

Regulación de los partidos políticos en América Latina

Daniel Zovatto

I. Origen, desarrollo y relevancia de los partidos políticos

El origen y desarrollo de los partidos políticos está ligado al desarrollo de la democracia misma, sobre todo a la extensión del sufragio popular, a las prerrogativas parlamentarias y a la aceptación del pluralismo. De hecho, en 1850 ningún país del mundo (con excepción de Estados Unidos, Uruguay y Colombia) conocía los partidos políticos en el sentido moderno de la palabra. Hoy, siglo y medio después, funcionan en casi todo el mundo.

Hasta 1900, el nacimiento de los partidos estuvo ligado a los grupos parlamentarios, a los comités electorales y a la relación entre ambos. Después de esta fecha, en cambio, estos cuerpos políticos fueron creados en su mayoría

DANIEL ZOVATTO

Lic. en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Córdoba (Argentina). Lic. en Derecho por la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina). Master en Derechos Humanos y doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid (España). Se ha desempeñado como director ejecutivo del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, programa del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1989-1996) y como secretario ejecutivo de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales. Actualmente es director regional para América Latina del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (*International IDEA*). Miembro del Consejo Asesor Internacional de Latinobarómetro y del Comité Ejecutivo de ALACIP.

por organismos exteriores, llámense sociedades de pensamiento, clubes populares, periódicos, sindicatos, iglesias, etcétera.

Específicamente, el término “partido político” comenzó a utilizarse por primera vez para sustituir de forma gradual el de “facción” junto con tres ideas centrales: 1) un partido no es forzosamente una facción; 2) un partido no es necesariamente algo malo; y 3) los partidos pueden aportar al bien común. Sin embargo, la transición de la “facción” al “partido” fue lenta y tortuosa tanto en la esfera de las ideas como en la de los hechos.

El debate en torno a la diferenciación entre partido y facción se remonta a 1730, cuando Voltaire, en su *Enciclopedia*, expresó que aunque “el término partido no es en sí mismo odioso, el término facción siempre lo es”. En este mismo sentido, adverso a los partidos, se expresaba el pensador inglés Bolingbroke, quien pese a haber sido el primer autor en escribir extensamente sobre ellos, estaba en su contra, ya que en su opinión el gobierno de éstos terminaba siempre en el gobierno de las facciones, debido a que los partidos surgen de las pasiones y de los intereses y no de la razón y la equidad.

Pero sin duda fue Burke, otro pensador inglés, quien a finales del siglo XVIII (1770) por primera vez diferenció claramente el término “partido” del de “facción” y señaló que los partidos pueden tener un uso positivo. Según Burke (Sartori, 2000, pág. 26), los partidos superan a las facciones porque no sólo se basan en intereses sino también, y sobre todo, en principios comunes. Y en esta línea de pensamiento definió los partidos como: “Un cuerpo de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo”.

Pese a ello, durante el resto del siglo XVIII se siguió viendo a los partidos con sospecha. En efecto, ni la Revolución Francesa ni la americana fueron favorables a los partidos políticos. Rousseau, Montesquieu, Condorcet, Danton, Robespierre, así como Jefferson, Madison e incluso el propio Washington, los denostaron. Saint-Just llegó incluso a decir que “todo partido es criminal” y el mismísimo Washington cargó en contra de las facciones y de los partidos en su “Discurso de Adiós” en 1796 (Sartori, 2000, pág. 31), cuando dijo: “Existe una opinión de que los partidos en los países libres constituyen controles útiles y sirven para mantener vivo el espíritu de la libertad. Es probable que así sea dentro de ciertos límites (...) Pero en los gobiernos puramente electivos es un espíritu que no se debe fomentar”.

Hubo que esperar la llegada del siglo XIX para que los partidos políticos fueran distinguidos con claridad de las facciones y, en consecuencia, aceptados como instrumentos legítimos y necesarios del gobierno libre. Para ello tuvieron que transcurrir casi 50 años después del “Discourse” de Burke, para que los partidos, tal como él los había definido, eliminaran a las facciones y llegaran a existir en el mundo de habla inglesa.

Pero como bien apunta Sartori (2000, pág. 33), lo cierto es que los partidos lograron ser aceptados no porque Burke así lo dijese, sino al comprenderse que la diversidad y el disenso no son necesariamente incompatibles con el orden político ni perturbadores del mismo. Por ello, los partidos y el pluralismo son concomitantes. De un mundo monocromático se fue pasando poco a poco a un mundo plural, diverso y múltiple.

Finalmente, un último paso de gran importancia para el reconocimiento de los partidos se produjo en el siglo XX con el desarrollo de la sociología política, gracias a pensadores de la talla de Ostrogorski, Mosca, Weber, Michels, Duverger, Sartori, Kirchheimer, Panebianco, Pasquino, etc., lo que dio origen a lo que Maurice Duverger denominó la “estasiología”, es decir, la ciencia de los partidos políticos.

Estamos, pues, ante un fenómeno nuevo que apenas tiene 150 años. Para decirlo en palabras de Sartori (2000, pág. 91): “Partido es un nombre nuevo de algo nuevo”, advirtiéndonos a la vez que en este último siglo y medio los partidos han actuado y se han desarrollado más como cuestión práctica que teórica.

A. La relevancia de los partidos políticos

En nuestros días resulta imposible hablar de democracia sin referirnos a los partidos políticos, pues éstos se han constituido en los principales articuladores y aglutinadores de los intereses de la sociedad. Desempeñan un papel fundamental en la función de la representación, la agregación y la canalización de los intereses de la ciudadanía, y si bien es innegable su importancia cada vez mayor para las funciones de gobierno, también lo es la crisis de legitimidad y credibilidad que atraviesan.

En efecto, después de haber sido “satanizados” desde sus orígenes —o relativizada su importancia—, los partidos fueron ocupando un lugar cada vez más central en los sistemas políticos modernos; tanto, que se ha hecho difícil imaginar cómo podría desarrollarse la política sin su presencia.

Es por ello que en las últimas décadas se ha venido hablando cada vez con mayor fuerza de la “democracia de partidos”. Como bien señalan Morodo y Murillo de la Cueva (2001, pág. 17): “La democracia representativa liberal queda, de esta manera, definida como democracia de partidos. De considerar a los partidos como definidores negativos del ‘buen gobierno’, se pasa a la convicción, basada en la práctica, de que no hay democracia pluralista si no hay partidos políticos”.

En suma, para la mayoría de los estudiosos los partidos han llegado para quedarse como parte integral de la democracia. De ahí que regular su funcionamiento se haya convertido en un ejercicio imperativo en la dinámica política actual cuando se busca fortalecer la pluralidad, la representatividad y atender las demandas de una ciudadanía cada vez más crítica y exigente.

Empero, no todos son tan optimistas respecto del futuro de los partidos. Así, por ejemplo, Fernando Henrique Cardoso (2005) ha señalado recientemente: “Suele darse por sentado que los partidos son cruciales para la vida política moderna. Constituyen la base del sistema democrático representativo desde finales del siglo XIX. Sin embargo, sus perspectivas en las grandes democracias de hoy no son halagüeñas. Es más, es posible que esas poderosas máquinas políticas desaparezcan pronto (...)”. Y concluye: “Se encuentran en una coyuntura crítica: tienen que transformarse o se volverán irrelevantes. Para sobrevivir, deben elaborar agendas flexibles que no dependan de las tradicionales divisiones ideológicas y de clase. Necesitarán volver a capturar la imaginación del público. Y tendrán que aceptar que otros también merecen un sitio en la mesa política”.

II. Características e importancia de la regulación jurídica

Pero más allá de las tesis optimistas o pesimistas acerca del presente y futuro de los partidos políticos, lo cierto es que éstos han sido objeto de un intenso y profundo proceso de regulación jurídica en virtud de la cual, y sin perjuicio de las diferencias nacionales, en toda la región se les reconoce como los protagonistas decisivos de la vida política contemporánea.

Un análisis de la evolución de este rico proceso de regulación jurídica muestra que en América Latina, la incorporación de los partidos al ordenamiento democrático y su constitucionalización se dieron paulatinamente.

Las primeras constituciones sólo recogieron el derecho político de los ciudadanos de elegir y ser electos. Posteriormente, tuvo lugar un movimiento progresivo que legalizó la actividad partidaria, incluida su regulación constitucional.

Fue precisamente a partir de la legalización y constitucionalización de los partidos y de sus actividades que en América Latina se inició un frondoso proceso de regulación jurídica de estos institutos, que se intensificó a partir de la llegada de la tercera ola democrática, en 1978. El objetivo de este proceso regulador fue normar los aspectos básicos de su vida jurídica y su operación en el marco del sistema democrático. Como resultado de esta evolución jurídica, los 18 países que actualmente integran la región han constitucionalizado los partidos políticos y han emitido normas dirigidas a regular su creación, funcionamiento y extinción.

Cabe destacar que la realidad y cultura política de cada país, así como su tradición democrática, han influido en las características e intensidad de la regulación, todo lo cual ha generado una gran variedad y riqueza en cuanto a las normas emitidas en esta materia.

Por otro lado, hay que tener presente que en el mundo en general, y en América Latina en particular, la regulación jurídica de los partidos es un tema de reciente aparición en el ámbito de los estudios jurídicos debido a múltiples razones teóricas, estructurales e incluso, de “rechazo profesional” de los constitucionalistas de antaño hacia la figura de los partidos. Esta aversión inicial de los juristas y los legisladores fue justamente una de las razones que propició que éste fuese un tema estudiado en principio sólo por la sociología política y más tarde, por la ciencia política. Como bien expresa Pedro de Vega (1977, pág. 21): “Constituyendo los partidos uno de los datos más sobresalientes de la vida política en toda Europa desde por lo menos la segunda mitad del siglo XIX, lo cierto es que su existencia fue sistemáticamente ignorada por el derecho”.

Sobre el tema de la regulación jurídica hay posturas divergentes. Existen fundamentalmente dos grandes corrientes antagónicas. Una que considera que el derecho no debe regular en detalle la vida de los partidos, pues el tema rebasa el campo de lo jurídico. Para este sector de la doctrina, el legislador no debe entrar en los detalles y, por consiguiente, la legislación no debe extralimitarse, es decir, no debería ir más allá de asentar o señalar normas de carácter general que permitan a los partidos adquirir una estructura uniforme.

La otra corriente, contraria a la primera, sostiene que la legislación sobre los partidos debe rebasar lo meramente estructural y, por ende, entrar en la búsqueda de precisión y no limitarse a los aspectos meramente conceptuales. El argumento que valida esta posición es que técnicamente es más adecuado regularlos en el máximo nivel jurídico, como una garantía eficaz para el asentamiento y buen funcionamiento del sistema democrático.

Encontramos las mismas posiciones cuando se discute sobre la regulación constitucional de los partidos. Mientras la tesis maximalista aboga por la necesidad de una normativa detallada e integral en el ámbito constitucional, la tesis minimalista es, por el contrario, favorable a disposiciones generales que dejen a la legislación secundaria la tarea de regular los aspectos más específicos.

Pero más allá de estas tesis y corrientes doctrinarias, en mi opinión existen otras dos cuestiones de relevancia vinculadas con la regulación de los partidos que trascienden la simple extensión de la legislación. La primera se refiere a los límites que el Estado debe observar con respecto a su regulación jurídica, lo cual plantea el reto de cómo racionalizar efectivamente esta parcela de la realidad política introduciendo en ella los parámetros del Estado de derecho pero respetando al mismo tiempo la libertad de actuación de los partidos. La segunda se refiere a la necesidad de que haya coherencia entre la ideología democrática que se sustenta en nuestras sociedades (ya plasmada en la Constitución) y la organización y funcionamiento de los partidos.

III. Constitucionalización de los partidos políticos en el mundo

A partir del siglo XIX, pero sobre todo durante la segunda mitad del siglo XX, en numerosos países (sobre todo en Europa continental y en América Latina) tuvo lugar un intenso proceso de regulación jurídica y constitucionalización de los partidos, proceso que fue precedido por uno más lento y polémico, al que ya hemos hecho referencia, que fue el de la aceptación progresiva de su existencia y funcionamiento.

De acuerdo con Triepel (Andrea Sánchez, 2002, pág. 308), existen en este proceso cuatro fases: oposición, ignorancia, legalización e incorporación. La primera etapa se caracteriza, como ya analizamos, por una franca hostilidad hacia los partidos, que junto con otro tipo de agrupaciones

como los sindicatos obreros son proscritos. La segunda se caracteriza por una posición de indiferencia hacia los partidos. En la tercera etapa, los partidos son regulados jurídicamente por medio de reglamentos de los congresos y también por leyes electorales, pero en ambos casos sin ser mencionados de manera directa. Finalmente, la cuarta etapa corresponde a su plena incorporación constitucional.

En este proceso destacan varios textos fundamentales: la Constitución de Weimar (1919), que reconoció a los partidos políticos por la vía del sistema electoral. Posteriormente, la Constitución de Baden, de 1947, que en sus artículos 118 a 121 consagró el sistema de partidos en el nivel constitucional. Un año después, la Constitución italiana de 1948 estableció en su artículo 49 el derecho inherente a todos los ciudadanos a asociarse libremente en partidos para concurrir de manera democrática a determinar la política nacional. Por su parte, la Constitución alemana de 1949 consignó principios muy parecidos y llegó incluso a proscribir los partidos antidemocráticos. Por último, en Francia, la Constitución de 1958 incluyó en su artículo 40 el reconocimiento de los partidos y su concurrencia a la expresión del sufragio. Se consignó así la libertad de formación y acción de los partidos, pero sujetándolos al respeto de los principios democráticos.

Sin embargo, y pese a su importancia, estas primeras incorporaciones constitucionales de los partidos fueron limitadas y se restringieron a establecer su existencia como actores electorales, a reconocer el derecho de asociación y, en algunos casos, a prohibir cierto tipo de partidos.

No fue sino hasta la década de 1970, en el marco de la tercera ola democrática, que arrancó en los países europeos del mediterráneo (Grecia, Portugal y España) cuando se amplió el concepto de constitucionalización de los partidos. Este proceso se inició con la Constitución griega de 1975, que dispone que su organización y actividad debe estar al servicio del libre funcionamiento del régimen democrático. Continuó con la Constitución portuguesa de 1976, cuyo texto dedicó 22 artículos de un total de 332 al tema de los partidos, y culminó con la Constitución española de 1978, que en su artículo 6 definió los partidos como expresión del pluralismo democrático e instrumentos fundamentales de la participación política. Después de estas leyes fundamentales, la fase de constitucionalización de los partidos se fue acelerando en otras regiones del mundo, de tal forma que es posible afirmar que en la actualidad un importante número de países reconoce a los partidos políticos en sus ordenamientos constitucionales.

IV. Constitucionalización de los partidos políticos en América Latina

Los partidos políticos en América Latina, presentes en varios países de la región desde los albores de la Independencia, han venido evolucionando a lo largo de ya casi dos siglos de activa vida pública, siguiendo diferentes patrones y ajustándose al contexto político en que se han visto insertos.

En su proceso de constitucionalización, América Latina ha transitado por las mismas etapas que los estados europeos. García Laguardia (2003, págs. 256-257) habla de la existencia de tres fases: en la primera –similar a la de los clásicos liberales europeos y estadounidenses– se observó una rígida oposición al reconocimiento de la existencia de los partidos, basada en la desconfianza hacia los grupos intermedios entre el Estado y la ciudadanía. Después, con motivo de la ampliación de los derechos que recogieron las constituciones liberales de la segunda mitad del siglo XX, se inauguró la segunda fase, en la que se incorporó el derecho de asociación con fines políticos. Finalmente, durante la tercera etapa, se produjo la regulación legal y constitucional de los partidos.

Sin perjuicio de ello, un análisis comparado permite desagregar de manera más detallada estas tres etapas:

- i. Durante la primera, que podríamos denominar de regulación temprana y que se extiende desde la segunda mitad del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, la regulación jurídica se da más bien en el ámbito de las leyes electorales, con dos excepciones: Uruguay en 1934 y República Dominicana en 1942, los primeros países en “constitucionalizar” los partidos.
- ii. La segunda etapa se caracteriza por el proceso de incorporación o ingreso constitucional de los partidos políticos en América Latina. Abarca desde la Segunda Guerra Mundial hasta 1978, con la llegada de la tercera ola democrática a nuestra región. En esta fase se produce la incorporación constitucional en 12 países.
- iii. La tercera se inicia a partir de 1978. En ella se da un proceso muy rico de reformas constitucionales, promulgación de leyes electorales y, en algunos países, la adopción de leyes de partidos, que tienen como consecuencia una regulación más detallada de estas instituciones.

En este período, se produce la incorporación constitucional de los partidos en cuatro países y la adopción de leyes específicas sobre partidos políticos en otros seis.

Este proceso evolucionó, obviamente, con diversa magnitud y ritmos en los diferentes países de la región. En algunos se empezó con alusiones breves, mientras que en otros fue motivo de un tratamiento más detallado, pero en ambos casos estas agrupaciones adquirieron rango constitucional. Se trata, pues, de una evolución progresiva que reconoce la importancia de la presencia de los partidos en la vida de los estados y, como onda expansiva, éstos se van haciendo presentes cada vez en mayor número y con mayor detalle en las constituciones.

Cabe destacar que la mayoría de los países latinoamericanos ya había constitucionalizado los partidos antes de la tercera ola, con excepción de cuatro casos: Perú y Nicaragua (1979), Colombia (1991) y Argentina (1994). Como ya se indicó, el primer país en regular los partidos políticos en el ámbito constitucional fue Uruguay en 1934; seis lo hicieron en la década de 1940 (República Dominicana, Brasil, Ecuador, Costa Rica, Guatemala y Panamá); dos en la década de 1950 (El Salvador y Honduras); tres en la década de 1960 (Bolivia, Paraguay y Venezuela); y dos en la de 1970, antes de 1978 (Chile y México).

Sin embargo, con la llegada de la tercera ola, la regulación jurídica de los partidos cobró nuevo impulso y se volvió más detallada. En efecto, el reconocimiento jurídico de los partidos se aceleró a partir de 1978, cuando se inició el proceso de abandono de regímenes autoritarios y la transición hacia la democracia. La mayor parte de estas transiciones tuvo como punto de partida la celebración de las llamadas “elecciones de apertura”, que en general fueron catalogadas como libres y limpias, pero que también pusieron en evidencia la necesidad de realizar profundos cambios institucionales y políticos dirigidos a superar la exclusión política que imperaba hasta ese momento.

Estas necesidades generadas por la transición dieron origen a una serie de reformas constitucionales que pretendieron abrir la competencia partidista, ampliar la participación y asegurar el pluralismo y la representación. Así, la constitucionalización de los partidos en la región cobró nuevo aliento hasta consolidarse en los países donde ya se había iniciado y regularizarse en aquellos otros donde aún no se había avanzado hacia ese estadio de la

regulación, y ello tanto en el nivel constitucional como en el de leyes electorales y, en ciertos países, en leyes de partidos.

Como resultado de este proceso, la totalidad de las constituciones políticas latinoamericanas regulan actualmente la actividad de los partidos. Si bien algunas constituciones no los mencionan específicamente, sí hacen referencia a su formación y funcionamiento, como la Constitución de Guatemala. De manera similar, en Venezuela existe un reconocimiento constitucional implícito de los partidos al establecer el derecho de asociación con fines políticos.

Es importante indicar, asimismo, que las constituciones políticas aplican procedimientos disímiles para tratar el tema de los partidos. Con frecuencia, las disposiciones sobre los partidos se hallan a lo largo de varios capítulos, por ejemplo: cuando se habla de los derechos fundamentales, de los derechos políticos, del sufragio, del proceso electoral, del órgano encargado del control, de la organización y vigilancia de los partidos y de las elecciones, de los órganos de gobierno, entre otros. Por el contrario, es poco frecuente que los textos concentren en un capítulo especial lo relativo a los partidos, como sí lo hacen las constituciones de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Honduras.

V. Principales características y áreas temáticas de la regulación y constitucionalización de los partidos políticos

A. Diferencia entre leyes electorales y leyes de partidos políticos

En materia electoral, durante las últimas dos décadas y media se ha venido haciendo una distinción en cuanto al contenido de las leyes electorales y/o códigos electorales por una parte y, por la otra, de las leyes de partidos políticos.

Originalmente, las legislaciones denominaban indistintamente “ley electoral” o “código electoral” al conjunto de normas destinadas a regular tanto la constitución, organización, funcionamiento y disolución o cancelación de un partido como las reglas relativas al proceso electoral: el carácter de elector, el proceso de empadronamiento, las circunscripciones electorales, el proceso

de votación y de escrutinio, entre otros. Sin embargo, el proceso regulador ha evolucionado hacia una especialización de las normas, lo que generó, por un lado, legislación específica sobre el tema electoral y, por otro, la que abarca la temática concreta de los partidos. Esto ha significado que en muchos países existan dos cuerpos normativos especializados: uno para regular el sistema y el proceso electoral (código o ley electoral) y otro para regular la vida y el funcionamiento de los partidos políticos (ley de partidos).

A ambos cuerpos normativos se suman, en algunos países, normas complementarias que buscan regular con más detalle aspectos específicos del proceso electoral o bien, del funcionamiento de los partidos, tales como leyes de control de gasto en campañas, sobre el uso de los medios de comunicación, sobre el tratamiento de la perspectiva de género o sobre el control de los aportes del Estado, entre otras.

En América Latina, si bien todos los países cuentan actualmente con un código o ley electoral, no todos tienen una ley de partidos políticos. Sólo en ocho países la legislación contempla la existencia de ambos cuerpos normativos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Por su parte, en Guatemala existe un solo texto legal, denominado Ley Electoral y de Partidos Políticos. Asimismo, cabe indicar que, con excepción de Venezuela, cuya ley data de 1965, y del caso de Ecuador, cuya norma se estableció en 1978, la totalidad de la legislación destinada a regular específicamente los partidos fue sancionada, en el resto de los países, después de 1985. Importa destacar, asimismo, que en los países donde no se han promulgado leyes específicas sobre partidos, las regulaciones sobre estas instituciones se encuentran contenidas en la legislación electoral.

En suma, la evolución de la legislación demuestra que la importancia de la regulación jurídica de los partidos políticos ha ido en aumento y que esa relevancia ha demandado un tratamiento más detallado y exhaustivo de los temas que les afectan, todo lo cual ha generado la promulgación de leyes más especializadas.

B. Principales áreas temáticas

Sin perjuicio de la diversidad e intensidad existente en la legislación latinoamericana sobre los partidos, se puede afirmar que los temas que con mayor frecuencia se han regulado en la región sobre esta materia son los que se refieren a: 1) los requisitos para su formación; 2) la naturaleza jurídica y sus

funciones; 3) los poderes u órganos del Estado que intervienen en su actividad; 4) su estructura interna; 5) los mecanismos de democracia interna; 6) los sistemas de financiamiento, incluido el acceso de los partidos a los medios de comunicación; 7) los mecanismos de discriminación positiva, en particular la utilización de cuotas de género; 8) los requisitos para la formación de coaliciones y alianzas; y 9) las condiciones para su extinción y caducidad. Más recientemente, en algunos países se ha regulado el tema de las candidaturas independientes y el del transfuguismo político.

Un rápido repaso de algunos de los principales temas regulados en América Latina demuestra lo siguiente:

1. *Concepto y naturaleza jurídica.* En cuanto al concepto o definición de los partidos, así como en lo que se refiere a su naturaleza jurídica, no hay una corriente dominante en el constitucionalismo latinoamericano. Nueve países los conciben como instituciones de derecho público: Argentina (por jurisprudencia), Bolivia, Costa Rica (por jurisprudencia), Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay (por doctrina); cinco, como asociaciones voluntarias con personalidad jurídica (Chile, Colombia, El Salvador, Panamá y República Dominicana); y cuatro, como personas jurídicas de derecho privado (Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela).
2. *Funciones de los partidos.* Al definir los partidos políticos, muchos textos constitucionales señalan algunas de las funciones que se les atribuyen, funciones que por lo general se amplían en la respectiva Ley Electoral o de partidos. Sin perjuicio de las diferentes clasificaciones realizadas, en general la regulación latinoamericana otorga a los partidos las siguientes funciones: a) representación; b) participación; c) competencia por cargos públicos; d) formulación de políticas; e) formación y socialización; y f) vigilancia del proceso electoral.
3. *Formación de partidos.* En la actualidad, en América Latina existe amplia libertad para la constitución y el funcionamiento de los partidos. Todos los textos legales, de una u otra forma, señalan el derecho que tienen los ciudadanos para reunirse y constituir partidos políticos. Solamente Brasil no indica en forma expresa esa libertad de asociación que, indudablemente, se da en la práctica. Asimismo, la mayoría de las legislaciones establece una serie de controles y condiciones, tanto de tipo cuantitativo como cualitativo, para la formación

de los partidos, pero no con la intencionalidad de obtener su control ideológico como sucedió en el pasado, sino con el fin de que estos institutos sean compatibles con la dinámica política de los estados democráticos.

4. *Democracia interna.* En los últimos años, el tema de la democracia interna de los partidos ha cobrado mayor relevancia en América Latina. Con la premisa de que los partidos y los estados deben buscar mecanismos que contribuyan a mejorar el funcionamiento del Estado democrático y representativo, la legislación y la práctica política en la región han venido incorporando mecanismos de democracia en la vida interna de los partidos. En general, este tema se asocia a aspectos tales como los mecanismos de selección de candidatos, la protección de los derechos de los afiliados, la participación de los militantes en la formulación de la voluntad partidista, la elección de autoridades y la distribución del poder dentro de la organización, entre otros.

En ese sentido, como bien indica Navarro Méndez, el concepto de democracia interna en los partidos no puede ser absoluto ni puede lograrse una definición universal válida para todo momento y todo lugar (Navarro Méndez, 1999, pág. 527). Sin embargo, está claro que cuando se habla de democracia interna se hace referencia a quién ejerce el poder dentro del partido, a cómo se tuvo acceso a ese poder y a la forma en que éste se ejerce ante sus afiliados. En pocas palabras, se refiere fundamentalmente a cuáles son las reglas de juego dentro del partido político.

Esto genera un reto para todo ordenamiento, sea constitucional o legal: lograr un equilibrio o armonización entre dos principios o valores fundamentales aparentemente contrapuestos como: 1) el derecho de los afiliados a participar democráticamente en la formación de la voluntad partidaria y 2) el derecho de los partidos a la libre auto-organización, en cuyo respeto se debe preservar la existencia de un ámbito libre de interferencias de los órganos del poder público en su organización y funcionamiento interno. Ahora bien, habrá de entenderse que, a diferencia de lo que ocurre con otros tipos de asociación, en el caso de los partidos ese derecho de auto-organización tiene un límite, determinado por el derecho de los propios afiliados a participar democráticamente en su organización y funcionamiento.

En América Latina, durante la década de 1990 (sobre todo en su segunda mitad), numerosos partidos latinoamericanos empezaron a reformar sus prácticas internas con el propósito de generar mayores niveles de transparencia y participación. De igual forma, muchos estados buscaron someter a los partidos a exigencias legales en esta materia, previendo una serie de mecanismos dirigidos a garantizar que el funcionamiento de los partidos responda a la imagen que de ellos tuvieron las constituciones al incorporarlos en sus textos.

En efecto, una mirada al período 1978-2005 permite identificar una clara tendencia, en un número considerable de países de la región, en favor de mayores niveles de transparencia, apertura y democratización interna, tanto en materia de la elección de los candidatos a cargos de elección popular como de las autoridades partidarias, si bien esto último en menor grado. Actualmente, en trece países de la región se han incorporado regulaciones en materia de democracia interna para la selección de candidatos, y ocho lo han hecho en materia de selección de autoridades internas.

Un balance de la incorporación de prácticas de democracia interna en los partidos de la región arroja resultados mixtos. Entre los efectos positivos debe destacarse que la introducción de elecciones internas competitivas en los partidos ha refrescado sus tradicionales estructuras oligárquicas, ha disminuido el grado de centralización del proceso de elección de candidatos y ha facilitado la inclusión de otros actores en la toma de decisiones internas. Al respecto, Freidenberg señala que, si bien es cierto que sigue habiendo mecanismos, procedimientos y reglas no escritas que condicionan la selección de los candidatos y la definición de las autoridades, no puede negarse que la realización de elecciones internas ha sido una medida positiva que ha enfrentado directamente a la selección informal y discrecional de los candidatos. Los efectos negativos de esta apertura en la vida de los partidos se manifiestan sobre todo en términos de cohesión y armonía internas. Ciertamente, la adopción de prácticas democráticas en su interior ha significado, en muchos casos, el surgimiento de confrontaciones entre las diferentes facciones partidarias, la fragmentación del partido e incluso su división. Además, y en relación con los resultados electorales, Colomer ha indicado que la inclusión de las elecciones internas no necesariamente ha aportado un éxito

electoral a los partidos latinoamericanos, ya que en algunos casos los candidatos seleccionados sobre la base de elecciones primarias tienden a ser relativamente poco populares o perdedores en las elecciones presidenciales correspondientes (Colomer, 2002, pág. 119).

En mi opinión, y sin querer con ello desconocer el importante progreso registrado hasta la fecha en cuanto a las prácticas de democracia interna en los partidos, lo cierto es que la rica casuística de las diversas experiencias nacionales y el corto tiempo transcurrido no permiten extraer conclusiones definitivas acerca de los efectos positivos y negativos que este proceso ha tenido en pro del fortalecimiento de los partidos ni en relación con la representación política y la gobernabilidad democrática.

5. *Financiamiento de los partidos políticos*. Por su creciente importancia, este tema ha venido ubicándose progresivamente en el centro de la agenda política latinoamericana, como parte de las reformas electorales de segunda generación. Después de estar prácticamente ausente de la agenda política regional, recibe cada vez mayor atención, no sólo en el nivel nacional, donde se registra un intenso proceso de reformas aunque con diferencias significativas entre los diversos países, sino también en el nivel internacional.

Asimismo, este tema está estrechamente relacionado con el desencanto democrático de nuestros días. Los escándalos continuos de corrupción, por una parte, y de narco-financiamiento, por la otra, no hacen otra cosa que profundizar el sentimiento de repudio que grandes sectores de la ciudadanía sienten actualmente respecto de la política y de los políticos, que genera incluso en algunos países condiciones que afectan la estabilidad y gobernabilidad. El desconocimiento público que caracteriza actualmente el funcionamiento de los partidos en general, y específicamente su comportamiento financiero, rodea de sospecha la actividad partidaria y el proceso democrático. Dicha sospecha proviene no sólo de los escándalos de corrupción revelados y comprobados, sino también de la “apariencia de corrupción” originada por la falta de transparencia respecto de la totalidad de los fondos adquiridos y utilizados, así como por las acusaciones entre los mismos partidos y candidatos, mediante las cuales se atribuyen unos y otros el manejo u origen dudoso de sus fondos. País tras país, encuesta tras encuesta, constatamos la pobre imagen que la ciudadanía tiene de los partidos y de

sus dirigentes, a quienes perciben como corruptos, faltos de transparencia, persiguiendo únicamente sus propios intereses e incumpliendo, en la mayoría de los casos, las promesas hechas durante la campaña electoral.¹

Lo anterior trae aparejadas varias consecuencias negativas para la legitimidad del sistema democrático. En primer lugar, la pérdida progresiva del prestigio de la política, que pasa a estar “bajo sospecha”, aunada a un incremento marcado de la antipolítica y la consecuente aparición de *outsiders* (Zovatto, 1996, pág. 15).² En segundo término, un pronunciado desinterés por la política, en especial de los jóvenes, lo cual se traduce, entre otras consecuencias, en un aumento de los votos en blanco y votos nulos y una disminución en la identificación y afiliación partidaria, así como en un incremento del abstencionismo (Colombia, El Salvador, Guatemala, Haití, Venezuela, Argentina y Costa Rica, para citar algunos de los casos más recientes). Finalmente, un ensanchamiento de la brecha entre los ciudadanos y la política, así como el incremento del cinismo de cara a ésta, todo lo cual repercute en una pérdida progresiva de la confianza respecto de las principales instituciones de la democracia representativa, fenómeno que de no ser corregido a tiempo, tarde o temprano puede llegar a afectar la legitimidad misma de la democracia como sistema.

Un análisis comparativo sobre la legislación electoral respecto de 10 variables en América Latina permite llegar a las siguientes conclusiones:

- i. *En relación con el tipo de sistema de financiamiento*, predomina en toda la región (94 % de los países), con excepción de Venezuela, el financiamiento mixto, en el que los partidos reciben tanto fondos públicos como privados para financiar sus campañas electorales y/o para sufragar sus gastos de funcionamiento ordinario. De igual forma, en lo que se refiere específicamente al financiamiento público, el 94 % de los países cuenta con subvenciones directas (en dinero o bonos) o indirectas (servicios, beneficios tributarios, acceso a los medios de comunicación, capacitación, etcétera).
- ii. *Actividades objeto de financiamiento público*. En esta categoría se encuentran los gastos operativos de los partidos, los gastos de campaña y una combinación de ambos. Diez países latinoameri-

canos proporcionan financiación pública directa para el funcionamiento de los partidos y para las campañas electorales, en tanto otros seis financian únicamente las campañas. Durante los últimos dos años, en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú, se ha asignado un porcentaje del financiamiento público para cubrir actividades de capacitación e investigación en los partidos políticos.

- iii. *Barreras legales.* En el 71 % de los países de la región donde las leyes regulan el financiamiento público directo existe algún tipo de requisito para determinar la elegibilidad para recibir financiamiento. Éstas refieren, específicamente, a que los elegibles para el subsidio mencionado obtengan un porcentaje mínimo de votos o que cuenten con representación parlamentaria.
- iv. *Criterios para la asignación de fondos.* Los métodos de distribución del financiamiento público directo en la región son fundamentalmente de tres tipos: proporcional a la fuerza electoral (53 %); un método combinado en el que una parte se distribuye equitativamente entre todos los partidos y la otra, de acuerdo con la fuerza electoral (41 %); y un tercer método, en el que una parte se distribuye proporcional a la fuerza electoral y otra, de acuerdo con la representación parlamentaria (6 %).
- v. *Prohibición de contribuciones provenientes de ciertas fuentes.* La mayor parte de los países establece restricciones en cuanto al origen de las contribuciones privadas, en las que predominan las prohibiciones de donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros (72 %), de contratistas del Estado (50 %) y de fuentes anónimas (50 %). La prohibición de donaciones por parte de determinadas organizaciones sociales como sindicatos, asociaciones, grupos de intereses especiales, grupos religiosos, etc. son menos comunes.
- vi. *Límites o "techos" a las contribuciones privadas.* En Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay y Perú se establecieron techos o límites en los montos máximos que los partidos pueden recibir en concepto de contribuciones privadas, en especial de particulares y, en menor medida, las contribuciones provenientes de organismos públicos o privados.

- vii. *Calendario de desembolsos.* En cuanto al desembolso del financiamiento público, si bien no existe un patrón homogéneo, prevalece el sistema que divide el desembolso en un monto anterior y otro posterior a los comicios (59 % de los países), seguido por el mecanismo de reembolso que se realiza después de las elecciones (24 % de los países) y, en tercer lugar, el que se entrega antes de las elecciones, que se da en un solo país, Argentina. En la actualidad son muy pocos los países que proporcionan facilidades de financiamiento público, y en condiciones diferentes, a agrupaciones que participan en el proceso electoral por primera vez (Argentina, Colombia, Chile, Honduras, México y Panamá).
- viii. *Acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación.* En América Latina, la mayoría de los países (76 %) confiere a los partidos espacios gratuitos en los medios de comunicación electrónicos, sobre todo en la televisión pública. Por otro lado, se observa en la región la intención de otorgar este tipo de financiamiento indirecto exclusivamente para fines de propaganda electoral, donde son Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú los únicos países donde la legislación electoral especifica que el acceso de los partidos a los medios de comunicación es de carácter permanente. No obstante la existencia de beneficios estatales en este sentido, en la mayoría de los países queda aún mucho por avanzar en relación con la regulación referida al acceso a los medios, particularmente en razón de que los efectos alcanzados sobre la equidad en la contienda y sobre el control de los gastos electorales no parecen haber sido significativos.
- En cuanto al acceso de los partidos a la prensa escrita, en la mayoría de los países éste es amplio, si bien en algunos casos existen límites, como en Costa Rica, Bolivia, Ecuador y Nicaragua.
- ix. *Aplicación de la ley y órganos de control.* En casi todos los países, con excepción de Uruguay, la legislación electoral especifica la existencia de un organismo responsable de vigilar o supervisar el financiamiento de los partidos y las campañas electorales, y en la mayor parte de ellos esas funciones recaen sobre el organismo electoral, en algunos casos acompañado del órgano contralor del Estado.
- x. *Mecanismos de sanción.* Finalmente, la mayoría de los países prevé un régimen de sanciones dirigido a castigar la inobservancia de la

legislación sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales. Entre éstas prevalecen, por un lado, las penas pecuniarias (83 %) y, por el otro (aunque en menor medida), las sanciones administrativas o de otra índole (50 %), que conllevan la eliminación del registro partidario o bien la reducción o suspensión de los fondos estatales para los partidos que han violado la ley. Por su parte, un 39 % de los países contempla sanciones penales para candidatos y un 33 % para donantes.

Sin embargo, pese a los avances registrados en materia de regulación del financiamiento político, en América Latina aún existe una gran distancia entre la retórica y la práctica. Estos adelantos en materia normativa han ido acompañados de un bajo cumplimiento de las leyes, un reducido nivel de transparencia, órganos de control débiles y un régimen de sanciones poco eficaz, todo ello con serios efectos en la credibilidad y legitimidad de los partidos ante la ciudadanía.

6. *Normas sobre enfoque de género y otros grupos.* Otra de las cuestiones de gran importancia que afectan actualmente la regulación jurídica de los partidos en la región es la de la participación de las mujeres en la organización y la estructura interna de dichas agrupaciones, así como en la selección de los candidatos a puestos de elección popular. En efecto, ante la proliferación de instrumentos internacionales que no sólo tienden a favorecer la incorporación de la mujer en todas las esferas de la vida de un país sino también a subrayar la importancia de su inclusión en la dinámica política de los países, los estados latinoamericanos han empezado a legislar en ese sentido.

Aunque la evolución se ha dado con lentitud, ha habido avances, principalmente a partir de la década de 1990, en que el principal logro en las diversas legislaciones fue el establecimiento de cuotas de participación de las mujeres, ya sea en las asambleas de los partidos, en los cargos de autoridad o en el nombramiento de candidatos a cargos de elección popular.

Un recuento de la situación actual muestra un panorama con avances significativos, pero también con importantes tareas aún pendientes.

En relación con las candidaturas a cargos de elección popular, un total de 11 países ha regulado la inclusión de cuotas de participación femenina en sus listas de candidatos, a saber: Argentina, Bolivia,

Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. Por el contrario, en lo que refiere a las cuotas de participación en las asambleas partidarias, de los 18 países de la región, sólo seis tienen disposiciones dirigidas a la inclusión de la mujer.

Pero si en relación con la perspectiva de género la incorporación de normas incluyentes en la legislación latinoamericana ha sido lenta y presenta aún importantes carencias, el vacío es prácticamente total con respecto a otros sectores de la población tradicionalmente subrepresentados. Así, por ejemplo, resulta sorprendente que en una región como la latinoamericana, con un alto grado de presencia de etnias aborígenes, haya una ausencia casi total de normas referidas a la inclusión política de grupos étnicos. Sólo seis países latinoamericanos han regulado sobre la participación política de las etnias: Bolivia, Colombia, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela.

Y en cuanto a las regulaciones especiales dirigidas a la juventud, el análisis comparado de la legislación nacional muestra que en la gran mayoría de los países latinoamericanos se pasa por alto el tratamiento de esta temática, lo que causa que las políticas con respecto a ese sector queden generalmente dispuestas en los estatutos de los partidos.

7. *Candidaturas independientes.* La historia reciente de América Latina muestra que la legislación ha avanzado hacia la incorporación de otras formas de participación política fuera de los partidos. Entre ellas se cuentan movimientos políticos, agrupaciones y candidatos independientes.

Claramente, la aparición de estas nuevas instancias de representación ha tenido sus efectos en la vida jurídica de los estados y de los partidos, y las legislaciones también han debido adaptarse para regular su participación en la vida política.

En América Latina, en el nivel presidencial, ocho países (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela) regulan las candidaturas independientes. Asimismo, 10 países de la región mantienen el monopolio de la representación política en los partidos, si bien en algunos casos éste se da solamente en el nivel de candidaturas presidenciales y de diputados. Estos países son: Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay.

Cabe señalar, empero, que este tema es objeto de un amplio debate. Ello es así porque la hegemonía de los partidos políticos está siendo socavada por la presencia cada vez mayor de las candidaturas independientes, que la mayoría de las veces carecen de la estructura necesaria para articular y poner en práctica un buen programa de gobierno.

Los defensores de las candidaturas independientes señalan que cercenar a los individuos su derecho a participar en la gestación y dirección de la política estatal puede estar reñido con la igualdad de oportunidades garantizada en las constituciones. Por su parte, los opositores a las candidaturas independientes piensan que éstas debilitan el sistema de partidos y que, cuando llegan al poder, no tienen el amarre necesario para asegurar la gobernabilidad.

Sean cuales fueren los argumentos de aceptación o rechazo hacia formas de participación diferentes a los partidos, la realidad latinoamericana muestra, como hemos visto, que en muchos países de la región se despojó a los partidos del monopolio de la representación política que habían mantenido durante varias décadas. De igual manera, la experiencia demuestra que estas nuevas formas de representación política cuentan en ciertos países con la aceptación de grandes sectores de la ciudadanía, por lo que, necesariamente, se han promulgado normas con el fin de regular los términos de la competencia política para sean incorporadas a la vida jurídica del Estado.

8. *Transfuguismo político*. Uno de los problemas que afectan a los partidos y los principios de representación y gobernabilidad del sistema democrático es el “transfuguismo”, entendido éste como “aquella forma de comportamiento en la que un individuo, caracterizado como representante popular democráticamente elegido, abandona la formación política en la que se encontraba para pasar a engrosar las filas de otra” (Reniú i Vilamala). Se trata de una conducta que, para algunos, atenta contra la voluntad popular y constituye incluso un ejemplo de corrupción personal. Sin embargo, hay quienes opinan que no es un problema tan grave, ya que en todos los países la naturaleza del juego democrático implica cambios de orientación en coyunturas específicas.

El transfuguismo, fenómeno que viene cobrando una importancia creciente en América Latina en los últimos años, ha sido objeto de

amplios debates por sus efectos en la representación política. En el centro de la discusión se encuentra el tema de la titularidad personal del escaño. Para algunos juristas, la titularidad de un cargo público representativo constituye una habilitación normativa para la expresión de la representatividad conferida por los electores, con lo que los representantes no son los dueños de esa representatividad sino, más bien, un instrumento al servicio de su realización. En virtud de ello, la pretensión de asegurar al máximo la fidelidad partidaria es una exigencia consustancial al sistema representativo democrático (Presno, 1998).

En suma, quienes se oponen al transfuguismo señalan que este comportamiento ocasiona una modificación en la legitimidad otorgada por los electores. En sentido contrario, otra interpretación jurídica ha señalado que un individuo, una vez electo, es dueño de su escaño y, por consiguiente, puede marcharse libremente a otro partido diferente del que lo presentó a las elecciones, sin que ello signifique un falseamiento del proceso de expresión real de la voluntad popular. Éste ha sido el caso de la interpretación dada por el Tribunal Constitucional de España.

Así, esta interpretación provee de cobertura jurídica al transfuguismo, por lo que este comportamiento aparece como jurídicamente inatacable. Sin embargo, comporta una connotación moral negativa. Desde el punto de vista político, independientemente de su justificación jurídica, se ha señalado que en la práctica, el comportamiento del tráfuga debilita el sistema de partidos, favorece la inestabilidad política partidaria, afecta la credibilidad no sólo del tráfuga en cuestión sino del conjunto de la clase política, deteriora la cultura democrática y distorsiona efectivamente la representatividad surgida de las elecciones. En ese sentido, el especialista español Josep María Reniu i Vilamala ha señalado que del transfuguismo se desprenden algunas consecuencias:

- conlleva un falseamiento de la representación (...) constituye una especie de estafa política al ciudadano que ve modificada la expresión de su voluntad política;
- supone el debilitamiento del sistema de partidos, puesto que la correlación de fuerzas resultantes de las elecciones sufre modificaciones que afectan a los demás elementos del sistema, y

- posibilita la generalización de la corrupción (...) y favorece a su vez el proceso de debilitamiento de la elite política ante la ciudadanía.

Los efectos del transfuguismo han generado acciones de los partidos para tratar de evitar este tipo de prácticas políticas. En América Latina, países como Argentina, Brasil, México y Perú, entre otros, han experimentado en los últimos años casos de transfuguismo, si bien en grados diversos en los diferentes países, lo que ha generado preocupación y la propuesta de iniciativas para atacar este fenómeno.

Un análisis de la legislación latinoamericana muestra que ésta en general es omisa en el tratamiento de este tema y, en algunos casos, más bien separa de los partidos políticos (por una ficción jurídica) a los electos o diputados al darles carácter nacional, como sucede en Chile y Costa Rica. Los únicos países que regulan expresamente el tema de los tráfugas en su legislación nacional son Bolivia y Ecuador, en donde se han previsto sanciones.

VI. Conclusiones

Lo hasta aquí analizado en materia de la regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina arroja 10 conclusiones principales:

- i. En nuestros días, la totalidad de los países latinoamericanos regula el funcionamiento de los partidos, si bien existen diferencias de importancia entre los 18 países de la región. En los últimos años se han logrado avances importantes, al regularse prácticamente todos los aspectos principales de la vida jurídica de estas organizaciones. Consecuencia de ello, hoy día los partidos tienen rango constitucional en los 18 países y, a nivel de legislación secundaria, todos cuentan con una ley o un código electoral que norma su funcionamiento. Asimismo, en el 50 % de estos países, además de la ley electoral, se han promulgado leyes especiales sobre partidos.
- ii. Este proceso de regulación jurídica y constitucionalización de los partidos en América Latina se dio, al igual que en el resto del mundo, de manera gradual. Las primeras constituciones sólo recogieron el derecho político de elegir y ser electo para los ciudadanos. Posteriormente, en el siglo XIX, pero sobre todo en el XX, tuvo

- lugar un movimiento continuado que legalizó la actividad partidaria, incluida su regulación constitucional. A partir de ese momento, se inició en la región un frondoso proceso de regulación de los partidos, que se intensificó a partir de la llegada de la tercera ola democrática en 1978.
- iii. Esta evolución entraña, sin embargo, una paradoja: si bien el inicio de la tercera ola vino acompañado de un resurgir de los partidos y de un incremento de la regulación y la consolidación del proceso de su constitucionalización, su legitimidad y credibilidad fue decreciendo. En efecto, la pérdida del monopolio y de la legitimidad de los partidos ha coincidido con el aumento de su regulación y, en algunos países, con una clara intervención del Estado en su vida interna.
 - iv. No obstante los avances registrados hasta la fecha, aún quedan aspectos por mejorar y vacíos que llenar. Es fácil observar que mientras ciertos temas se han tratado adecuadamente —financiamiento, órganos de control—, otros, en cambio, cuentan con una regulación escasa o carecen de ella —estructura interna de los partidos, candidaturas independientes, participación de pueblos indígenas y sectores juveniles, afiliación a organizaciones internacionales, transfuguismo, entre otros asuntos—. De igual forma, cabe señalar que en algunos países latinoamericanos la legislación no es suficientemente clara o exhaustiva en ciertas áreas y, por lo tanto, puede resultar ambigua y prestarse a diversas interpretaciones cuando se intenta hacer un análisis más pormenorizado.
 - v. La regulación jurídica de los partidos es un tema complejo y en continua evolución, cuyo perfeccionamiento se alcanza por aproximaciones sucesivas más que por amplias y ambiciosas iniciativas de reforma. Se trata de un asunto fundamental para el ordenamiento de los partidos, su funcionamiento y, por ende, para la calidad y buena marcha de la democracia.
 - vi. Es fundamental, también, contar con órganos de control autónomos, eficientes e imparciales que garanticen el efectivo ejercicio de la democracia y contribuyan a la modernización, democratización e institucionalización de los partidos.
 - vii. La regulación de los partidos debe ser vista como parte integral de la reforma político-electoral en su conjunto, debido a la estrecha

relación e interdependencia que esta materia tiene con el sistema electoral y con el régimen de gobierno.

- viii. Esto quiere decir, a la vez, que toda reforma de la regulación jurídica de partidos no debe hacerse de manera general, sino en función de un país, un momento y una situación determinada (institucionalismo contextualizado).
- ix. El objetivo principal de toda regulación jurídica de los partidos (sin perjuicio de los específicos que puedan existir para cada país determinado) debe ser el mejoramiento de la representación, la gobernabilidad y el fortalecimiento del régimen democrático, todo lo cual supone, como requisito *sine qua non*, la existencia de un sistema de partidos debidamente institucionalizado.
- x. Una buena normativa jurídica sobre partidos políticos no es una bala de plata, pero sin lugar a dudas es de gran ayuda (y viceversa, su ausencia complica). Sin embargo, hay que poner énfasis en la importancia de que exista plena coincidencia entre las normas y las buenas prácticas (vigencia real y no meramente formal); y en este tema, las elites políticas tienen una cuota de responsabilidad muy importante.

VII. Reflexión final sobre los partidos políticos

En la actualidad constatamos la existencia de un intenso y profuso debate en torno a los partidos. La doctrina no es pacífica sobre esta cuestión. Hay opiniones para todos los gustos. Desde los optimistas que consideran que es posible –mediante reingeniería política, reformas jurídicas y cambios en el comportamiento de las elites– mejorar su desempeño y fortalecer sus niveles de legitimidad, hasta los escépticos.

Pero más allá de ser optimistas o escépticos en relación con el cambio de los partidos políticos, lo cierto es que la experiencia comparada de América Latina demuestra que para lograr la consolidación de la democracia, el crecimiento económico y el desarrollo, importa, y mucho, la calidad de las instituciones y de la política. No es posible tener instituciones y política de mejor calidad si no fortalecemos, democratizamos, profesionalizamos e institucionalizamos los partidos. En este proceso, los marcos jurídicos son determinantes si su existencia va aparejada de un efectivo régimen de control de cumplimiento de las normas.

En mi opinión, y siguiendo en este punto a Lipset, nada contribuye tanto a la credibilidad y a la consolidación de la democracia como el prestigio y la institucionalización de un sistema de partidos; y a la inversa, nada erosiona más la vida democrática como el desprestigio y la parálisis de los partidos y su incapacidad para ofrecer respuestas eficaces a las demandas de la ciudadanía.

En otras palabras, pero con la misma idea: si la clave del buen gobierno y la estabilidad de la democracia descansa fundamental, aunque no exclusivamente, en un sistema sólido, estable y bien estructurado de partidos, es imperativo buscar una salida a la crisis actual de los partidos y sus sistemas, que responda a los tres retos principales que enfrentan: el organizativo, la crisis de representatividad y el problema de la gobernabilidad.

Aunque en América Latina los partidos han sido los protagonistas principales del tránsito democrático, de no resolverse adecuada y oportunamente la crisis de legitimidad y credibilidad que hoy atraviesa la mayor parte de la región, la sostenibilidad de la democracia puede verse seriamente comprometida.

Para ello es necesario, ciertamente, reformar las instituciones y las reglas, pero también es fundamental crear ciudadanía, fortalecer la cultura política y ayudar a cambiar, y para bien, a la clase política. La sostenibilidad de la democracia, su profundización y consolidación demandan el fortalecimiento e institucionalización de los partidos, no su extinción. Los problemas de la democracia se solucionan con mejores partidos y no con *outsiders*; con política de mejor calidad, no con antipolítica. De ahí la importancia de recuperar la credibilidad en la política, de mejorar su calidad, de hacerla más transparente, de volverla más eficaz, de acercarla a la ética. Pero sobre todas las cosas, de reconectarla con la gente. Hay que poner fin, y de manera urgente, a este proceso perverso y absurdo de una política vaciada de sociedad y de una sociedad vaciada de política. De ahí que para cerrar esta reflexión, retomo las preguntas que Duverger (1987, pág. 449) se hiciera hace ya más de cuatro décadas y que mantienen plena actualidad: “¿Sería más satisfactorio un régimen sin partidos? He ahí la verdadera cuestión. ¿Estaría mejor representada la opinión si los candidatos se enfrentaran individualmente a los electores sin que éstos pudieran conocer realmente las tendencias de aquéllos? ¿Estaría mejor preservada la libertad si el gobierno no encontrara ante sí más que individuos aislados, no coligados en formaciones políticas?”. En mi opinión, la respuesta es un no rotundo, tal como surge claramente de la experiencia latinoamericana del último cuarto de siglo.

Notas

1. International IDEA: *Democracy Forum*. Véase el resumen de las conferencias de Lagos, M., y Zovatto, D. (1996): "The State of Democracy in Latin America", Estocolmo, cap. 5, págs. 39-43. Véase también los resultados de Latinobarómetro de los años 1995, 1996 y 1997. Corporación Latinobarómetro, *Asociación latinoamericana de estudios de opinión pública*, Santiago, Chile.
2. Zovatto, D. (3 de abril de 1996). Véanse asimismo los artículos de Perelli, C., y Zovatto, D., y de Perelli, C., págs. XIX-XXI y 163-204.

Referencias bibliográficas

- ANDREA SÁNCHEZ, F.J. de (2002). *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- CARRILLO, M. - LUJAMBIO, A. - NAVARRO, C. - ZOVATTO, D. (2003). *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CARDOSO, F.H. (2005). En: www.fp-es.org/oct_nov_2005/story_11_11.asp
- CERDAS, R. (1993). *El desencanto democrático; crisis de partidos y transición democrática en Centro América y Panamá*, San José, Costa Rica, Red Editorial Iberoamericana (REI).
- COLOMER, J. (2002). "Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias", en Abal Medina, J. - Cavarozzi, M. (comps.), *El asedio a la política*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer.
- DUVERGER, M. (1987). *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- FREIDENBERG, F. (próxima publicación). "Democracia interna en los partidos políticos", en Nohlen, D. - Picado, S. - Orozco, J. - Zovatto, D. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado* (2a. ed.).
- GARCÍA LAGUARDIA, J.M. (2003). "Constitucionalización de los partidos políticos", en *Diccionario Electoral* (3a. ed.), t. I, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL.
- GRINER, S. - ZOVATTO, D. (2004). "De las normas a las buenas prácticas. Una lectura regional comparada del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina", en *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Costa Rica, OEA-IDEA.

- MORODO, R. - MURILLO DE LA CUEVA, P. (2001). *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- NAVARRO MÉNDEZ, J. I. (1999). *Partidos políticos y "democracia interna"*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- PERELLI, C. (1995). "La personalización de la política. Nuevos caudillos, outsiders, política mediática y política informal", en Perelli, C. - Picado, S. - Zovatto, D. (coords.), *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, San José, Costa Rica, IIDH/CAPEL.
- PERELLI, C. - ZOVATTO, D. (1995). "Partidos políticos, liderazgos y consolidación democrática en América Latina", en Perelli, C. - Picado, S. - Zovatto, D. (coords.), *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, San José, Costa Rica, IIDH/CAPEL.
- PRESNO, M. (1998). "La superación del transfuguismo político en las corporaciones locales como exigencia de una representatividad democrática", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Nº 277, Madrid.
- RENIU I VILAMALA, J.M. *Diccionario crítico de Ciencias Sociales*, Universidad Complutense de Madrid, en: www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/transfuguismo.htm
- SARTORI, G. (2000). *Partidos y sistemas de partido*, Madrid, Alianza Editorial, (1a. reimpr.).
- VEGA, P. de (1977). "Teoría y práctica de los partidos políticos", en *Cuadernos para el Diálogo*, Madrid, citado en Andrea Sánchez, F.J. de (2002). *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- ZOVATTO, D. (1996). "La política bajo sospecha", San José, Costa Rica, *La Nación*, 3 de abril, pág. 15.
- (2002). "La democracia interna de los partidos políticos en América Latina", en *Debates de Actualidad* Nº 188, junio-septiembre, Asociación Argentina de Derecho Constitucional.
- (próxima publicación). "El financiamiento electoral: subvenciones y gastos", en Nohlen, D. - Picado, S. - Orozco, J. - Zovatto, D. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado* (2a. ed.).

RESUMEN

Los partidos políticos y su regulación jurídica en América Latina son un tema de relevancia por tres razones principales. *Primera*: por la importancia fundamental de los partidos para el funcionamiento de la democracia. *Segunda*: por el difícil momento y la crisis de legitimidad y credibilidad que enfrentan las organizaciones partidarias en la mayoría de nuestros países. *Tercera*: por la carencia, hasta fecha reciente, de estudios de derecho comparado que abordan esta problemática central para la calidad y sostenibilidad de nuestras aún jóvenes y frágiles democracias.

Es claro que uno de los principales desafíos políticos de este tiempo es dotar a los partidos de marcos jurídicos que les permitan funcionar adecuadamente. Sin duda, gran parte de la crisis que enfrentan tiene su origen en marcos legales deficientes que han abierto la puerta para los abusos, las prácticas clientelistas y el alejamiento de los intereses de la ciudadanía que pretenden representar.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXIII - N° 4 - Diciembre, 2006

Los partidos políticos brasileños: crisis y perspectivas

Silvana Krause

F. Itami Campos

I. Breve reseña de la historia reciente

El actual sistema de partidos políticos en Brasil se desarrolló en el contexto del proceso de redemocratización del país iniciado a comienzos de la década de 1980. Ante la evidente dificultad para mantener el bipartidismo y garantizar, por la vía electoral, su sustentación en el Congreso, el régimen militar (1964-1985) impulsó en 1979-1980 una apertura y reforma de los partidos políticos.¹ Esa reforma pretendió lograr una mayor apertura del sistema partidario, en particular quebrando la fuerza de oposición aglutinada en el MDB, para así permitir el surgimiento de nuevos partidos y superar el bipartidismo conformado por los partidos Arena y MDB, originado en 1965.² Como consecuencia de la reforma, Arena adoptó la sigla PDS, en tanto que la división de la oposición llevó al surgimiento de los partidos PMDB, PTB y PDT. Asimismo, se formó una nueva fuerza con la sigla PT, que tiene su base en el sindicalismo, en particular en la región del ABC paulista, y del movimiento eclesialístico de base, que articuló al sector progresista de la Iglesia Católica.

SILVANA KRAUSE

Doctora en Ciencias Políticas (Katholische Universität Eichstätt-Alemania). Ex becaria de la Fundación Konrad Adenauer. Profesora de la Universidad Federal de Goiás/UFG.

F. ITAMI CAMPOS

Doctor en Ciencias Políticas (Universidad de San Pablo). Profesor del Centro Universitario de Anápolis, UniEvangélica.

La primera puja electoral en la que se presentó la nueva fuerza partidaria fue en 1982, cuando fueron electos por voto directo los gobernadores estatales,³ el Congreso Nacional y las Asambleas Legislativas (estadales). La exigencia de vincular las elecciones que responde a un casuismo impuesto por la situación, terminó por beneficiar a la oposición, especialmente al PMDB, visto como oposición al régimen, que logró imponer un número importante de gobernadores y amplió su representación en el Congreso Nacional. A pesar de obtener menos gobernadores, el PDS retuvo la mayoría tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República.

La fuerza electoral de la oposición, beneficiada especialmente por el retorno a la arena política de los gobernadores de estado, ahora electos,⁴ determinó que cobrara nueva intensidad la campaña en favor de una elección directa del Presidente de la República. El movimiento “Directas Ya” se convirtió en el movimiento de masas más importante del Brasil contemporáneo. A pesar de que en ese momento se mantuvo el sistema de elección indirecta del Presidente de la República (electo en enero de 1985), el cuadro partidario sufrió importantes cambios. La fuerza y la articulación del gobierno, que había podido mantener inalterada su base partidaria con la reforma partidaria de 1979-80, en esta instancia no resistió la presión ejercida por los sectores políticos. El PDS terminó por fracturarse y se produjo la salida de numerosos parlamentarios que pasaron a apoyar la elección de Tancredo Neves (PMDB), constituyéndose, de este modo, el Frente Liberal. Se inicia así el período conocido como “nueva república”, que marca el comienzo de la redemocratización del Brasil después de la etapa del régimen militar (1964-1985). En esta instancia, el Frente Liberal pasa a organizarse como Partido del Frente Liberal (PFL).

La muerte del presidente electo (Tancredo Neves) determina la llegada a la presidencia de José Sarney, hombre vinculado al “antiguo régimen”, quien se convierte en el primer civil que gobierna el Brasil desde 1964. El gobierno de José Sarney (1985-1990) intenta ordenar la economía con diversas medidas.⁵ Se produce también una importante movilización en favor de la democratización del país y de la superación del *entulho autoritário*.⁶ Una de las exigencias de ese movimiento social era la constitucionalización del Brasil, por lo que el Congreso electo en 1986 recibe el mandato de elaborar una nueva carta constitucional, promulgada el 5 de octubre de 1988. La Constitución, denominada *ciudadana*, introduce innovaciones en

los derechos y en las instituciones del país y establece la libre creación de partidos, además de la elección directa del Presidente de la República.

En 1989 es elegido presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) en elecciones directas, tal cual lo establecía la nueva Constitución. Collor asume con un discurso de modernidad, pero en medio de una economía y una inflación descontroladas. Descreído de los partidos “tradicionales”, el nuevo presidente crea su propia fuerza, el PRN, en la que procura nuclear a sus aliados. No obstante, pronto se hacen públicas denuncias de corrupción contra el Presidente y sus asesores, lo que fuerza su alejamiento del gobierno. Collor renuncia el 24 de diciembre de 1992, por lo cual le corresponde al vicepresidente Itamar Franco completar el mandato. Itamar Franco procura integrar su gobierno sobre una amplia base partidaria en presencia de una inflación desenfrenada⁷ que busca controlar con el lanzamiento de un plan de estabilización de la economía –el Plan Real–.

Gracias a los efectos económicos del Plan Real, en las elecciones presidenciales de 1994, el ex ministro de Hacienda y responsable de la ejecución del programa es electo presidente de la República. Fernando Henrique Cardoso conducirá el destino del Brasil por dos mandatos⁸ (1995-1998 y, reelecto, 1999-2002). Intelectual ligado a la izquierda, gobierna con una base conservadora –PSDB/PFL/PMDB/PP–, mantiene la estabilidad de la economía y consigue aprobar algunas reformas –administrativa, previsional y fiscal–, por lo que moderniza así diferentes sectores del estado brasileño.

En 2002 resulta electo un nuevo Presidente de la República. Luiz Inácio Lula da Silva, ex-sindicalista, principal líder del Partido de los Trabajadores y candidato derrotado en sucesivas elecciones anteriores, asume el gobierno en enero de 2003. La base partidaria que le dio sustentación –compuesta por el PT, PMDB, PTB, PDT, PSB y PC do B, entre otros–, definida como centro-izquierda, se ve confrontada con una oposición formada por los partidos PSDB, PFL y sectores del PMDB. Contrariando las expectativas, el gobierno de Lula mantiene las directrices económicas que guiaron al gobierno anterior, catalogado de neoliberal por la izquierda y por los mismos partidarios del PT. No obstante, el gobierno imprime una nueva dinámica a algunos sectores, a la agricultura de subsistencia y a las políticas sociales, lo que repercute en especial en las condiciones de vida de muchos municipios, sobre todo en las regiones nordeste y norte del país.

II. El sistema partidario actual y su crisis

A. Características tradicionales de los partidos brasileños

A pesar de que Brasil experimentó hasta 1985 nada menos que ocho configuraciones partidarias diferentes,⁹ estrechamente vinculadas a las distintas fases políticas, es posible percibir en todas estas fases características comunes. Aun con los constantes cambios que sufrió el sistema de partidos, predominó un perfil semejante en la configuración, el desenvolvimiento y los procedimientos empleados por los partidos políticos. En la tradición política brasileña, los partidos constituyen instituciones políticas frágiles y, en general, no desempeñaron un papel protagónico como actores de la política brasileña (Souza, 1976; Lamunier - Meneguello, 1986).

En lo que se refiere a su organización, los partidos brasileños se caracterizan especialmente como instituciones de cuño regional, con una débil estructura organizacional en el plano nacional. El éxito electoral de los partidos dependió tradicionalmente de las dirigencias regionales y locales con acceso a recursos y empleos públicos.

Por otro lado, al margen de que los partidos presentaran un enraizamiento electoral fundamentalmente regional, la identidad de los partidos, como la de su electorado, en general se presentó como poco definida y difusa. La base electoral de los partidos en gran parte no se sustentó en identidades basadas en segmentos sociales, étnicos o religiosos, mismo con una sociedad profundamente segmentada en términos económicos y sociales. Si fuera posible hablar de alguna identidad de los partidos con el electorado brasileño, habría que decir que ésta se construyó sobre criterios personalistas con poca orientación ideológica y programática. La formación de partidos representativos que actúan en la nueva democracia refleja predominantemente disputas entre sus líderes en el Congreso, como fue el caso de la creación del PFL y del PSDB.

A diferencia de otras experiencias partidarias en América Latina,¹⁰ en Brasil, los partidos políticos no consiguen sobrevivir y actuar en la arena política durante un período prolongado. La gran mayoría presenta una vida corta e inestable, con dificultades para resistir los embates de los regímenes autoritarios o para reorganizarse con el regreso de un régimen democrático.

B. El perfil del cuadro partidario en la nueva democracia

El sistema partidario brasileño ha demostrado poseer algunas características que permanecen prácticamente inalterables en el transcurso de la nueva democracia brasileña. A pesar de 21 años (1985-2006) de democracia en cuyo transcurso se celebraron cinco elecciones presidenciales (1989, 1994, 1998, 2002 y 2006), seis elecciones para gobernadores de estados (1986, 1990, 1994, 1998, 2002 y 2006), seis elecciones para los legislativos estaduais y el Congreso Nacional (1986, 1990, 1994, 1998, 2002 y 2006) y seis elecciones municipales, los partidos y el sistema partidario enfrentan fragilidades que aún no han podido ser superadas. Es notoria la disparidad observada entre el crecimiento del electorado brasileño y las dificultades de los partidos en afirmarse y estabilizarse como actores políticos en la Nueva República.

La nueva democracia amplió de una manera nunca antes vista en el país la inclusión del derecho a la participación electoral, con lo cual la democracia brasileña contemporánea tiene uno de los mayores electorados del mundo. Con la incorporación a partir de 1985 del derecho a voto de los analfabetos¹¹ y la inclusión del derecho a voto con una edad mínima de 16 años a partir de la Constitución de 1988, el país viene aumentando considerablemente su electorado. En el período entre 1960 y 1994, el padrón electoral pasó de 15,5 millones a 94,7 millones de votantes, hasta alcanzar en 2002 un electorado de 115 millones y en el año electoral de 2006, nada menos que casi 126 millones de electores (125.913.479).¹²

El actual sistema partidario brasileño presenta una serie de características que dificultan el desenvolvimiento de la nueva democracia o, al menos, no lo facilitan. Entre los elementos más destacados figura el gran número de partidos representados en el Congreso Nacional. Además de este aspecto, se observa un sistema partidario fragmentado a nivel nacional, un proceso constante de cambios de partido por parte de los políticos en el Congreso Nacional, continuos cambios en los nombres de los partidos, fusiones de partidos, creación de nuevos partidos e inestabilidad representativa.

Las tablas 1, 2, 3 y 4 indican a partir de mediados de la década de 1980 un significativo aumento en el número de partidos representados en la Cámara de Diputados, número que se estabiliza a partir de la década de 1990, aunque se mantiene alto hasta la última elección de 2006. El gran

número de partidos no sería un problema si la mayoría de éstos no tuviera una fuerza relevante en el Congreso. Este no es el caso brasileño. Como si no fuera suficiente el gran número de partidos representados, se observa un sistema partidario altamente fragmentado¹³ que a partir de las primeras elecciones presidenciales de 1989 mantiene en los años de 1990 y hasta la elección de 2006 una relativa estabilidad, sin que esta fragmentación disminuya.

El fenómeno del cambio de partido por parte de los políticos es una característica de la nueva democracia brasileña que genera inestabilidad en la representación partidaria en la Cámara de Diputados. Actualmente, la legislación partidaria diferencia el mandato del cargo político. En particular, se establece que el parlamentario que cambia de partido no pierde su mandato de diputado, pero sí pierde el cargo que ocupa dentro del Congreso.¹⁴ En este sentido, el mandato de representación de un diputado electo pertenece a la persona electa y no al partido por el cual el político fue electo.

La Tabla 5 ilustra los constantes cambios de partido efectuados desde la instauración de la nueva democracia.

En la siguiente sección, se intentará describir los principales factores que contribuyen a la fragilidad de los partidos en la nueva democracia brasileña y se analizarán las consecuencias de este panorama partidario para el funcionamiento del sistema político.

C. Causas y consecuencias del actual panorama partidario brasileño: un círculo vicioso

Los trabajos de investigación realizados sobre la realidad partidaria en la nueva democracia brasileña se concentran básicamente en identificar los factores que contribuyen a la fragilidad de los partidos y procuran incluir elementos que podrían contribuir a modificar la situación.

Un primer análisis parece indicar que la fragilidad de los partidos en la nueva democracia estaría asociada a la inestabilidad económica de la década de 1980 y a la liberación y el acomodamiento de las fuerzas políticas como consecuencia del proceso de transición política. No obstante, el panorama tampoco varía posteriormente. Finalizado el proceso de transición y conquistada la estabilidad económica a mediados de los años de 1990, se hace evidente que es necesario analizar dimensiones institucionales y culturales para esclarecer la cuestión partidaria.

Varios elementos relativos a la ingeniería política insertos en la nueva Democracia brasileña fueron identificados como impedimentos para un normal desenvolvimiento de los partidos: el perfil del sistema de gobierno presidencialista brasileño, el sistema electoral, la legislación sobre los partidos políticos y el financiamiento de las campañas.

En lo que respecta al sistema presidencialista y sus efectos sobre los partidos, contribuye más a la fragilidad de los partidos la naturaleza específica de la configuración del poder conferido al Ejecutivo en la nueva Constitución brasileña de 1988 que el sistema de gobierno presidencialista como tal. No obstante, no se puede ignorar que las características propias de la elección directa del presidente terminan por fomentar las campañas con debates centrados en personalidades y no en partidos. Las cinco elecciones presidenciales que tuvieron lugar desde que se instalara la nueva democracia brasileña evidenciaron el perfil plebiscitario de las campañas y el papel coadyuvante de los partidos. En la primera elección de 1989, el candidato vencedor Fernando Collor era un desconocido en el país hasta la campaña electoral. Un año antes de la elección, su partido, el PRN, tenía apenas el 0,2 % de las bancas en la Cámara de Diputados y alcanzó su mayor índice de representación en 1991, con un insignificante 8,2 %.

En las elecciones de 1994 y 1998, tampoco el PSDB, el partido del candidato vencedor Fernando Henrique Cardoso, era una fuerza muy representativa. En el año electoral de 1994, el PSDB tenía apenas un 9,5 % de representación en la Cámara de Diputados. A pesar del triunfo en las elecciones presidenciales de 1994, el partido solo obtuvo un 12,1 % de las bancas en la Cámara de Diputados. En 1998, el PSDB obtuvo antes de la elección el 18,52 % de los escaños en la Cámara de Diputados y a pesar de la victoria en la elección presidencial no hubo un impacto considerable en el partido, que apenas conquistó el 12,09 % de las bancas.

La victoria de Lula en 2002 no hizo sino ratificar el papel coadyuvante de su partido, el PT. En el año de la campaña electoral, el PT tenía apenas el 11,3 % de representación en la Cámara de Diputados y a pesar de la victoria de su candidato a la presidencia, en la elección para renovación de la Cámara de Diputados, el partido sólo obtuvo el 17,7 % de los votos. El diagnóstico sobre la representatividad del partido al que pertenece el presidente se ve confirmado una vez más con las instancias de la elección de 2006. En el año de la campaña electoral, el PT tenía una representación del 15,7 % en la Cámara de Diputados y el resultado de la elección para

renovación de diputados no alteró significativamente la representación, que se situó en el 16,1 %.

El círculo vicioso que genera este perfil electoral sobre los partidos políticos presenta dos aristas. La primera se plantea respecto del propio proceso electoral. Por un lado, el partido del candidato a la presidencia no es el eje central de la campaña, especialmente en culturas políticas centradas en el personalismo. Este aspecto incentiva al candidato a tratar de ampliar su abanico de apoyo en bases que se fundamentan más allá de su propio partido. En tal sentido, la elección presidencial incrementó visiblemente en más de una ocasión la inestabilidad del sistema partidario. El impacto que sufren los partidos es ante todo fruto de la propia estrategia electoral a través de la creación de nuevos partidos para el lanzamiento de candidaturas a presidente o del cambio de partido de dirigentes políticos interesados en asociarse al partido del candidato o a los partidos aliados, a los que asignan mejores chances de vencer en la elección presidencial. El segundo momento es el período postelectoral, en el que más de un dirigente cambia de partido para acomodarse en torno al partido del presidente o de los partidos aliados.

Por otro lado, las alianzas firmadas también traspasan el carácter partidario, una vez que el proceso electoral se centra en acuerdos entre dirigentes políticos. Es decir que en este perfil de campaña, los partidos no desempeñan un papel central. La campaña presidencial termina por generar fragilidad en el partido al que pertenece el presidente, porque la victoria electoral a nivel de presidente no se refleja en el resultado que obtiene el partido del presidente en las elecciones legislativas. En el caso brasileño, este problema tampoco se soluciona con las alianzas partidarias firmadas en torno a la candidatura a la presidencia. Debe considerarse que estas alianzas no garantizan la consistencia del apoyo gubernamental, dado que en Brasil las dirigencias políticas suelen ser poco disciplinadas. En el Congreso, los políticos a menudo se orientan en función de compromisos contraídos en acuerdos regionales y locales y muchas veces la posición del partido termina siendo secundaria.

En ese sentido, el presidente que asume el Poder Ejecutivo enfrenta dificultades para obtener una mayoría basada en acuerdos partidarios. Esta es la segunda dimensión del impacto que el sistema presidencialista asociado a un sistema multipartidario tiene sobre los partidos, y en el que el presidente necesita hacer verdaderos “malabarismos” para obtener las necesarias mayorías en el Congreso (Nicolau, 1996).

De hecho, el presidente debe recurrir a una serie de mecanismos que contribuyen a la fragilidad de los partidos para alcanzar las necesarias mayorías parlamentarias. Los instrumentos utilizados por el Ejecutivo guardan relación con los poderes constitucionales y los acuerdos hechos con los dirigentes regionales (Santos, 2003).

En lo que se refiere a los poderes constitucionales, el Ejecutivo dispone en la nueva democracia de una serie de recursos que le garantizan intervenir de manera activa y reactiva en el Congreso Nacional, desplazando a menudo a los partidos políticos a un plano secundario en el proceso de decisión. Las competencias legislativas del presidente incluyen el veto parcial o total de proyectos de iniciativa del Congreso. El Ejecutivo obtiene así un recurso político que le permite negociar apoyos en el Congreso. El presidente también tiene garantizadas algunas iniciativas legislativas que son exclusivas del Ejecutivo como, por ejemplo, la reglamentación del presupuesto, lo que le permite concentrar su poder y asumir el papel de los partidos. El poder de agenda de los llamados proyectos de emergencia garantiza al presidente la prioridad en el tratamiento de sus proyectos en el Congreso, mediante lo cual interviene en el proceso legislativo y adquiere con frecuencia una supremacía sobre los partidos que actúan en el Congreso. Además de estos elementos, tiene la posibilidad de tomar medidas provisionales, una suerte de poder de decreto del Ejecutivo, que genera un papel pasivo de los partidos políticos, con poco espacio para un protagonismo propio.¹⁵

Además de estos recursos legislativos del Ejecutivo, el presidente tiene constitucionalmente garantizada la integración de su gabinete. Se trata de un recurso fundamental del Ejecutivo para cooptar parlamentarios y garantizar la aprobación de sus proyectos.¹⁶ A lo largo de la nueva democracia, los respectivos presidentes hicieron frecuente uso de este recurso para garantizar la mayoría en el Congreso Nacional, para acomodar dirigentes políticos regionales en su gobierno, alimentar acuerdos que sobrepasaban alianzas partidarias e incentivar el cambio partidario de dirigentes políticos.

El sistema electoral brasileño también está considerado como un factor que no contribuye a fortalecer a los partidos. Existen diversos elementos que definen la especificidad del sistema de votación, proporcional en el caso del Poder Legislativo y por mayoría en el caso del Poder Ejecutivo. Examinaremos en particular el sistema electoral de representación proporcional de lista abierta para diputados adoptado en Brasil.

Actualmente, para elegir diputados, el elector vota la sigla de un partido o el nombre de un candidato. Es decir que el elector vota una persona o solo la sigla de un partido o alianza. Una importante modificación, aprobada por la Comisión Especial,¹⁷ es la adopción de la lista cerrada, que puede llegar a generar un impacto especialmente positivo para los partidos brasileños.

En una lista cerrada, cada partido o alianza somete a la voluntad del elector una lista de candidatos preordenada. El partido, o la alianza de partidos, somete al electorado una lista de nombres en la que ya está establecido el orden de preferencia en el que serán elegidos los candidatos anotados. En este caso no hay una votación nominal por candidato y, en cambio, el elector vota una lista. El criterio de ocupación de las bancas conquistadas por el partido o la alianza queda preestablecido en función del orden de preferencia que cada candidato tiene en la lista presentada.

El impacto mencionado se refiere fundamentalmente al fortalecimiento de la organización partidaria. En primer lugar, porque la campaña electoral no se centra en individuos, a diferencia de una lista abierta, en la que un candidato necesita conquistar y potenciar el máximo de votos en su propia candidatura para garantizar su elección. En una lista cerrada, la campaña se fundamentaría preponderantemente en el partido, ya que es muy importante fortalecer la lista del partido para obtener el mayor número posible de bancas.

Asimismo, la adopción de la lista cerrada desalentaría disputas por el electorado entre candidatos de un mismo partido, dado que las bases electorales en disputa estarían concentradas en las listas partidarias, lo que provocaría el interés del candidato por que el partido haga una buena votación. Por otra parte, el sistema morigeraría el “canibalismo”, frecuentemente presente entre los miembros de un mismo partido que buscan garantizar “sus feudos” electorales.

En segundo lugar, la lista cerrada motivaría a los dirigentes políticos a construir una carrera dentro del partido. Eso implica que para alcanzar una buena posición en esa lista, los dirigentes políticos deben estar consustanciados con la existencia y construcción del partido, para acceder así a una de las primeras posiciones en la lista. Sin duda, eso dificultaría mucho el arribo de los candidatos de última hora de un partido que son acogidos por una sigla partidaria porque ofrecen algún tipo de ventajas financieras y electorales.

Algunos investigadores políticos contrarios a la lista cerrada argumentan que la regla alimentaría la consolidación de dirigentes¹⁸ que controlan el partido, lo que impediría la oxigenación del partido y la creación de nuevas dirigencias. Cabe señalar que con la lista abierta, los “caciques” ya existen y muchas veces cambian de partido cuando pierden el control partidario o no visualizan más perspectivas ventajosas, lo que lleva a “sus” electores a la nueva agrupación que los recibe sin aportar ningún esfuerzo.

En tercer lugar, la lista cerrada también facilitaría un mayor control, ya que transparentaría la influencia del poder económico. A diferencia de lo que ocurre con la lista abierta, en la que los gastos de campaña son individuales, con comités independientes que reciben apoyos financieros directamente para sus candidaturas y no para el partido, en el sistema de lista cerrada, la campaña sería para el partido. También el financiamiento de las campañas sería mucho más fácil de controlar para la justicia electoral, ya que el aspecto financiero se concentraría en los partidos y no en los candidatos.

El financiamiento y la influencia del poder económico en la vida partidaria y en las campañas electorales son temas cruciales para la calidad de la competencia política y los partidos en la democracia brasileña. Una sociedad altamente concentradora de ingresos y con una cultura política clientelista termina por filtrar y restringir el acceso a la política. Este aspecto afecta un principio básico de todo régimen democrático, que es el de la competencia política, además de crear una profunda dependencia de los partidos y especialmente de los candidatos de los sectores que financian sus candidaturas.

La legislación en vigor establece límites pero permite el financiamiento privado de las campañas con aportes de personas físicas y jurídicas. Sin embargo, el gran problema es la cuestión de la “caja dos” o contabilidad paralela, por la que pasan los recursos que no son contabilizados oficialmente por los partidos políticos.

La nueva propuesta de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados prevé que el financiamiento de las campañas electorales provenga solamente del presupuesto público prohibiendo la contribución de personas físicas o jurídicas privadas. Para eso se prevé una dotación presupuestaria de R\$ 7,00 por elector registrado el año anterior a la elección. Se mantendría el fondo partidario con una dotación presupuestaria de R\$ 0,35 por elector registrado en el año anterior a las elecciones. La distribución del monto resultante de recursos públicos se haría de la siguiente forma: un 1 % distribuido de manera

igual entre todos los partidos registrados en el TSE; otro 14 % igualmente distribuido entre los partidos con representación en la Cámara; el 85 % restante se repartiría en forma proporcional a la representación en la Cámara. En años de elecciones federales, la división de tales recursos quedaría conformada de la siguiente manera: 30 % para la administración partidaria nacional cuando el partido o la alianza tuviera candidato a la presidencia; 20 % para la administración nacional del partido, cuando éste no tuviera candidato a la presidencia; y el restante 70 % u 80 % para las administraciones estatales (50 % proporcionalmente al número de electores y 50 % proporcionalmente a las bancadas estatales de cada partido).

Evidentemente, el financiamiento exclusivamente público sólo podría evitar o disminuir la influencia del poder económico en los partidos, de contarse con una buena infraestructura de control en los tribunales electorales. A pesar de que muchos argumentan que la “caja dos” no sería eliminada, lo cierto es que tal como ya fuera observado anteriormente, las listas cerradas y el financiamiento directo de los partidos facilitarían la tarea de control. También es dable señalar que la prohibición de *shows*, fiestas y una serie de otros recursos utilizados en las campañas disminuyen los costos éstas. Al margen de eso, las campañas millonarias normalmente son visibles. Por lo tanto, ¿cómo explicarlas al poder público y a la opinión pública en un contexto de exclusivo financiamiento público? En tal caso, cabe la pregunta: la “caja dos”, ¿no sería así más visible?

Otro problema que contribuye a la inestabilidad de representación y a la fragilidad de los partidos brasileños es la legislación partidaria, especialmente en cuanto a la lealtad partidaria. La nueva Constitución dio plenas libertades y autonomía para la creación, fusión, incorporación o extinción de partidos políticos.¹⁹ La intención era, justamente, garantizar la libre organización partidaria en la nueva democracia e impedir la intervención del Poder Ejecutivo en la vida partidaria. Sin embargo, el efecto obtenido fue una permisividad que genera constantes cambios en el cuadro partidario, con partidos poco identificados con el electorado e insignificante representación política. La situación se agravó con la nueva legislación partidaria,²⁰ que diferencia mandato de cargo político y que permite que el parlamentario que cambia de partido no pierde su mandato, pero sí pierde el cargo.²¹ En la práctica, el parlamentario es seducido a cambiar de partido cuando se le ofrece una ventaja mayor. Por eso, en general recibe a cambio la oferta de un cargo más notorio y visible en la instancia legislativa.

También se le hacen otras ofertas tentadoras, como una futura candidatura más promisorias, mayor espacio en la televisión en las campañas electorales en caso de cambiar hacia un partido con mayor representación, mejores y mayores cargos públicos para distribuir entre su base de sustentación política, etc.

Con el sistema de lista cerrada previsto en el proyecto de reforma política, los mandatos de los diputados pertenecerían al partido y no a los diputados. Esto posibilitaría un mayor control de los partidos sobre sus diputados electos y evitaría una mayor migración partidaria durante el mandato.

Tal como fuera señalado, la nueva democracia brasileña se caracteriza por el alto número de partidos representados en la Cámara de Diputados. La dispersión y fragmentación de las fuerzas políticas en el Legislativo, asociada a un sistema de gobierno presidencialista, han sido mencionadas por varios investigadores políticos como un factor que dificulta la gobernabilidad del país (ver Nicolau, 1996). Estudios empíricos han demostrado que las causas de la fragmentación partidaria en el Legislativo se fundamentan en diferentes variables, desde la legislación electoral y partidaria hasta el cálculo de ventajas y supervivencia de los diputados y la influencia del Poder Ejecutivo nacional y regional.

La “cláusula de barrera” se adopta en algunos países para evitar la representación de partidos con poco respaldo electoral, para procurar disminuir el número de partidos representados en el Parlamento (ver Unglaub, 1995). La propuesta de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados prevé una barrera del 2 % de los votos para la Cámara nacionalmente distribuidos en un tercio de las unidades de la federación y electo un diputado en por lo menos 5 de estas jurisdicciones para que los partidos tengan el derecho a un funcionamiento parlamentario.

Muchos investigadores también mencionan las alianzas electorales para las elecciones legislativas (elecciones proporcionales) como perjudiciales para nuestro sistema de representación política. Se considera que contribuyen a distorsionar el principio de representación, a potenciar la fragmentación del sistema partidario brasileño y, sobre todo, se les atribuye no seguir una lógica de asociación basada en afinidades ideológicas (ver Krause - Schmitt, 2005).

El proyecto propuesto por la Comisión Especial de la Cámara de Diputados no propone la prohibición de las alianzas electorales para las elecciones. La gran diferencia, sin embargo, radica en que la alianza debería seguir vigente obligatoriamente por al menos tres años. De este modo no habría más cambios de sigla durante ese período y la federación de

partidos constituiría un bloque parlamentario. En caso de producirse la disolución durante el plazo previsto, los partidos perderían sus derechos en el Parlamento.

III. Las elecciones de 2006 y el cuadro partidario

Las elecciones de 2006 plantean un nuevo cuadro político y partidario para el Brasil. Una primera evidencia, reflejada en los resultados electorales de la primera vuelta, es que el Brasil se presenta dividido, especialmente en cuanto al perfil de sustentación electoral regional. Lula (PT) venció en el noreste y en el norte, que configuran las regiones más pobres, menos industrializadas, con mayor desigualdad social y en las que las políticas sociales del gobierno atendieron a los sectores sociales más carenciados. Geraldo Alckmin (PSDB) venció en el sur y en el sudeste, regiones con la renta per cápita más elevada y con el mayor índice de industrialización (ver Gráfico 1). Luiz Inácio perdió en los estados que tienen la agroindustria como base de su economía —centro-oeste y Paraná—, en un claro reflejo de la crisis del sector agrario. El desarrollo de la campaña política, especialmente el énfasis puesto en el tema de la privatización, ha pretendido agregar un componente ideológico a la contienda entre los candidatos.

En la federación brasileña ha sido importante la fuerza política regional. Fueron electos 17 gobernadores de estado en primera vuelta, con otros 10 gobernadores a ser electos en segunda vuelta, por eso la dimensión precisa del cuadro general dependería de ese resultado final. No obstante, los resultados existentes indican cierto equilibrio de los partidos PT, PSDB y PMDB, cada uno de los cuales se impuso en 4 estados, con lo que el PSDB se adjudicó dos importantes estados como son San Pablo y Minas Gerais.

Las fuerzas políticas aliadas al candidato Luiz Inácio Lula da Silva —PT, PSB— obtuvieron su mejor desempeño en las regiones norte y nordeste.

Merece destacarse el pobre desempeño del PFL que apenas obtuvo un gobernador, correspondiente al Distrito Federal, y que incluso ha perdido contra el PT en Bahía, reducto de Antônio Carlos Magalhães, destacado dirigente de la fuerza.

En las elecciones para gobernadores, el PMDB se impuso hasta ahora en 4 estados: Tocantins (TO), Mato Grosso do Sul (MS), Espírito Santo

(ES) y Amazónica (AM). Por el contrario, perdió en Rio Grande do Sul (RS) y en Pernambuco (PE), por lo que no gobernará en ningún estado de mayor importancia.

A. Desempeño partidario en el Congreso Nacional

Después de las elecciones, el Congreso Nacional salió del proceso electoral con una composición diferente a la que presentó en 2003, al comienzo de la legislatura. De los 29 partidos registrados ante el TSE (ver Tabla 9) y que presentaron candidatos, solo 7 superaron la “cláusula de barrera” –PT, PMDB, PSDB, PFL, PP, PSB y PDT– y formarán las principales bancadas. No obstante, los cambios en la composición de la Cámara de Diputados también obedecen al desempeño electoral demostrado por cada una de estas fuerzas.

1. El PMDB se presenta como primera minoría con 89 diputados, 14 más de los que obtuvo en 2002. De las 4 bancas conquistadas en el Senado, dos corresponden a senadores reelectos, José Sarney y Pedro Simon (RS), y las otras dos serán ocupadas por dos importantes dirigentes regionales –Jarbas Vasconcelos, ex gobernador de Pernambuco y Joaquim Roriz, ex gobernador del Distrito Federal–.
2. El PT, que tenía la mayor bancada, ganó 83 bancas, 8 menos que las obtenidas en 2002. Eligió dos senadores, entre ellos Eduardo Suplicy, reelecto en San Pablo. Dadas las denuncias que involucraron a las bases partidarias del PT, los resultados electorales superaron las expectativas de los analistas políticos.
3. El PFL resultó ser el gran perdedor de las elecciones, al obtener 65 diputados, 19 menos que en 2002. No obstante, obtuvo el mayor número de senadores –seis–.
4. El PSDB obtuvo 65 escaños en la Cámara de Diputados, 5 menos que los obtenidos en 2002. Enviará, además, 5 senadores, entre los que se destaca el ex gobernador de Goiás, Marconi Perilo, electo con más de 2 millones de votos.
5. El PP, que disponía de 49 diputados, vio reducida su bancada a 42. Se destaca la elección del ex gobernador paulista Paulo Maluf, involucrado en denuncias ante la justicia pero electo con un importante caudal de votos. El partido solo obtuvo una banca en el Senado, que será ocupada por Francisco Dorneles, ex ministro de Hacienda.

6. El PSB obtuvo 27 diputados, 5 más que en 2002. Cabe destacar la elección como diputado del ex ministro de Lula, Ciro Gomes, por el estado de Ceará. El gobernador electo por el estado es Cid Gomes, hermano de Ciro. El partido también obtuvo una banca en el Senado.
7. El PDT ganó 3 escaños más que en 2002, con lo que estará representado por 24 diputados. También obtuvo una banca de senador.

B. Las Comisiones Parlamentarias de Investigación: denuncias y elección

A partir de 2005 hubo una serie de denuncias que involucran a políticos y parlamentarios, con un claro reflejo en la base partidaria. Muchos acusados y denunciados por la CPI (Comisión Parlamentaria de Investigación) para ser juzgados por la Comisión de Ética de la Cámara de Diputados renunciaron y otros fueron acusados, pero no vieron formalizadas las denuncias. En total, 58 acusados de algún caso de corrupción se presentaron nuevamente como candidatos —47 de la “mafia de los *sanguessuccas* o sanguijuelas”²² y 11 *mensaleiros*.²³ De ese total, 13 fueron reelectos y 45 fueron “castigados” por el voto popular. Cabe destacar que no resultó reelecto el presidente de la Comisión de Investigación de la “mafia de las sanguijuelas”, Antônio Biscaia, del PT-RJ.

C. Los partidos pequeños

El aspecto novedoso de estas elecciones fue la introducción de la cláusula de barrera. El resultado electoral determinó que 22 partidos no obtuvieron el 5 % exigido por la legislación y que pudieran ser penalizados en su funcionamiento congresal y en su desempeño como organización. Conforme a la legislación, pierden el derecho a participar en comisiones, dirigir órganos colegiados, elegir miembro de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y del Senado y nombrar cargos dirigentes; también se reduce su espacio de divulgación en los medios, además de sufrir un recorte de los recursos financieros provenientes del fondo partidario.

Entre los partidos en estas condiciones merecen destacarse: PL, PTB, PPS, PC do B, PV y PSOL. Las siglas excluidas por la cláusula de barrera pueden ahora optar por fusionarse o trabajar desde el Congreso Nacional en favor de una modificación de la ley, lo que posibilita al menos la creación de “federaciones” de partidos, condición que permitiría la unión de

siglas sin necesidad de llegar a la fusión que implicaría la desaparición de las siglas individuales.

Apenas conocidos los resultados electorales, se iniciaron las negociaciones entre los diversos partidos: el PTB, que obtuvo el 4,8 % en la elección, absorbió al PAM (con 0,25 % de los votos), con lo cual obtuvo de esa forma el necesario 5,05 % para su continuidad partidaria. El PL, que tampoco alcanzó el porcentaje exigido, discute la incorporación de las leyendas PSC, PTC, PT do B y Prona. Las leyendas PPS, PV y PHS, que en forma aislada no alcanzaron los votos exigidos por la cláusula de barrera, discuten su fusión bajo el nombre de Partidos Democráticos de Izquierda, en un intento por formar una federación de partidos, aún no prevista por la ley. Las dirigencias de dos partidos políticos, el PC do B y el PSOL, leyendas que tampoco consiguieron superar la cláusula de barrera y que en una escala ideológica de los partidos brasileños se sitúan más a la izquierda, optaron por permanecer separadas, sin discutir cualquier tipo de unión o fusión.

Sin embargo, y a pesar de no haber conseguido cumplir con la cláusula de barrera, los pequeños partidos eligieron el mayor número de diputados y formarán parte de la mesa de negociación a la hora de integrar el gobierno. Tal como se mencionara anteriormente, una de las características de la política nacional es la adherencia a los ganadores y al comienzo de cada legislatura se ha vuelto común la migración de parlamentarios hacia la base del gobierno (ver Tabla 5).

IV. Perspectivas de los principales partidos a partir de las elecciones de 2006

PMDB: a pesar de ser un partido significativo a nivel nacional en términos electorales, ha demostrado en más de una oportunidad su dificultad en construir una acción nacional consistente, capaz de generar una candidatura propia a la presidencia. El partido se mostró dividido desde el comienzo mismo del proceso electoral. Por un lado, las divergencias obedecen a disputas entre dirigentes regionales, algunos de los cuales favorecían el lanzamiento de una candidatura propia a la presidencia, en tanto otros se mostraron contrarios a esta postura y privilegiaron una coalición con el presidente Lula. Por el otro, el partido no logró conciliar posiciones en torno al candidato a la presidencia que debía ser apoyado. El resultado

fue que ya en la primera vuelta electoral algunos dirigentes partidarios expresaron su apoyo a Lula y otros a Alckmin. La división del partido se expresó de la misma forma en la campaña de la segunda vuelta, lo que reforzó el perfil de un partido que, al ser una federación de dirigentes regionales, tiene escasa capacidad de acción política efectiva en la arena nacional.

Desde la perspectiva de un nuevo gobierno, el PMDB se presenta como principal interlocutor del candidato victorioso. Es más: la estrategia adoptada por la leyenda parece haber sido dividirse y negar su apoyo a cualquier posible candidato a la presidencia de la República.²⁴ Con la ratificación de su fuerza en diferentes estados de la federación, surge ahora como la mayor bancada y como potencial socio para la composición del gobierno a nivel nacional. El partido tiene dirigencias que apoyan una u otra candidatura a la presidencia. En ese sentido, resulte electo Luiz Inácio Lula da Silva o Geraldo Alckmin, integrará el gobierno con un perfil partidario sin identidad nacional y, por lo tanto, sin consistencia como base de gobierno.

PT: el resultado electoral del partido acentúa en primer lugar una tendencia ya observada en la elección de 2002. El PT viene desde 2002 cambiando significativamente su base electoral. En primer lugar se produce un cambio en el aspecto regional, pues tradicionalmente la principal base electoral del partido se situaba en las regiones más desarrolladas (sudeste y sur), con dificultades de penetración en regiones menos desarrolladas (nordeste, norte y centro-oeste). En segundo lugar, el partido también cambió significativamente el perfil de su electorado, que era de un nivel educativo más elevado y se concentraba en grandes centros urbanos. Lo paradójico es que en la tradición partidaria brasileña, los partidos ubicados más bien a la izquierda se sustentan electoralmente en regiones más desarrolladas y urbanizadas y los conservadores, prioritariamente en regiones pobres y rurales.

Al margen del resultado de la segunda vuelta electoral a la presidencia, las elecciones de 2006 confrontan al partido con el difícil desafío de formar dirigentes alternativos que tengan el potencial necesario para suceder a Lula. En el partido están perfilándose algunos dirigentes ubicados fuera del tradicional eje sur y sudeste; un ejemplo de ello es Jaques Wagner, electo gobernador en el estado de Bahía (nordeste), tradicionalmente un reducto del conservador PFL.

PFL: este partido enfrenta su primera experiencia como partido de oposición en la nueva democracia. Tradicionalmente era una partido catalogado de *governista*. A lo largo de toda su trayectoria, el PFL se asoció o apoyó a los gobiernos de la nueva democracia brasileña. La tesis de que la representación y

la supervivencia de la organización partidaria estarían íntimamente relacionadas con esta postura no parece corresponderse totalmente con los resultados electorales. A pesar de que el partido fue uno de los grandes perdedores en la representación de la Cámara de Diputados, continuará siendo una fuerza significativa, sea en el papel de oposición o brindando apoyo al nuevo presidente electo. El desafío del partido después de las elecciones será retener a sus dirigentes regionales, especialmente en caso de una victoria de Lula. La base electoral del partido tradicionalmente se concentró en el nordeste. Sin embargo, con la penetración de Lula el partido perdió importantes bases en esta región del país. Un caso emblemático en el nordeste es el de la derrota del partido en Bahía y las amenazas de la candidata a gobernadora del estado de Maranhão, Roseana Sarney,²⁵ que explícitamente apoya la candidatura del presidente Lula en contraposición a la postura del partido que apoya a Alckmimn.

PSDB: El partido continuará siendo una pieza central en el juego político partidario, sea desde la oposición o desde el gobierno. Su principal desafío no es la falta de cohesión interna, ya que consiguió zanjar las disputas de dos líderes paulistas dispuestos a postularse como candidatos a la presidencia (Alckmimn y Serra). Sin embargo, la elección demostró que el partido tiene peso en varias regiones del país y que sus dirigentes ya no se limitan a la región de San Pablo. El partido consolidó la fuerza del gobernador reelecto de Minas Gerais, Aécio Neves,²⁶ demostró la fuerza del ex gobernador de Goiás, Marconi Perilo, y generó un nuevo líder en el sur del país, Jeda Crusius.²⁷

PP: originado en las dirigencias conservadoras que sustentaron el régimen militar, vio profundizada su fragilidad electoral y enfrentó problemas por denuncias de corrupción. Paradójicamente, el partido sirvió de base de sustentación al gobierno de Lula y algunos parlamentarios del partido son acusados de recibir pagos a cambio de prestar su apoyo al gobierno.²⁸ La elección demostró que el partido es otro más en el país que no tiene una dirigencia de expresión nacional capaz de presentar una candidatura propia a la presidencia. Quedará reducido al desafío de negociar un espacio en el nuevo gobierno pero con dirigentes con potencial limitado para una perspectiva de alternativa de poder a nivel nacional.

PSB y PDT: ambos partidos enfrentaron la amenaza de no alcanzar el 5 % y la pérdida de sus tradicionales dirigentes. La muerte del dirigente Brizola dejó en el PDT un vacío difícil de superar, dado que el partido estaba profundamente asociado al dirigente. No obstante, la candidatura a la presidencia del ex ministro de Lula Cristovam Buarque abrió nuevas posibilidades.

También el PSB perdió a su líder Miguel Arrais, aunque ha sabido reorganizarse, en particular en el nordeste –Pernambuco y Ceará–, con la conducción a cargo de dos ex ministros –Ciro Gomes (CE) y Eduardo Campos, nieto de Arrais y su heredero político en el estado de Pernambuco, que actualmente disputa el gobierno estadual en segunda vuelta y que es un importante aliado del PT–.

Frente a este cuadro de incertidumbres, hay señales de posibles cambios en el cuadro partidario brasileño, con vistas no solamente a la integración del próximo gobierno sino también a la futura elección de 2010.

TABLA 1
Número de partidos representados en la Cámara de Diputados (1982 -1988)

Año	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Partidos	5	5	5	6	9	12	17
Partidos efectivos	2,2	2,3	2,3	3,1	3,2	2,8	4,1

Fuentes: Nicolau (1996, pág. 78). Lista de presentes en la Cámara: 31.05.1982; 30.04.1984; 28.03.1984; 02.03.1986; 24.11.1988.

1983 y 1987 calculado de acuerdo con la nueva Cámara de Diputados electa. Las elecciones en Brasil se celebran en octubre y noviembre, pero los diputados electos recién asumen sus funciones al comienzo del año siguiente.

TABLA 2
Número de partidos representados en la Cámara de Diputados (1989-1998)

Año	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1998^a	1998^b
Partidos	22	21	19	19	19	19	18	16	18
Partidos efectivos	5,45	7,07	8,38	8,24	8,39	8,83	8,15	6,49	7,36

Fuentes: Nicolau (1996, pág. 78). Lista de presentes en la Cámara: 12.12.1989; 23.08.1993; 26.05.1994. *Folha de São Paulo* (29.09.1998; 10.10.1998).

1991 y 1995 calculado de acuerdo con la nueva Cámara de Diputados electa. Las elecciones en el Brasil se celebran en octubre y noviembre, pero los diputados electos recién asumen sus funciones al comienzo del año siguiente.

No disponemos de informaciones para los años 1996/1997.

a. Con anterioridad a las elecciones del 3.09.1998.

b. Según el resultado electoral (elecciones en 1998 y asunción de funciones en 1999).

TABLA 3
Número de partidos representados en la Cámara de Diputados (1999 -2002)

Año	1999^a	1999^b	2000^c	2000^d	2001^e	2001^f	2002^g	2002^h
Partidos	18	15	16	18	16	17	16	19
Partidos efectivos	6,9	6,6	7	6,9	6,1	7,3	7,6	8,4

Fuentes: *Zero Hora* (04.02.1999); *Folha de São Paulo* (15.05.2000, 25.08.2000); www.camara.gov.br (03.07.2001), Lista de presentes de la Cámara Federal (20.12.2001), *Folha de São Paulo* (27.09. 2002 y10.10.2002).

- a. A los tres días de haber asumido sus funciones los diputados federales electos en 1998.
- b. Octubre 1999.
- c. Febrero 2000.
- d. 25 de agosto 2000.
- e. 03 de julio 2001.
- f. 20 de diciembre 2001.
- g. 30 de junio 2002.
- h. Según el resultado electoral (elecciones celebradas el 06.10.2002 y asunción de las funciones el 1.02. 2003).

TABLA 4
Número de partidos representados en la Cámara de Diputados (2002-2006)

Año	2003^a	2003^b	2003^c	2004^d	2005^e	2005^f	2006^g	2006^h
Partidos	16	15	16	15	13	15	16	21
Partidos efectivos	8,9	8,9	8,8	8,8	8,4	8,9	9,5	9,3

- a. 02.02.2003 Folha Online <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/>
- b. *Folha de São Paulo* (01.06.2003).
- c. *Folha de São Paulo* (28.09.2003).
- d. *Folha de São Paulo* (03.01.2004).
- e. *O Popular* (18.02.2005). 6 diputados sin afiliación partidaria.
- f. *Folha de São Paulo* (25.09.2005). Representación al 23.09.2005. 10 dipudtos sin afiliación partidaria.
- g. *Folha de São Paulo* (3.10.2006). Representación al 3.10.2006. 4 diputados sin afiliación partidaria.
- h. Según el resultado electoral del 1.10.2006. La asunción de las funciones se produce en 2007. *Folha de São Paulo* (3.10.2006).

TABLA 5
Número y porcentaje de cambios de partido por año
en cada Legislatura

Año del cambio durante la legislatura	Legislatura											
	1983 -1987		1987 -1991		1991-1995		1995-1999*		1999-2003		Gobierno de Lula Elección 6.10.2002 hasta 23.09.05 **	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Primero	0	0,0	8	4,6	55	21,1	83	40,1	10,2	44,2	-	-
Segundo	0	0,0	71	40,8	48	18,4	29	14,0	33	14,3	-	-
Tercero	117	69,9	58	33,3	102	39,1	89	43,0	96	41,6	-	-
Cuarto	51	30,4	37	21,3	56	21,5	6	2,9	0	0,0	-	-
Total	168	100,0	174	100,0	261	100,1	207	100,0	231	100,0	281	-

Fuente: Melo (2004, pág. 67). *Folha de São Paulo*. 25.09.06.

*La ley N° 9.096/95 establece en su art.18 que un candidato debe estar afiliado como mínimo 1 año a un partido para poder presentar su candidatura a un cargo político. Esto explica por qué a partir del cuarto año de la legislatura 1995-1999 disminuyó el número de cambios de partido. Se observa que los cambios se concentran en el primero y tercer año de la legislatura.

** Los datos provistos por el diario *Folha de São Paulo* reflejan perfectamente los cambios de partido que se produjeron durante el gobierno de Lula, ya que el plazo de los diputados para cambiar de partido y postularse como candidatos vencia a fin de septiembre de 2005. Después de esa fecha, los cambios son prácticamente inexistentes en la Cámara de Diputados.

TABLA 6
Representación del partido del presidente de acuerdo con el resultado electoral

1990	1992	1994	1996
Collor	Franco*	Cardoso	Cardoso
PRN	Independiente	PSDB	PSDB
Cámara de Diputados 8 %	-	Cámara de Diputados 12,1 %	Cámara de Diputados -
Senado 6,5 %	-	Senado 16,7 %	Senado -
Gobernadores 0 %	-	Gobernadores 22,2 %	Gobernadores -
Prefectos -	-	Prefectos -	Prefectos 17,1 %

Fuentes: Nicolau (1998:85,154,209); TSE/ *Folha de São Paulo* (10.10.1998; 27.10.1998; 14.10.2000; 29.10.2002).

* Itamar Franco no fue electo. Al ser vicepresidente, asumió la Presidencia como consecuencia del juicio político a Collor.

TABLA 7
Representación del partido del presidente de acuerdo con el resultado electoral

1998	2000	2002	2004	2006
Cardoso	Cardoso	Lula	Lula	Lula
PSDB	PSDB	PT	PT	PT
Cámara de Diputados 19,3 %	Cámara de Diputados	17,7 %	-	Cámara de Diputados 16,17 %
Senado 19,7 %	Senado	17,2 %		Senado
Gobernadores 25,9 %	Gobernadores 11,1 %		-	Gobernadores
Prefectos -	Prefectos 17,8 %	-	Prefectos 7,42 %	-

Fuentes: Nicolau (1998: 85,154,209); TSE/ *Folha de São Paulo* (10.10.1998; 27.10.1998; 14.10.2000; 29.10.2002; 3.10.2006).

TABLA 8
Representación de la alianza electoral del presidente electo
de acuerdo con el resultado electoral

1989*	1994	1998	2002
Collor	Cardoso	Cardoso	Lula
Cámara de Diputados PRN, PDS, PFL, PTB, PDC, PL = 35,3 %**	Cámara de Diputados PSDB, PFL, PTB, PP = 42,4 %**	Cámara de Diputados PSDB, PFL, PMDB, PDS/ PPR/PPB, PTB, PSD = 62,5 %**	Cámara de Diputados PT, PL, PC do B, PMN, PCB = 25,3 %
Senado PRN, PDS, PFL, PTB, PDC, PL = 29,3 %**	Senado PSDB, PFL, PTB, PP = 48,15 %**	Senado PSDB, PFL, PMDB, PDS/PPR/PPB, PTB, PSD = 83,9 %**	Senado PT, PL, PC do B, PMN, PCB = 20,98 %
Gobernadores PRN, PDS, PFL, PTB, PDC, PL = 16,6 %**	Gobernadores PSDB, PFL, PTB, PP = 29,6 %**	Gobernadores PSDB, PFL, PMDB, PDS/PPR/PPB, PTB, PSD = 77,7 %**	Gobernadores PT, PL, PC do B, PMN, PCB = 11,1 %**

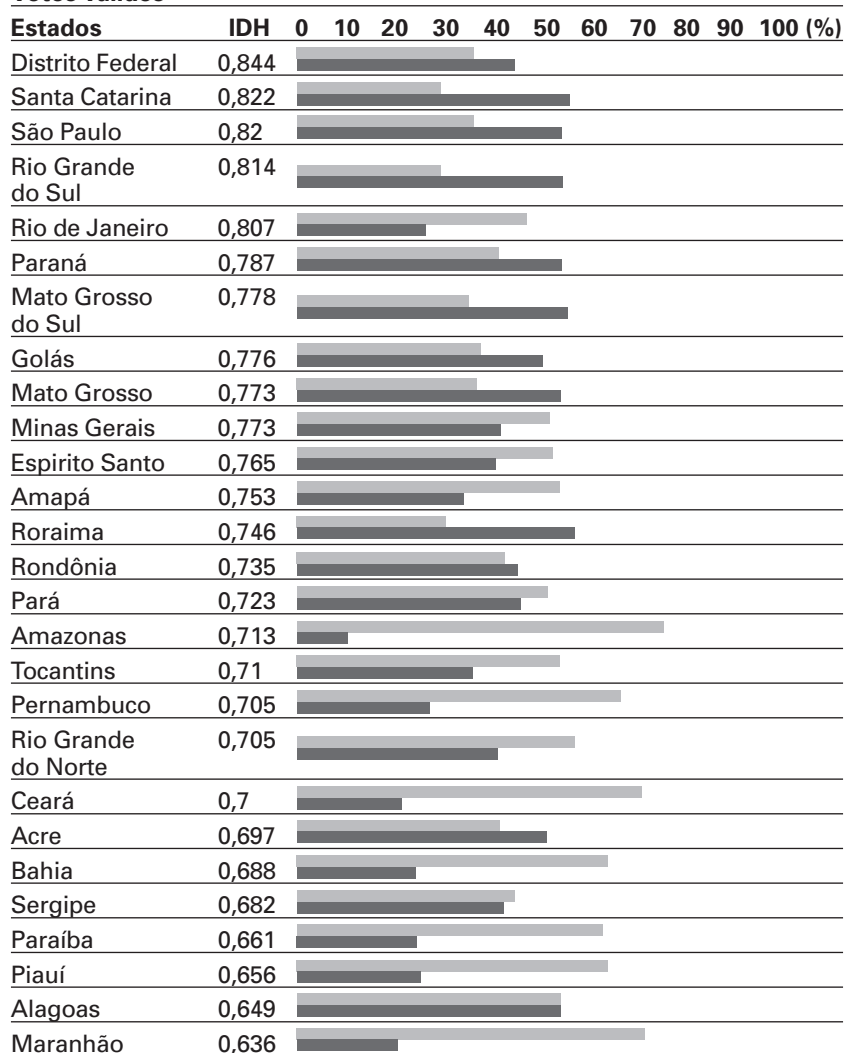
Fuentes: Nicolau (1996: 78; 1998: 83, 154); TSE/*Folha de São Paulo* (29.09.1998; 10.10.1998; 27.10.1998; 29.10.2002).

* Segunda vuelta.

** Representación cuando Collor, Cardoso y Lula asumieron la presidencia. En la segunda vuelta, Collor contó con el apoyo de esos partidos que, sin embargo, no se constituyeron en una alianza electoral formal.

GRÁFICO 1

Votos válidos



Fuente: Mapa del Desarrollo Humano. PNUD e TSE.

<http://www.uol.com.br> (eleições 2006).

* IDH = Índice de Desenvolvimento Humano.

■ Lula ■ Alckmin

TABLA 9
Partidos políticos registrados en el TSE

Sigla	Nombre	Registro	Presidente Nacional	Cargo	Nº
1	PMDB PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO	30.06.1981	MICHEL TEMER	Pres. Nacional / Diputado	15
2	PTB(PSD)* PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO	03.11.1981	ROBERTO JEFFERSON MONTEIRO FRANCISCO	Pres. Nacional	14
3	PDT PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA	10.11.1981	CARLOS ROBERTO LUIPI	Pres. Nacional	12
4	PT PARTIDO DOS TRABALHADORES	11.02.1982	MARCO AURÉLIO DE ALMEIDA GARCIA	Pres. Nacional	13
5	PFL PARTIDO DA FRENTE LIBERAL	11.09.1986	JORGE BORNHAUSEN	Pres. Nacional / Senador	25
6	PL (PST /PGT)**	25.02.1988	VALDEMAR COSTA NETO	Pres. Nacional	22
7	PC do B PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL	23.06.1988	JOSÉ RENATO RABELO	Pres. Nacional	65
8	PSB PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO	01.07.1988	ROBERTO AMARAL	1º Vicepresidente en ejercicio de la Presidencia	40
9	PSDB PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA	24.08.1989	TASSO JEREISSATI	Pres. Nacional / Senador	45
10	PTC PARTIDO TRABALHISTA CRISTÃO	22.02.1990	DANIEL S. TOURINHO	Pres. Nacional	36
11	PSC PARTIDO SOCIAL CRISTÃO	29.03.1990	VÍCTOR JORGE ABDALA NÓSSEIS	Pres. Nacional	20
12	PMN PARTIDO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL	25.10.1990	OSCAR NORONHA FILHO	Pres. Nacional	33

Sigla	Nombre	Registro	Presidente Nacional	Cargo	Nº
13	PRONA PARTIDO DE REEDIFICAÇÃO DA ORDEM NACIONAL	30.10.1990	ENÉAS FERREIRA CARNEIRO	Pres. Nacional / Diputado	56
14	PRP PARTIDO REPUBLICANO PROGRESSISTA	29.10.1991	OVASCO ROMA ALTIMARI RESENDE	Pres. Nacional	44
15	PPS PARTIDO POPULAR SOCIALISTA	19.03.1992	ROBERTO FREIRE	Pres. Nacional / Diputado	23
16	PV PARTIDO VERDE	30.09.1993	JOSÉ LUIZ DE FRANÇA PENNA	Pres. Nacional	43
17	PT do B PARTIDO TRABALHISTA DO BRASIL	11.10.1994	ANTÔNIO RODRIGUEZ FERNANDEZ	Pres. Nacional	70
18	PP PARTIDO PROGRESSISTA	16.11.1995	NÉLIO DIAS	1º Vicepres. en ejercicio de la Presidencia	11
19	PSTU PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO (ANTIGO PRT)	19.12.1995	JOSÉ MARIA DE ALMEIDA	Pres. Nacional	16
20	PCB PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO	09.05.1996	ZULEIDE FARIA DE MELO	Pres. Nacional	21
21	PRTB PARTIDO RENOVADOR TRABALHISTA BRASILEIRO	28.03.1995	JOSÉ LEVY FIDELIX DA CRUZ	Pres. Nacional	28
22	PHS PARTIDO HUMANISTA DA SOLIDARIEDADE	20.03.1997	PAULO ROBERTO MATOS	Pres. Nacional	31
23	PSDC PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA CRISTÃO	05.08.1997	JOSÉ MARIA EYMAEL	Pres. Nacional	27
24	PCO PARTIDO DA CAUSA OPERÁRIA	30.09.1997	RUI COSTA PIMENTA	Pres. Nacional	29

Sigla	Nombre	Registro	Presidente Nacional	Cargo	Nº	
25	PTN	PARTIDO TRABALHISTA NACIONAL	02.10.1997	JOSÉ MASCIDE ABREU	Pres. Nacional	19
26	PAN	PARTIDO DOS APOSENTADOS DA NAÇÃO	19.02.1998	DREYFUS BUENO RABELLO	Pres. Nacional	26
27	PSL	PARTIDO SOCIAL LIBERAL	02.06.1998	EMMANUEL MAYRINCK DE SOUSA GAYOSO	1º Vicepres/en ejercicio de la Presidencia	17
28	PRB	PARTIDO REPUBLICANO BRASILEIRO	25.08.2005	VITOR PAULO ARAÚJO DOS SANTOS	Pres. Nacional	10
29	PSOL	PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE	15.09.2005	HELOISA HELENA	Senadora/ Pres.Nacional	50

Fuente: TSE, 2006.

* Incorporación del PSD al PTB.

** Incorporación del PST y del PGT al PL.

Notas

1. La reforma de los partidos políticos de 1979-1980 [Legislación (20.12.1979)] tuvo como puntos principales: abolición de los antiguos nombres ARENA y MDB; exigencia de que las organizaciones llevaran la denominación *partido*; adopción de una "cláusula de barrera" en nueve estados que obliga a las fuerzas políticas a obtener el 5 % de los votos para ingresar a la Cámara Federal; y la prohibición de constituir una alianza partidaria.
2. Acto Institucional N° 2, de octubre de 1965: extingue los partidos políticos; y el Acto Complementario N° 4, de noviembre de 1965, establece las condiciones para la formación de nuevas fuerzas.
3. Desde 1965 los gobernadores estatales eran designados por el Palacio de Planalto (Presidencia/Poder Ejecutivo nacional) para, indirectamente, ser electos por las Asambleas Legislativas (Poder Legislativo estadual). De conformidad con la enmienda constitucional N° 15 de 1980, se reestablecen las elecciones directas para gobernador.
4. Los gobernadores siempre ejercieron influencia política a través del control de las bancadas regionales. Según Abrucio (1998), los gobernadores tuvieron marcada influencia en la democratización del período.
5. Se implementaron diversos planes con el propósito de reducir la inflación –Cruzado (marzo, 1986), Cruzado 2, Plan Bresser, Plan Verano y "Arroz con Frijoles", del ministro Mailson da Nóbrega–. No obstante, Sarney termina su gobierno con una inflación muy alta y con una economía fuera de control.
6. Nombre dado a la legislación generada durante el régimen militar, que en gran parte deriva del acto institucional N° 5 - AI5.
7. La inflación registrada en diciembre de 1993, ya en las postrimerías del gobierno de José Sarney, fue del 2.708 %.
8. Con muchas críticas por la forma en que impulsa la reforma en el Congreso, Fernando Enrique Cardoso consigue aprobar la posibilidad de reelección para los diversos niveles del Ejecutivo brasileño –Presidente de la República, Gobernador de Estado y Prefecto Municipal–.
9. *Primera*: Partido Liberal X Partido Conservador no Império (1837-1889). *Segunda*: partidos estatales con ausencia de partidos nacionales en la Vieja República (1889-1930). *Tercera*: diferentes formaciones partidarias incipientes que surgieron con la Asamblea Constituyente de 1934 y que fueron suprimidas con el golpe de 1937 y el Estado Nuevo (1937-1945). *Cuarta*: sistema multipartidario del régimen democrático de 1945-1964. *Quinta*: mantenimiento del multipartidismo del régimen democrático anterior bajo el régimen autoritario-militar (1964-1965). *Sexta*: bipartidismo del régimen autoritario-militar (ARENA X MDB) de 1965 a 1979. *Séptima*: sistema multipartidario derivado de la reforma partidaria introducida por el régimen autoritario-militar en 1979. Inclusión de tres nuevos partidos, PT, PDT y PTB. ARENA adopta como nueva sigla

PDS y el MDB presenta la sigla PMDB. *Octava*: sistema multipartidario fragmentado como consecuencia de la Nueva República instalada en 1985.

10. Por ejemplo, los casos de Argentina, Uruguay y Chile.
11. En las elecciones de 2006, nada menos que el 58,6 % del electorado brasileño no tenía el primer nivel completo Este dato explica la dificultad del electorado en discernir entre los partidos y acompañar la complejidad de un proceso electoral con 29 partidos registrados en el Tribunal Superior Electoral (TSE). Fuente: www.tse.gov.br
12. Fuente: www.tse.gov.br
13. Cálculo de partidos efectivos según Laakso y Taguepera (1979). Merkel (1997) efectúa el siguiente cálculo para clasificar el sistema partidario. *Sistema bipartidario*: número de partidos efectivos = $1,5 \leq X \leq 2,5$. *Sistema multipartidario moderadamente fragmentado*: número de partidos efectivos = $2,5 \leq X \leq 5,1$. *Sistema multipartidario altamente fragmentado*: número de partidos efectivos = $X > 5,1$.
14. Ley N° 9.096/95.
15. Constitución brasileña de 1988. Art. 61, 62, 64, 66, 67, 84.
16. Constitución brasileña de 1988. Art. 84.
17. El Informe del diputado federal Ronaldo Caiado fue aprobado por la Comisión Especial el 3 de diciembre de 2003.
18. Apodados en Brasil "caciques". El origen del nombre se refiere al término usado para los jefes de tribus indígenas.
19. Constitución brasileña de 1988. Art.17.
20. Ley N° 9.096/95. Art. 23 y 26.
21. Por ejemplo, cargos de comisiones parlamentarias.
22. Denuncias de corrupción en el área de la salud relacionadas con la compra de ambulancias.
23. Denuncias de pagos mensuales extras a diputados federales a cambio de apoyar los proyectos del gobierno federal.
24. Dentro del PMDB se desató una gran polémica sobre si lanzar o no un candidato a la presidencia de la República. Incluso se hizo una consulta a las bases partidarias. En la Convención se disputaron la nominación Anthony Garotinho (RJ), Itamar Franco (MG) y Germano Rigotto (RS), sin que ninguno finalmente fuera designado por el partido. Los *governistas* lograron impedir toda candidatura.
25. Hija del ex presidente José Sarney.
26. Nieto de Tancredo Neves.
27. Candidata a gobernadora del estado de Rio Grande do Sul. De acuerdo con las encuestas electorales, es la favorita en la segunda vuelta.
28. Un caso de pago mensual extra ilegal (*mensaleiro*).

Referencias bibliográficas

- ABRUCIO, F. L. (1998). *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*, São Paulo, Hucitec/DCP-USP.
- CAMPOS, F. I. (2005). *Ciência Política, introdução à teoria do Estado*, Goiânia, Ed. Vieira.
- CATANHÊDE, E. (2001). *O PFL*, São Paulo, Publifolha.
- CHACON, V. (1985). *História dos Partidos Brasileiros*, Brasília, Ed. Unb.
- FIGUEIREDO, A. C. - LIMONGI, F. (2001). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, Rio de Janeiro, FGV.
- FLEISCHER, D. V. (1997). "Sistema Partidário brasileiro, 1945-1997", en *Política Comparada* N° 1, v.2, Brasília, Arko Advince.
- KRAUSE, S. - SCHMITT, R. (2005). *Partidos e coligações eleitorais no Brasil (orgs)*, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, Ed. UNESP.
- KINZO, M. D. G. (1993). *Radiografia do quadro partidário*, São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung.
- (2004). "Partidos, eleições e democracia no Brasil pós 1985", *RBCS*, Vol. 19, N° 54, fevereiro 2004.
- LAMUNIER, B. - MENEGUELLO, R. (1986). *Partidos políticos e consolidação democrática*, São Paulo, Brasiliense, 1986.
- MAINWARING, S - MENEGUELLO, R. - TOWER, T. (2000). *Partidos Conservadores no Brasil Contemporâneo*, São Paulo, Paz e Terra.
- MARQUES, J. R. - FLEISCHER, D. V. (1999). *PSDB, de facção a partido*, Brasília, Instituto Teotônio Vilela.
- MENEGUELLO, R. *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*, São Paulo, Paz e Terra.
- MERKEL, W. - SANDSCHNEIDER E. (edit.) (1997). *Systemwechsel 3. Parteien im Transitionsproze?*, Opladen, Leske + Budrich.
- NICOLAU, J. M. (1996). *Multipartidarismo e Democracia*, Rio de Janeiro, Ed. FGV.
- SANTOS, F. (2003). *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*, Belo Horizonte, Ed. UFMG, Rio de Janeiro, IUPERJ.
- SINGER, A. (2001). *O PT*, São Paulo, Publifolha.
- SOUZA, M. C. C. (1971). "O processo político-partidário na Primeira República", en Mota, C. C. (edit.). *Brasil em Perspectiva*, São Paulo, DIFEL.
- (1976). *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)*, São Paulo, Alfa-Omega.
- SOARES, G. A. D. (1973). *Sociedade e Política no Brasil*, São Paulo, DIFEL.

RESUMEN

El presente artículo analiza las crisis y perspectivas de los partidos políticos brasileños. En una primera parte se reseña la historia reciente del país, con especial énfasis en el contexto de la fundación y posterior evolución de los principales partidos políticos que actúan en el marco de la nueva democracia del país. En segundo lugar se describen algunas de las características tradicionales de los partidos brasileños y el perfil del sistema partidario en la nueva democracia. Se destacan, asimismo, los elementos que contribuyen a una mayor fragilidad de los partidos y el efecto que éstos generan sobre el sistema partidos. Por último, se analiza la situación de los partidos políticos luego del resultado electoral de 2006 en la primera vuelta para elección de presidente y representación de los partidos en la Cámara de Diputados.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXIII - Nº 4 - Diciembre, 2006

La crisis de los partidos políticos en Colombia

Lo que ha de morir no ha muerto
y lo que ha de vivir no ha nacido

Germán Ruiz Páez*

Que Colombia tuvo partidos políticos antes que Estado es una paradoja que seduce a los estudiosos del tema político y, en efecto, resulta a la vez significativo y alarmante que un sistema político cuyos partidos son tan antiguos como los colombianos haya dado lugar, por una parte, a una sociedad donde se oye con mayor facilidad el trepidar de las balas que la fluidez de las ideas y, por la otra, a que los restos de los partidos tiendan a naufragar en un mar de contradicciones. Ha formado parte del diagnóstico de la nacionalidad proponer entonces que “Colombia, país de paradojas, es en Latinoamérica el de más larga tradición en materia de gobiernos civiles y en el cual, al mismo tiempo, la violencia ha sido empleada persistentemente como herramienta de acción política” (Universidad Nacional, 1998, pág. 33).

En este artículo se analiza una crisis de los partidos que no es fácil conceptualizar y de examinar empíricamente. Por lo anterior, se inicia con una discusión de la noción de esta crisis, para luego hacer un análisis de los resultados electorales de 2006 como una expresión de la misma y, en una tercera parte, formular algunas hipótesis sobre su futuro.

* Con la asistencia investigativa de Lukas Jaramillo, estudiante de último semestre de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá.

GERMÁN RUIZ PÁEZ

Politólogo (Univ. de los Andes 1977). M. Sc. University of Wales y Ph. D. University of Texas at Austin (1987). En la actualidad se desempeña como profesor de la Universidad Tecnológica de Bolívar, Cartagena de Indias, Colombia. Director del proyecto Acompañamiento de Procesos de Formación Política de Jóvenes y Coordinador del Programa para la Modernización de las Entidades del Estado, Presidencia de la República de Colombia (Proyecto PNUD).

I. La noción de una “crisis”

A. Perspectiva “clásica” de lo partidista

Colombia ha tenido una dificultad enorme para agregar y armonizar las preferencias de los ciudadanos. En ausencia de un mecanismo que permita organizar la representación política y tramitar las decisiones en el Congreso de forma coherente y eficaz, la carencia de decisiones colectivas vinculantes ha incidido profundamente en la crisis de gobernabilidad que afecta a la democracia colombiana. El sistema de partidos está ligado a la baja capacidad del sistema electoral para garantizar la representación política y ello es la causa de otra paradoja: si los partidos están en el gobierno, no pueden interpretar proyectos sociales para responder a las demandas de los ciudadanos; y si no lo están, no tienen posibilidades de prepararse para ejercer el poder. Pero a esta paradoja se suma otra: los partidos políticos en Colombia son fuertes en cuanto a que ganan elecciones y débiles por su incapacidad de integrar y hacer representar los intereses de sectores sociales sistemáticamente excluidos.

Los partidos siguen ganando elecciones porque aprovechan su potencial para avalar a los pequeños empresarios de la política, cuya retribución consiste en hacerse contar como miembros de los partidos; pero aun así son débiles, pues no actúan como intermediarios entre el Estado y la sociedad, no logran transformar los intereses individuales y particulares en verdaderos intereses colectivos ni, mucho menos, pueden articular esos intereses colectivos en políticas públicas que respondan efectivamente a ellos.

Es así como, adicionalmente a las contradicciones propias del Estado y su funcionamiento, los mismos partidos se han revelado incapaces de organizar la representación política y esto los ha llevado a dilapidar gradualmente su legitimidad. La situación es tan dramática que incluso los dirigentes de los partidos consideran que la crisis es de fondo y reconocen que no han podido hallar salidas coherentes. Alguien argüiría quizás que el fraccionamiento de los partidos es connatural a la convivencia de diversos matices ideológicos en ellos. Sin embargo, lo que sucede en los partidos colombianos se debe principalmente a que operan sobre todo con base en las “ganancias” que se pueden obtener al adherirse, no por principios, sino por posibilidades de negociar puestos y contratos.

Divididos para ganar y unidos para ser contados

Existe una relación muy estrecha entre el régimen electoral y el sistema de partidos. Aceptando que los partidos, por sus orígenes, tradición y posición en la historia política colombiana cuentan todavía con el apego de muchos colombianos que profesan un “sentimiento partidista”, es importante señalar que los incentivos del sistema electoral han contribuido sustancialmente a su desdibujamiento y su marchitamiento. A esto se ha llegado porque la política partidista se ha concentrado en utilizar los presupuestos nacional, departamental y local para “aceitar” las maquinarias políticas y garantizar lealtades, bajo el presupuesto de que ser miembro de uno de los partidos *paga*. En algunos casos es casi forzoso declararse miembro de determinado partido sólo para posicionarse, contratar y gozar de decisiones favorables. Así, ser liberal o conservador en Colombia había sido hasta las elecciones del 12 de marzo de 2006, con excepciones valiosísimas, un rótulo que servía antes que nada para tener acceso a los recursos públicos y manipularlos. Con el nuevo marco normativo sobre las elecciones y los partidos se abre paso a un sistema diferente, que debe consolidarse en 2010 y 2014.

Suplementariamente, en los partidos se está evidenciando un fenómeno que podríamos denominar “liderazgo mesiánico”, caracterizado por la presencia de caudillos que aglutinan adeptos y/o votantes por lo que son y no por la ideología o el partido que representan. Es un síntoma de la personalización de la política, la cual encuentra en las figuras mesiánicas un salvavidas para subsistir en la arena nacional valiéndose de nombres, símbolos, discursos y mensajes presuntamente salvadores. Estas “deidades” que le ponen nombre y apellido a un partido, que llegan a ser el presente y el futuro del mismo, se convierten en piezas clave del juego político durante coyunturas específicas, pero a la vez se vuelven perjudiciales cuando son incapaces de responder a las expectativas de sus votantes, lo que provoca a la larga mayor frustración con respecto a la potencia de los caminos democráticos e induce por reflejo otro tipo de mesianismo. Tales características son válidas tanto para los partidos tradicionales como para los “nuevos” partidos.

Aun dentro de los “nuevos partidos” surgen movimientos que quieren mostrarse ante el electorado como nuevos, no contaminados, sin etiquetas, pero que no pueden manejar adecuadamente la paternidad que ejercen

sobre ellos los políticos de los partidos tradicionales. De ese modo, carentes de un programa verdaderamente alternativo al bipartidismo, las nuevas fuerzas replican las condiciones y prácticas de la política, viviendo de un electorado que, de manera reactiva, no se fija en un programa sino en la moda electoral de la coyuntura.

Perspectiva complementaria

En las siguientes páginas nos preguntaremos por el perfil “iliberal” de la democracia en Colombia, luego asociaremos dicho perfil a lo propiamente partidista y, sobre estas bases, presentaremos un ejercicio que le permita al lector definir la ligazón entre el aparato estatal y los partidos políticos. Finalmente, veremos cómo, desde la óptica moderna del Estado, es probable que la colisión entre los poderes públicos (Ejecutivo versus Legislativo, en particular) sea inevitable e inherente a la sociedad contemporánea, de suerte que la crisis de los partidos políticos podría ser entendida también conforme a estas premisas.

- a. *Colombia: ¿un régimen democrático iliberal?* Es importante insistir, apoyándonos en reflexiones de Collier y Levinski (1996), Archer (1995) y Bejarano y Pizarro (2001), en que si se trata, en general, de la ausencia de derechos y libertades civiles, lo más apropiado para subtipificar el régimen colombiano es llamarlo una democracia iliberal. El régimen colombiano tiende a la iliberalidad, sobre todo si tenemos en cuenta que Collier y Levinski apuntan a describir de manera focal que las dos características estructurales de un régimen iliberal son la ausencia de libertades y derechos de facto y la predominancia del interés electoral, ambas muy adecuadas para describir lo político de Colombia.
- b. *Incidencia del régimen iliberal en el partidismo colombiano.* Puesto que la iliberalidad se asocia directa y válidamente al perfil exclusivamente electoral del ejercicio partidista (Collier - Levinsky, 1996), no podría prescindirse del hecho de que el partidismo colombiano se encuentra hondamente fracturado por el fenómeno del *clientelismo* y, a la vez, sostenido por éste. Y como quiera que sea, el clientelismo aparece en lo fundamental como un ejercicio de la política que halla en las elecciones su manifestación culminante. Resulta, entonces, coherente ver

en el perfil democrático colombiano iliberal que lo electoral se impone sobre un ejercicio coherente de la ciudadanía.

Adicionalmente, según Poulantzas, cuando la resolución de tensiones sociales se inclina a favorecer la fuerza propietaria de los medios de producción, el Estado nunca puede olvidar las tensiones provenientes de los obreros propietarios de su fuerza de trabajo. Poulantzas es categórico al respecto: “El Estado, procurando siempre la hegemonía de clase, actúa en el campo de un equilibrio inestable de compromiso[s] entre las clases dominantes y las clases dominadas” (Poulantzas, 1980, pág. 30 s.).¹

Estas condiciones de iliberalidad, desde lo político y desde lo económico, explican el deterioro de la ciudadanía, su papel pasivo en la democracia colombiana y su ausencia en la solución de la crisis partidista. Es decir, el Estado, al entrar a mediar a favor de una clase social, vulnera a gran parte de los ciudadanos en su papel soberano y los convierte en receptores sin capacidad de influir en la política mediada por los partidos.

- c. *Colombia: democracia iliberal, Estado en colisión y crisis partidista.* La imposibilidad que tenía el Ejecutivo, hasta la reciente aprobación de la reelección inmediata, de seguir negociando con las “cúspides”, significaba que estábamos asistiendo al afortunado deterioro del voluntarismo caudillista y a la paulatina consolidación del ejercicio del poder a partir de su dispersión en todo el espectro social. La transición desde “partidos de masas” hacia partidos electoreros debería invitar a repensar la política moderna, a la luz de un poder susceptible de ser ejercido cada vez más por células sociales fortalecidas y articuladas (por dentro o por fuera) por partidos aptos para responder a estos nuevos fines.²

Los ciudadanos tendríamos que estar en condiciones de entender el paso de lo que podríamos llamar “partidismo clásico” (que tiende a ser diluido por el estadio presente de lo partidista) a una especie de “neopartidismo individuante”, articulado en células socio-civiles y capaz de contrapesar el creciente autoritarismo (presidencialista) de Estado. Además, teniendo en mente el juicio de Poulantzas según el cual “el lugar de los partidos en el poder no solamente retrocede sino que se encuentra totalmente transformado” y que los “partidos constituyen ya verdaderas correas de

transmisión de las decisiones del Ejecutivo” (Poulantzas, 1980, págs. 206, 221 y 222), consideramos que la innegable crisis del sistema de partidos se podría explicar a partir del papel real que éstos cumplen en el esquema político contemporáneo, afectado por un Estado cuyos aparatos tienden indefectiblemente a colisionar, un Estado que apunta a hacer más presidencialista el ejercicio del poder y, de esa manera, a debilitar el Legislativo quebrantando la visión y la función clásicas de los partidos políticos.

El aparato estatal moderno, cada vez más expresión de las tensiones de una sociedad más monopólica y global pero a la par relativamente más constreñida, está intentando “resolver” esa contradicción quitándole al Legislativo poderes que tradicionalmente le pertenecían –o, si se quiere, atribuyéndoselos– y le resta así poder y papel protagónico a la figura partidista clásica. Es así como el ejercicio de la política amenaza con centralizarse más y más en la cabeza del Ejecutivo, *lo que explicaría que el papel real de los partidos en el juego de lo político tienda a menguar inevitablemente*. Cada vez será mayor la distancia entre quienes detentan el poder y las expectativas del pueblo, y por ello los partidos, que nacieron y existieron para acercar el pueblo al poder, paradójicamente demostrarán cada vez menos fuerza para cerrar esa brecha.

II. ¿Nueva adaptación a la crisis o traición al esfuerzo de desarrollo institucional?

Por primera vez en las elecciones del 11 de marzo de 2006 se hizo efectiva la reforma política de 2003. Esta cambió la fórmula de cuota Hare por el método d’Hondt, estimuló el agrupamiento de las minorías políticas, obligó a presentar una lista única y dejó a discreción de los partidos la posibilidad de reordenar una lista abierta mediante el voto preferente. Buscó fomentar la eficiencia del órgano legislativo y darle una nueva vigencia a la figura del partido, mientras impidió la elección de minorías políticas que no se agruparan o plegaran a un colectivo de tamaño más grande. También, mediante el umbral, limitó que partidos con una votación pequeña continuaran con personería jurídica.

Con este nuevo contexto normativo, 10.793.408 de votos, el 40,58 %³ del potencial de votación, eligieron para el Senado candidatos de 10 partidos en el siguiente orden de votación: Partido de la U, como un nuevo partido

construido alrededor de la figura del Presidente Uribe; los tradicionales partidos Liberal y Conservador; Cambio Radical, como un nuevo partido de derecha que se ha ido proyectando desde la capital para perfilarse como nacional; el Polo Democrático Alternativo (PDA), como una coalición de izquierda; Convergencia Ciudadana, como un partido que empezó siendo regional y ahora se muestra como mediano y multi-regional; Alas Equipo Colombia, ahora en el uribismo, como una fusión de una facción liberal y otra conservadora; Colombia Democrática, dirigida por el uribista primo del Presidente; MIRA, como un partido de cristianos; y Colombia Viva, como un pequeño partido regional.

Seis de los diez partidos estuvieron claramente alineados con el Presidente, haciendo de la bancada gobiernista, en un principio, una mayoría aplastante que podría dividirse pero también arrastrar a las fuerzas que quedaron por fuera. Esto reafirmaría el espacio que se ha ganado el PDA como tercera fuerza, ya no sólo como una alianza entre políticos provenientes de grupos sin representación política histórica, como algunos sindicatos y otras fuerzas de la izquierda democrática, sino como una nueva opción de sociedad que canalice los diferentes desacuerdos con el establecimiento.

Con el fuerte carácter presidencialista del régimen colombiano, reforzado por la reelección inmediata y por las fuerzas políticas reacomodadas alrededor del “uribismo”, la crisis del sistema de partidos se modifica de un bipartidismo disfrazado de multipartidismo extremo a un bipartidismo mimetizado en un multipartidismo moderado. En esta primera ronda de impacto de las reformas, se nota más una adaptación al cambio que una transformación de estructuras y prácticas de los partidos. Se puede señalar que la elección de marzo es más un cambio en la forma, y aún está por verse si habrá un compromiso de fondo con un cambio hacia partidos distintos a los tradicionales. Adicionalmente, desaparecieron movimientos unipersonales que tradicionalmente habían llegado al Congreso.

En la Tabla 1B⁴ se pueden observar los cambios en la conformación del Senado de la República desde los partidos que existían antes de la aplicación de la Reforma. Para la elaboración de la misma, fue necesario preguntarse por la trayectoria de los políticos que conformaban una gama de pequeños partidos que llegaron al Senado en 2002 y descifrar su relación con el bipartidismo; estos habían tenido la capacidad de agruparse bajo una misma bandera y formular estrategias de dispersión de sus fuerzas a través de varios movimientos coyunturales (Gutiérrez, 2002).⁵ Se encontraron

políticos tradicionales en los nacientes partidos, localizables por trayectoria. Lo anterior condiciona la derrota parcial del bipartidismo, al comportamiento que tengan los políticos (con clara extracción en el bipartidismo) en los nuevos partidos.

TABLA 1
Cambios en la conformación del Senado
y el bipartidismo

1A. Interpretación de los cambios en el Senado

	2002	2006	Calificación del crecimiento del partido	Cambio en el número de escaños
Alas	5	5	3	0
U	6	20	5	14
Polo	7	11	3,5	4
MIRA	1	2	4,5	1
Liberal	31	18	1,5	-13
Conservador	23	18	2,5	-5
Convergencia	2	7	5	5
C. Viva	2	2	3	0
C. Democrática	4	3	2	-1
Cambio	8	15	4	7

1B. Tabla de cambios

Bipartidismo	2002	2006
Liberal y Conservador	54	36
Contando a U y Cambio Radical como parte del bipartidismo	68	71

La calificación auto-referenciada del bipartidismo oficial es negativa, y cuenta con que antes se tenían oficialmente como facciones que recogían las banderas o “sentimientos” propios hacia los partidos históricos, mientras que

los partidos que les restaron protagonismo proclamaban su independencia y a veces su rechazo (ver Tabla 1B). El surgimiento del Partido de la U con una simbología nueva y con un mensaje independiente al bipartidismo sorprende no sólo por su rotundo éxito electoral, sino por pasar de su inexistencia a una aparición nítida donde se posicionó en la opinión pública.

Resta preguntarse si los miembros de los partidos tradicionales que ahora militan en nuevos movimientos están dispuestos a recomponerse y establecer alianzas que mantengan vigentes a estos dos partidos. O si, por el contrario, podrían comprometerse con cada uno de sus nuevos partidos gracias a la reforma política, donde los nuevos colectivos pueden empezar a consolidar las redes electorales y burocráticas, para de esta manera ofrecer lo que el bipartidismo ha ofrecido a sus miembros. Además, la coyuntura “uribista”, como una mezcla de reacomodamiento y desequilibrio del sistema, sobre la que todos cabalgan a favor o en contra, podría ayudar a perfilar al partido naciente, con base en el grado de distanciamiento y puntos de discordia que ofrece el proyecto del Ejecutivo. Aquí se abre una pregunta para trabajar en la siguiente sección, sobre qué tan diferentes podrían ser los nuevos partidos y qué espacios podrían entrar a cubrir. Hasta el momento no se ha evidenciado un carácter notoriamente diferente de los nuevos partidos con capacidad electoral importante.

TABLA 2
Orígenes bipartidistas en los nuevos partidos

Dpto.	Número de curules	Bipartidismo	Orígenes bipartidistas de los nuevos	Bipartidismo absoluto
Antioquia	10	4	6	10
Valle	7	2	2	4
Atlántico	7	3	4	7

En la Tabla 2,⁶ tomado el ejemplo de los candidatos al Senado que obtienen su mayor votación en los departamentos de Antioquia, Valle y Atlántico, vemos que el único departamento que presenta variaciones parciales es en el Valle, lo que muestra una constante para Atlántico y Antioquia (dos departamentos populosos y con importancia económica), donde se cambia de colectivo pero

el origen de las figuras no varía (tal como pasaba antes de la reforma política de 2003). Por otro lado, para Bogotá empiezan a perfilarse otras realidades políticas, premiando a líderes religiosos transportados a la política y a líderes de izquierda cuyos orígenes nos remiten al sindicalismo.⁷ La alta votación de figuras ajenas al bipartidismo indicaría una modulación del mismo, de manera irregular en el territorio.

La Tabla 3⁸ y sus dos gráficos nos permiten observar cómo el electorado siguió funcionando como lo ha hecho en la historia reciente, con base en diferentes tipos de cercanía o relación con los líderes políticos. La reforma que en un principio pretendía que los electores votaran por los partidos y no por los personajes dejó una opción, a discreción de los partidos, para presentar a sus candidatos en una lista abierta donde se podía hacer explícita la votación por un candidato, lo que modifica así el orden, o acogerse al orden inicial votando por el renglón partido. De los diez partidos que entraron al Senado, sólo MIRA se presentó con lista cerrada. El comportamiento lógico del electorado, frente al tipo de campañas que hicieron los partidos alrededor de las figuras y soslayando al conjunto, fue una votación donde sólo el 8,31 % de los votos fue indicado hacia el colectivo; es decir, menos de la décima parte de los votos fue para el renglón partido (ver Tabla 3).

El partido al que le significó un mayor porcentaje la votación por el renglón partido en su lista fue al de la U, donde además este renglón aparece a nivel nacional como ganador frente a cualquiera de los candidatos y con la mayor votación en ocho departamentos (ver Tabla 3). Esto indica que en estos territorios fue más importante la idea de colectivo que el atractivo de sus candidatos. El Partido de la U es un buen ejemplo del tipo de publicidad y de las estrategias de campaña asociadas a la figura carismática del presidente Uribe. Al presidente candidato lo presentaron como figura unificadora.

Para el Partido Conservador, el renglón partido no queda primero en las elecciones de Senado en ningún departamento, y solo fue el 7,58 % del total de votos por la lista. Sin embargo, el renglón es superior a cualquier figura a nivel nacional, lo cual indica que regionalmente la relación con el líder pesa mucho, pero a nivel nacional son la imagen y el sentimiento conservador los que más arrastran (ver Tabla 3).

TABLA 3
Votación por el renglón partido

	U	Liberal	Alas Equipo Colombia	Convergencia Ciudadana	Cambio Radical	Polo Viva	Colombia Democrática	Conservador	General promedio o suma
Número de departamentos donde el renglón partido gana	8	8	8	7	4	1	4	11	0
Porcentaje de votación nacional por el renglón partido	14,42%	9,63%	10,36%	7,50%	8,88%	12,37%	7,88%	11,31%	7,58%
Posición del renglón partido en cada partido	1	2	3	6	2	2	6	5	1
									3,1

Los casos del Polo, Cambio Radical y Partido Liberal evidencian unas figuras con un caudal electoral muy significativo, que relegan la votación nacional por el renglón partido a un segundo lugar. Si nos detenemos en el caso del PDA, aunque el renglón partido sólo haya logrado imponerse en un departamento, las figuras que lograban la primera posición tendían a ser dos, las cuales, por un lado, eran mediáticas y, por el otro, trabajaban con las comunidades a través de movimientos sociales de izquierda. Al no estar localizadas y al contar con electores principalmente “libres”, muestran una situación contraria a la del Partido Conservador (ver Tabla 3).

Observando los partidos pequeños como Colombia Viva y Colombia Democrática, que sólo obtuvieron para el renglón partido el lugar sexto y quinto, se hace evidente que en esta primera fase de la reforma política todavía se incluyen hábilmente unos partidos pequeños, de los cuales está por verse si superan los intereses electorales de unas figuras y comienzan a significar algo como programa y colectivo, diferenciados de los tradicionales (ver Tabla 3).

Estos dos movimientos políticos como la octava y décima fuerza del Senado también constituyen los dos partidos con mayor acumulación sobre su votación en dos figuras a nivel nacional (ver Tabla 4). Para observar la importancia de los personajes de los partidos, miramos la concentración electoral para las dos figuras más votadas. En la Tabla 4⁹ encontramos claramente una relación negativa entre el tamaño por votación y su acumulación porcentual en las dos primeras figuras. Igualmente, para analizar estos datos hay que tener en cuenta lo relativo de los casos de Cambio Radical y el Partido Conservador. En el caso de Cambio, una figura tan mediatizada como el senador Vargas Lleras ha construido su imagen alrededor del partido, como su reconocido dirigente, lo que señala una subordinación del colectivo a la figura. Mientras que en el caso del Partido Conservador, su forma de trabajar a partir de liderazgos regionales, si bien no crea una acumulación electoral, sí es claramente personalista, aun cuando la imagen del tradicional partido funcione sola. El Partido Conservador arroja otros resultados cuando nos preguntamos sobre las votaciones departamentales para elección del Senado y sobre el número de departamentos en los cuales la votación por el partido significó más del 50 % de acumulación en dos nombres de la lista (ver Gráfico C de la Tabla 4). Este es un caso parecido al del partido de la U, que obtiene en cada uno de trece departamentos tal concentración en la figura más votada (ver Gráfico B de la Tabla 4).

TABLA 4
Concentración de votación

4A. Porcentaje de concentración nacional en 2 figuras

	Liberal	Colombia Viva	Polo	U	C. Democrática	Convergencia	Cambio Radical	Conservador	Alas Equipo
	15%	41%	24%	11%	45%	24%	24%	9%	34%

Análisis departamental

4B Número de departamentos en los que la votación de una acumulación de más de 50 % en 1 o 2 figuras

	Colombia Viva	U	Liberal	Conservador	Cambio radical	Polo
Concentración en una figura	17	13	5	6	10	5
Concentración en 2 figuras	8	6	6	12	9	7
Número representativo de la concentración	21	16	8	12	14,5	8,5

TABLA 5
Grado de regionalismo de los partidos en el Senado
Bancadas por departamentos

5A. Número de departamentos donde los candidatos electos reciben la mayor votación

Alas	U	Polo	Conservador	Convergencia	Colombia Viva	C. Democrática	Cambio	MIRA	Liberal
3	15	5	12	5	2	3	12	1	11

5B. Comportamiento electoral en el distritocapital

Alas	U	Polo	Conservador	Convergencia	Colombia Viva	C. Democrática	Cambio	MIRA	Liberal
Votación	24.648	273.304	200.062	53.685	20.731	24.648	245.933	52.461	139.434
Porcentaje	1,75	19,46	14,24	3,82	1,48	2,11	17,51	3,73	9,93

5C. Revisión del porcentaje de votación en cada departamento por los partidos en Senado

Alas	U	Polo	Conservador	Convergencia	Colombia Viva	C. Democrática	Cambio	MIRA	Liberal
Porcentaje mayor	30,40%	51,15%	30,64%	26,93%	13,86%	10,97%	43,51%	10,71%	47,46%
Promedio	5,33	17,38	8,02	6,39	3,00	1,90	13,08	2,55	16,87
Desviación estándar	7,91	9,35	5,49	7,03	3,85	2,45	9,97	2,57	9,61
Varianza	62,58	87,36	30,18	49,45	14,83	6,02	99,38	6,58	92,38

5D. Revisión de la posición de los partidos en cada departamento

Alas	U	Polo	Conservador	Convergencia	Colombia Viva	C. Democrática	Cambio	MIRA	Liberal	
Suma	167	61	123	68	150	192	201	97	190	71
Promedio	6,96	2,54	5,13	2,83	6,25	8,00	8,38	4,04	7,92	2,96
Desviación estándar	2,54	1,38	1,51	1,61	2,49	1,98	2,24	1,65	1,69	1,55
Varianza	6,48	1,91	2,29	2,58	6,20	3,91	5,03	2,74	2,86	2,39

5E. Número de departamentos donde el partido es la primera opción

	Alas	U	Polo	Conservador	Convergencia	Colombia Viva	C. Democrática	Cambio	MIRA	Liberal
Número de departamento donde gana en Senado	2	6	1	5	2	0	0	2	0	5

En la Tabla 5B¹⁰ observamos que los partidos nuevos y los tradicionales buscaron ubicar líderes regionales en sus listas para el Senado que les crearan fortines electorales ligados a lealtades personalistas y una votación sospechosamente constante y acumulada.

El grado de irregularidad con el que se comportó el electorado en las diferentes regiones del país, señalado en la desviación estándar que se obtiene con la cifra de los porcentajes de votación alcanzados en cada departamento, muestra qué tanto se mantiene una relación igual entre los electores y el partido en los diferentes departamentos. Las desviaciones estándar para Cambio Radical (9,97), el Liberal (9,61) y la U (9,35) fueron las más altas. El Partido Conservador tuvo una desviación de 6,72 y el Polo, de 5,49 (ver Gráfico B de la Tabla 5). Una desviación estándar pequeña en un partido de tamaño electoral significativo indica que posee una imagen fuertemente consolidada a nivel nacional y que su propuesta es la misma a lo largo del territorio.

En la Tabla 5, si tomamos las cifras departamentales de la elección al Senado, tenemos que de los diez partidos con representación en el mismo, cuatro son claramente nacionales, mientras que dos lo son parcialmente y cuatro son regionales (ver Gráficos 5A, 5C y 5D). El caso de la izquierda encarnada por el Polo, al lograr un éxito notorio solo en cinco departamentos, muestra que su existencia depende de un voto mayoritariamente urbano (obsérvese en la Tabla 5B que el caudal electoral en el Distrito Capital puede mantener vivo a un colectivo político o incrementar significativamente su tamaño).

El Gráfico E de la Tabla 5 muestra que mientras el Partido de la U es la primera opción al Senado en seis departamentos, el Conservador y el Liberal lo son en cinco y Cambio Radical, a la altura de los partidos medianos, lo es en dos. El PDA lo es en uno, con lo que supera sólo a los partidos muy pequeños que no ocupan la primera posición en ningún departamento. De este modo, este experimento de la izquierda para sobrevivir y consolidarse muestra que el proyecto se mantiene gracias a grupos de ciudadanos dispersos que, de manera continua, le dan un peso político que no alcanza, por ahora, a ser decisivo en la política colombiana.

TABLA 6
Comportamiento de los partidos frente a las elecciones de la cámara baja

Partido de la U	Cambio Radical	Alas Equipo Colombia	Conservador	Liberal	Polo Vivo	Colombia Democrática	Convergencia Ciudadana	MIRA	
Número de departamentos en candidatizarse	27	23	27	33	27	9	14	13	29
Número de departamentos en obtener escaños	16	14	18	21	4	0	2	6	1
Número de escaños	29	20	7	36	7	0	2	8	1

En la Tabla 6¹¹ (ver variaciones entre Gráficos A, B) damos una mirada a las elecciones para la Cámara de Representantes, la cual es elegida mediante circunscripciones territoriales. De los 32 departamentos y el Distrito Capital, el partido de la U presentó candidatos en 27, el Conservador en 22, el Liberal en todos, el Polo en 27, Colombia Viva en 9, Colombia Democrática en 14, Convergencia Ciudadana en 13 y MIRA en 29. El Partido de la U, que es nuevo, fue acertado en su apuesta, y logró una representación en 15 departamentos y el Distrito Capital. Cambio Radical también acertó, mientras que Alas Equipo Colombia sólo logró tres escaños aunque le apostó a 26 departamentos y el Distrito Capital. El Partido Conservador logró elegir candidatos en 18 departamentos y el Liberal fue el ganador absoluto en tanto logró escaños en 21. Se podría señalar que el bipartidismo tiene sus bases electorales con presencia en muchos departamentos; también, que los nuevos partidos, que tienen un origen bipartidista, emulan esta presencia al incluir a los líderes regionales en su caudal electoral; y que, por otra parte, algunos no logran tener una presencia en gran parte del territorio, lo que puede entenderse como la momentánea ausencia de maquinaria o lo efímero del movimiento mismo.

Los resultados de la Cámara de Representantes, con su apuesta inicial, deben mirarse con cuidado porque este “éxito” electoral se basa en la suma de liderazgos muy focalizados, que no necesariamente admiten lealtad a los nuevos partidos como, en ocasiones, tampoco lo hicieron con sus partidos originales, lo cual complica sobremanera cualquier intento de buscar una sintonía ideológica de su parte o aun una disciplina de bancada en el trabajo legislativo. Este comportamiento partidista en las elecciones de Cámara de Representantes muestra las pretensiones, creencias y posibilidades de algunos partidos para ser nacionales, sin olvidar que el aval para las elecciones a la Cámara puede ser una pequeña inversión para una ganancia política futura. Las anomalías en las elecciones a la Cámara de Representantes nos permiten especular acerca del futuro de los partidos, al entender este espacio como natural para el relevo de los liderazgos del Senado.

Al pasar de un bipartidismo disfrazado de multipartidismo extremo a un bipartidismo mimetizado en un multipartidismo moderado, todavía contamos con personalismos que parecerían superponerse a los partidos; personalismos que últimamente han sido mediáticos y tradicionalmente

han sido localizados alrededor de estructuras de favores y controles económicos. Dentro de estos nuevos partidos, tenemos unos que se asemejan al carácter nacional de los dos partidos tradicionales, mientras que otros han ido creciendo lentamente con algunos reveses y algunos apenas quedan insinuados.

La reforma política hizo ajustes institucionales para iniciar una solución a la crisis partidista. No obstante, el presidencialismo exacerbado que limita la importancia de los partidos sigue manifestándose con fuerza, como se evidenció con la candidatura del presidente Uribe, quien se presentó a la reelección por un movimiento que no tuvo candidatos al Congreso ni tiene representación en órganos locales o departamentales.

Los ciudadanos se relacionan con la crisis de una manera en la que más que reaccionar a pequeños estímulos que mantienen el rito de las elecciones, se mueven por inercia: conformando mayorías de no comprometidos donde no parecen tener agenda propia que induzca el rumbo de los partidos; asumiendo, además, una actitud que proporciona el espacio para que los partidos se aíslen y vivan así una realidad auto-referida que los convoca sólo para el triunfo electoral.

III. ¿Será posible el surgimiento de partidos efectivos que canalicen el desarrollo democrático?

Podría pensarse que en futuras elecciones se tendería a generar partidos más adecuados a las necesidades de mejoramiento en la calidad de la representación y a un trabajo legislativo más efectivo. En esta última parte se presentan algunas ideas sobre maneras de superar la crisis analizada en las dos primeras secciones de este artículo.

A. La “reforma política”: ¿necesaria pero no suficiente?

Pese a los avances logrados en la reforma de 2003, los cambios pendientes están bastante claros y tendrían un efecto rotundo. Pueden referirse principalmente a tres aspectos:¹²

Régimen electoral

- a. Encontrar maneras de financiar las campañas políticas que no entrañen el control de los elegidos por quienes las patrocinaron. Esta alternativa debe ir acompañada de modificaciones sustanciales del modo de producción monopolizado-estatizado que prevalece en el país y que, de no cambiarse, amenaza cualquier intento de “estatizar” la financiación de la política.
- b. Cambiar la legislación electoral para simplificarla y para racionalizar¹³ en términos públicos los procedimientos actuales.
- c. Reformar a fondo la estructura y el funcionamiento de la autoridad electoral para promover su profesionalización, su autonomía, su independencia real y, por consiguiente, su neutralidad.¹⁴

Sistema de partidos

- a. Hacer efectiva la democratización de los partidos para que sus directivas, sus candidatos y sus cuadros sean seleccionados siguiendo preceptos democráticos. Tal democratización presupone modificar o, en el peor de los casos, cuestionar la red de valores moralistas que hoy en día definen la dinámica interna de estas organizaciones.¹⁵
- b. Crear incentivos para que los partidos se modernicen, lo cual implica acercarse a los ciudadanos, implantar mecanismos para consultarlos, tener herramientas para procesar los resultados de esas consultas y disponer de los medios para encauzar las demandas resultantes hacia políticas públicas efectivas.
- c. Evaluar en qué medida debe acudir a los nuevos fenómenos que propone la sociedad civil para contrarrestar también desde adentro la tendencia “autoritaria” del Estado moderno, una de cuyas expresiones es el creciente presidencialismo en el ejercicio del poder estatal, unido a la predominante forma monopólica de la economía. Una vez realizado este análisis, proponer y aplicar mecanismos para su implementación.

Congreso

- a. Separar la administración del Congreso de su orientación política, para garantizar que la primera responda a las necesidades de la segunda.
- b. Mejorar el esquema procedimental:
 - i. Suprimir ambigüedades.
 - ii. Regular aspectos que permitan disminuir la oralidad y maximizar el impacto del trabajo de los congresistas.
 - iii. Mejorar sustantivamente la utilización del tiempo.
 - iv. Instaurar mecanismos flexibles para combinar la intervención de voceros de bancada con la iniciativa individual.
- c. Incrementar sustancialmente su autonomía y su independencia.
- d. Establecer un sistema de información que permita una mayor divulgación del trabajo legislativo relativa a las expectativas de los ciudadanos, en el cual se supere la promesa electoral y se vincule a los ciudadanos a las decisiones.
- e. Desarrollar una estrategia múltiple para empoderar al Congreso frente al Ejecutivo, sensibilizándolo sobre su papel protagónico (y necesariamente autodeterminado) que proporcione fortalezas deliberativas frente al presidencialismo que, con unas fortalezas administrativas, sacrifica otros valores políticos.

B. Los viejos y los nuevos partidos: ¿podrán acercarse a las soluciones?

Ya sea desde el enfoque neomarxista, ya desde el clásico de lo partidista político, resulta inocultable que los partidos políticos, tal como los conocemos hoy en el mundo, están en crisis. El ciudadano no cree que tales organizaciones estén preparadas para ser vehículos de los intereses colectivos y las califica, en consecuencia, de altamente ilegítimas. Sus líderes, en la mayoría de los casos, se han dado por satisfechos con las glorias pasadas y viven de lo que esas colectividades fueron o lograron históricamente. En Colombia, la crisis se concreta más bien en la ineficiencia de los partidos para traducir en políticas públicas efectivas las expectativas de los ciudadanos y se agrava por el lastre que representa esta frustración para la consolidación de un modelo apropiadamente democrático. Los partidos, incluyendo los “nuevos”, tal como vimos en la segunda parte, han caído presos

de sus “triumfos” electorales, bastante cuestionables por cierto, al no comprometerse con las transformaciones que acarrea la modernidad. Como siguen ganando elecciones, con viejos o nuevos rótulos, no sienten la necesidad de cambiar sus estructuras ni sus estrategias. No obstante, deberían empezar a tomar conciencia de la crisis generalizada y global e iniciar programas serios de reestructuración y ajuste a las nuevas realidades.

Fenómenos como la globalización, la masificación y ampliación del conocimiento y de la información, la expresión exitosa de demandas por mejorar la salud, la educación y los servicios públicos, han impulsado el surgimiento de ciudadanos y ciudadanas que exigen más soluciones y menos retórica. Al carecer la sociedad de los canales para manifestarlos y procesarlos, estos factores fácilmente se tornan explosivos, porque los partidos actuales no son competentes para asumirlos ni para entender a los nuevos ciudadanos y, por otro lado, porque la historia y la estructura de esos partidos los mueven a permanecer anclados a viejas glorias y aparecer ajenos a los nuevos retos.

Primero, los partidos deben ser esencialmente democráticos para adecuarse y acercarse a las percepciones cambiantes de ciudadanos que quieren influir y participar activamente en sus decisiones, es decir, deben ser sensibles al entorno político, económico y social de sus simpatizantes.

Segundo, los partidos deben ser espacios de discusión, aprendizaje y formación (o transformación) de valores que puedan prestar servicios de información y formación a sus miembros y simpatizantes, lo cual equivale a concebirlos como verdaderas escuelas para sus líderes, candidatos y seguidores.

Tercero, como expresión de los dos puntos anteriores, los partidos deben ser puentes entre la sociedad y el Estado, entendiendo “la sociedad” como una amalgama de intereses contrapuestos y “el Estado”, como el eje que resuelve las tensiones que genera dicha contraposición de intereses. Los partidos deben ser capaces de recoger las expectativas, necesidades y demandas de los ciudadanos y canalizarlas hacia los centros de poder, así como de informar y persuadir a los ciudadanos de las decisiones allí tomadas, para reducir de ese modo el predominio del neocorporativismo en las relaciones sociedad-Estado.¹⁶

Obviamente, los actuales partidos políticos colombianos están lejos de este ideal, nacido de las nuevas realidades del mundo contemporáneo. De ahí que su crisis no se limite al fracaso electoral, sino que se haga ostensible también en su inoperancia para acomodarse al nuevo papel que les reclama el presente político. Afrontar el desafío del creciente presidencialismo en el

ejercicio del poder estatal, ligado como está a la forma predominantemente monopolista que adquiere la economía, les plantea la necesidad de analizar qué tanto deben acudir a los nuevos fenómenos que propone la sociedad civil, como un mecanismo para fracturar desde adentro la tendencia “autoritaria” del Estado moderno.

Así las cosas, los partidos políticos que aquí se proponen, para que puedan actuar en los debates legislativos y ejercer un efectivo control político, requieren fortalecer los siguientes puntos:

- *orden y disciplina* mediante la fortaleza de las bancadas, la actuación de sus voceros, la sólida preparación de las intervenciones y el valor agregado ideológico;
- *efectividad* gracias a que unos intereses colectivos (distintos e incluso divergentes) se trasladen y conviertan en decisiones que recojan las intenciones más profundas de cada colectividad;
- *dinamismo al reconocer la enorme diversidad* de perspectivas, intereses, capacidades y, en suma, desigualdades propias de cualquier sociedad.

Pero también, para lograr que su contacto con la sociedad reconozca:

- la potencialidad que tienen las nuevas células de movimientos sociales organizados o en proceso de organización y
- la necesidad que tienen de establecer nuevas alianzas con un electorado que, aislado por el autoritarismo presidencialista, necesita voces nuevas y fuertes desde el aparato legislativo.

C. El papel de la ciudadanía

El cambio político en Colombia está estrechamente asociado a la construcción del sentido de lo público. Tomar conciencia de ello es un supuesto fundamental para el desarrollo de nuevos ciudadanos y nuevos políticos que resurjan como actores sociales cercanos, que rompan la división de dirigentes y clientela, donde las estructuras patronales y jerárquicas en los peores casos han perfilado al político como propietario y al ciudadano formal como desposeído mendigante.

Es primordial cambiar los incentivos para que ciudadanos y políticos entablen relaciones basadas en los principios de responsabilidad política y

transparencia. El cambio de estos incentivos está muy relacionado con aspectos formales, que presentamos en la primera parte de esta sección, e informales, que vamos a precisar ahora. Si bien es necesario modificar de nuevo el régimen electoral, reformar a fondo el sistema de partidos y fortalecer organizacional e institucionalmente el Congreso, también es inaplazable transformar otros aspectos esenciales para que el cambio político sea posible y se mantenga. Cabría afirmar incluso que mientras el cambio de lo político siga reduciéndose a modificar formalidades, las electorales entre ellas, toda pretensión reformista seguirá cayendo en el vacío mientras no se trabaje en la manera en que estamos construyendo y transmitiendo valores desde el hogar y la escuela. El modelo económico vigente, el modelo educativo actual, las condiciones sociales ligadas a estos modelos y, en general, los patrones de comportamiento político de los colombianos tienen que ser modificados.

Entonces, cuestionarse por el ciudadano y sus horizontes posibles y las propuestas o deseos tras el diagnóstico nos permitirá encontrar una fórmula propia que quizás admita la falta de Estado-Nación, pero sea un compromiso para ampliar y fortalecer la ciudadanía. Es acá donde cabe preguntarse por el ciudadano enfrentado a su época y contexto, porque si bien no encontramos a veces voluntad política en los gobernantes, en los gobernados encontramos desánimo.

Colombia, que tomó una ruta desafortunadamente propia y trágicamente copiada, que mantuvo partes de la geografía relativamente aisladas pero abocadas al sistema por medio de la televisión y ciertas lógicas de la moda de lo político, y marginada y automarginada a una mayoría intensamente empobrecida, llegó a un punto similar al de otras latitudes: el capitalismo como una fuerza económica que promocionaba una cierta estabilidad política se agotó sin sufrir rechazo y, mucho menos, salida en su *némesis* socialista; simplemente se extralimitó en algunas de sus promesas y nunca cumplió otras (De Sousa, 1998). De esta manera, la postmodernidad para los países que no alcanzaron la modernización no significó una superación de la modernidad, sino una sin salida que creó unas complicaciones entre los apetitos y problemas abstractos de las sociedades industriales y las necesidades y afanes propios de sociedades premodernas, con hambrunas y problemas de salubridad.

Así, las tensiones que genera el modo de producción colombiano, simultáneamente precapitalista y capitalista, con afanes hacia el monopolio

protegido por el Estado y la monopolización tradicional, han supuesto que las posibilidades de ascenso social estén vedadas desde lo que Torres llamó el “canal económico”. Lo que ha convertido esa veda en una de las causas para que en Colombia, el “canal armado” constituya una salida que se elige más por exclusión (porque “no hay otra mejor”) que por atracción (porque es estratégica y tácticamente adecuada) (Torres, 1988).

Tales tensiones no se expresan en la mayoría de la población (concentrada en las ciudades) en acciones violentas, sino más bien en desánimo y la ausencia de euforia frente al capitalismo. Tal mayoría ha estado inserta en una maraña social digitalizada y mercantilizada que la mantiene ocupada e inmersa en problemas muy personales y abstractos. Y, adicionalmente, que sin estar plenamente a gusto la hacen dependiente de un tipo de vida (de una permitida individualidad e impuesta soledad) por no conocer nada diferente y por ser obligada a otro extremo indeseado si se renuncia a las condiciones actuales. En Colombia, estos afanes, dentro de una sociedad urbana hiperindividualizada, se compaginan en una lógica postmoderna, con las necesidades más inmediatas y tangibles (Lipovetsky, 1983).

Es en estas condiciones en donde las banderas políticas han dejado de proporcionar sentido y emotivo fervor que se salga del cálculo racional de los negocios y del “sálvese quien pueda”. En un estado de desánimo (muy diferente al rechazo), las viejas y nuevas fuerzas políticas no han florecido o renacido con nuevas proclamas que generen nuevas opciones. El efecto que ha tenido este deterioro es que las soluciones se busquen de manera individual y la confianza se le otorgue sólo a agentes de acceso inmediato.

De este modo, el voto y las disposiciones electorales funcionan de manera inercial, cuando las mayorías se sienten ajenas a la realidad política y sólo necesitan claves cercanas, en un mundo en el que la subjetividad cobra un nuevo valor y la objetividad de la justa distancia desaparece ante la máxima: “Es más importante estar próximo que ser real” (De Sousa, 1998). Por consiguiente, esta ciudadanía, introvertida y algo discapacitada por su contradicción postmoderna, ha sufrido la falta de imaginación, como una población de no comprometidos, que afirma sin ser cómplice, crítica sin desertar (De Sousa, 1998).

Sin embargo, la imaginación política como un factor sintético (pero posible para la sociedad actual) que forje una minoría que vaya contra la lógica de los *mass media* podría lograr conformar mayorías alusivas o coyunturales y hacer obsoletas ciertas maquinarias políticas, romper lo

inercial y designar un nuevo rumbo para la sociedad. Esto permitiría capitalizar la calificación de minoría como algo positivo y lograría que la representación, la diversidad y la pluralidad posibiliten una democracia moral que la alejen de la concepción pragmática de la misma (Ignatieff, 2005).

Es así como la ciudadanía dejaría de ser cliente de la política y empezaría a ser promotora de la misma, lo que acabaría con una suerte de estructura obsoleta que alejaba el espacio amplio y vivencial de la ciudadanía de sus dirigentes nacionales, y haría de la política algo eventual y abstracto: árido, hostil e insuficiente.

Teniendo en cuenta este diagnóstico, se requiere un ciudadano que sea capaz de influir en la política, para lograr que su poder se exprese a través de su connotación incluyente mediante múltiples minorías. Es decir, el ciudadano debe comprender que al delegar su poder lo transfiere responsablemente y que, a través de su actividad pública permanente como opinión colectiva no manipulable, como veedor, como propulsor de iniciativas legislativas y gubernamentales, debe influir constantemente en el proceso de elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Así, cuando delega su poder, se reserva su constante e intensa vinculación a las actividades legislativa y gubernamental, a través de partidos que reflejen las múltiples voces de múltiples minorías organizadas.

Por todo lo anterior, el ciudadano abandona un rol pasivo y por medio de la creación, recreación e intervención de partidos, se convierte en protagonista y autor de la obra de la cual había sido un espectador somnoliento.

GRÁFICO 1A
Crecimiento de los partidos

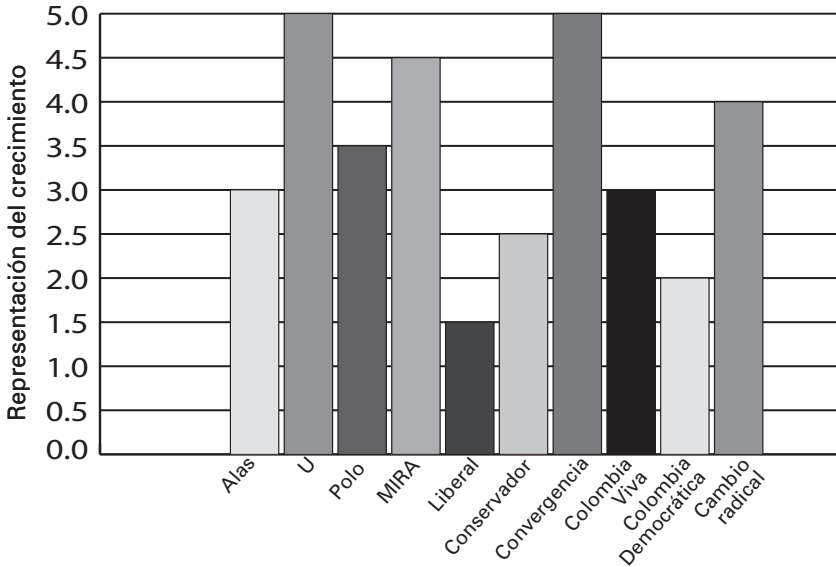


GRÁFICO 1B
Cambios en el número de escaños

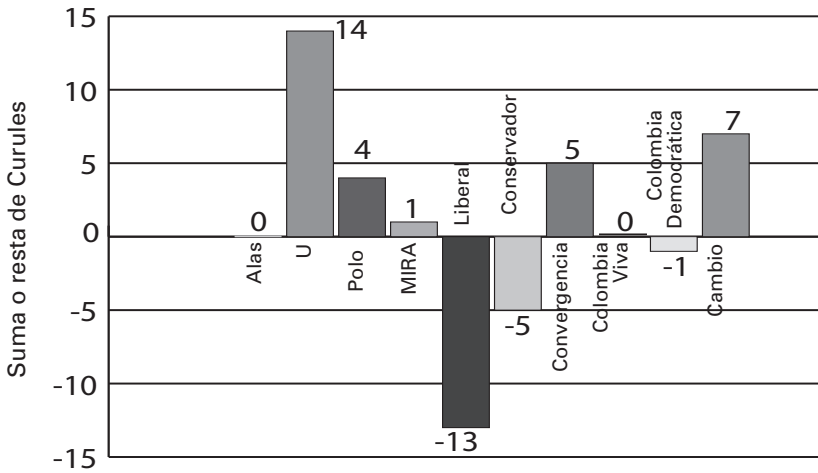


GRÁFICO 3A
Número de departamentos por partidos donde el renglón-partido gana

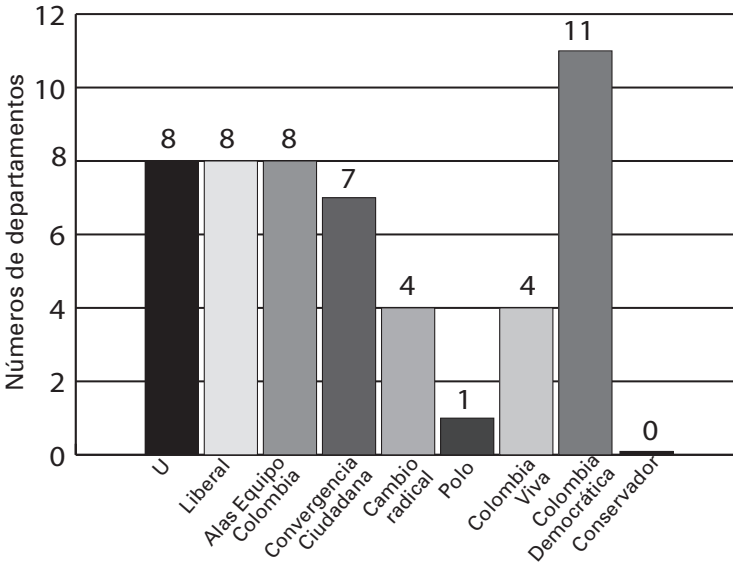


GRÁFICO 3B
Porcentaje de votación nacional por el renglón-partido

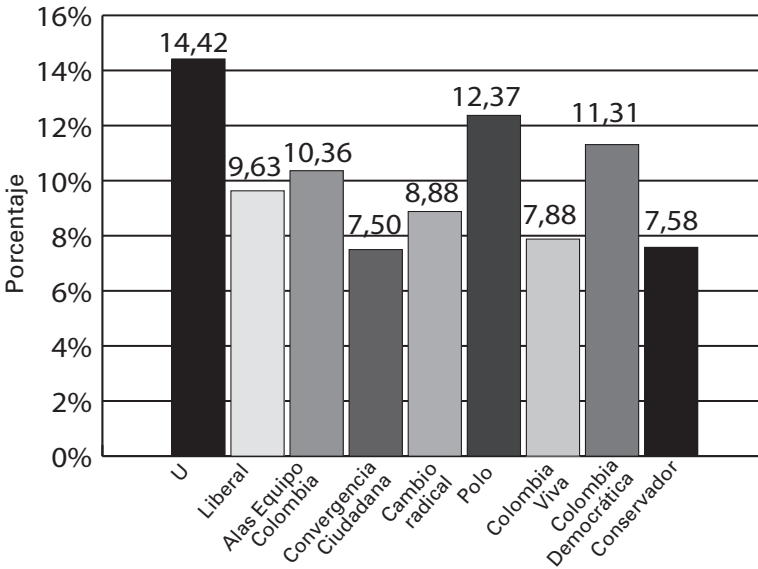


GRÁFICO 4A
Concentración en dos figuras

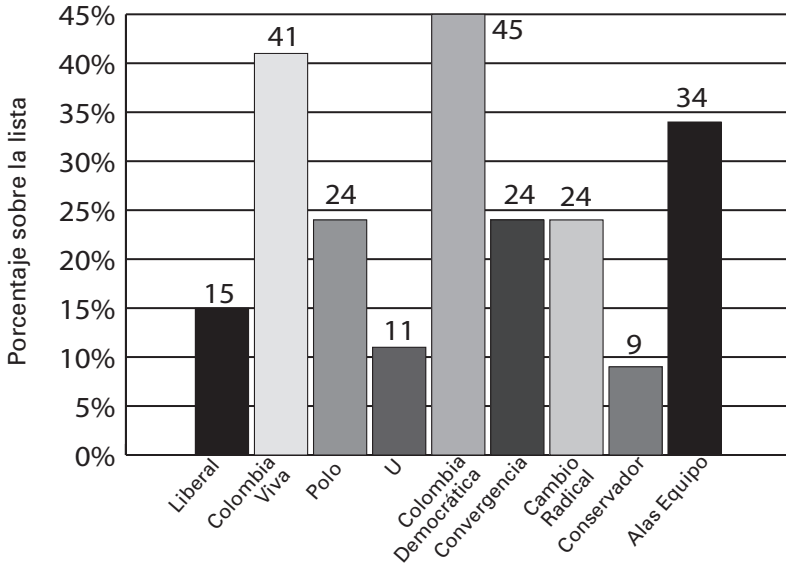


GRÁFICO 4B
Número de departamentos donde existe acumulación en una figura

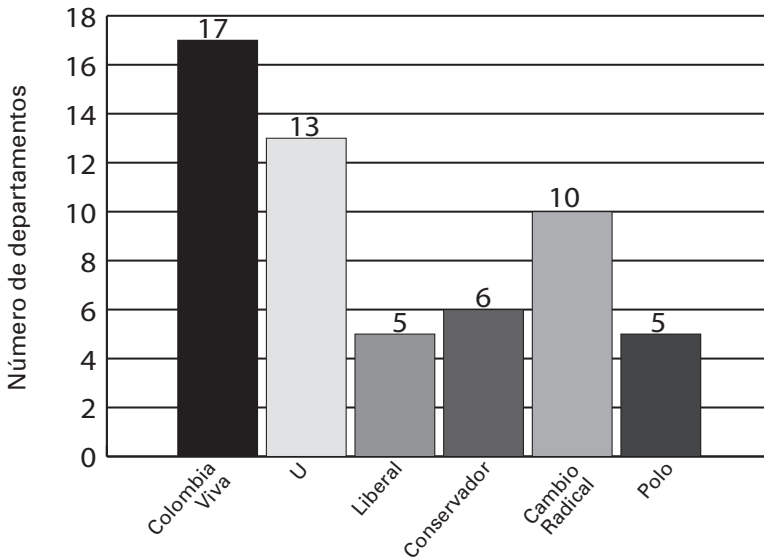


GRÁFICO 4C
Número de departamentos donde existe concentración en dos figuras

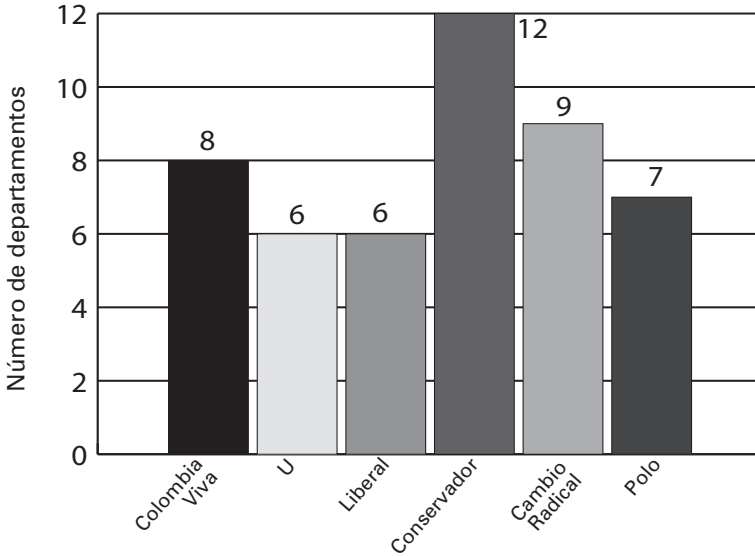


GRÁFICO 5A
Número de departamentos donde los candidatos electos reciben la mayor votación

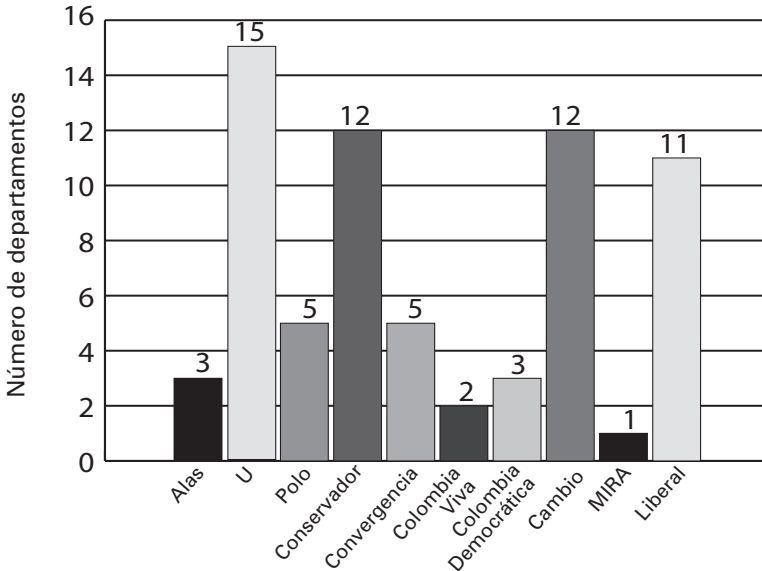


GRÁFICO 5B
Desviación estándar del porcentaje de favorabilidad en los departamentos

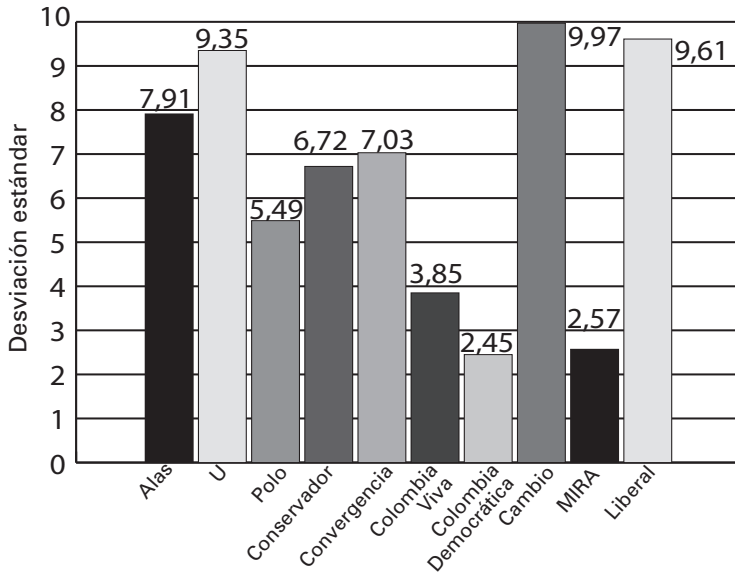


GRÁFICO 5C
Promedio de posición del partido en los departamentos

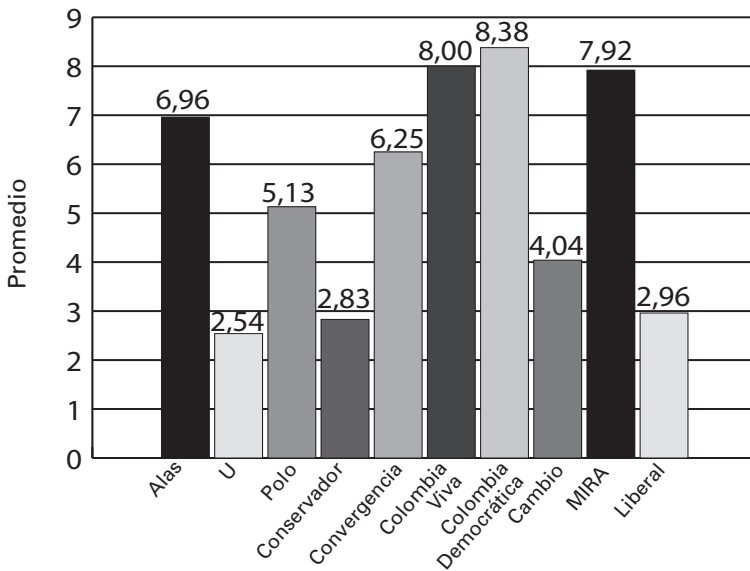


GRÁFICO 5D
Desviación estándar de la preferencia por el partido en cada departamento

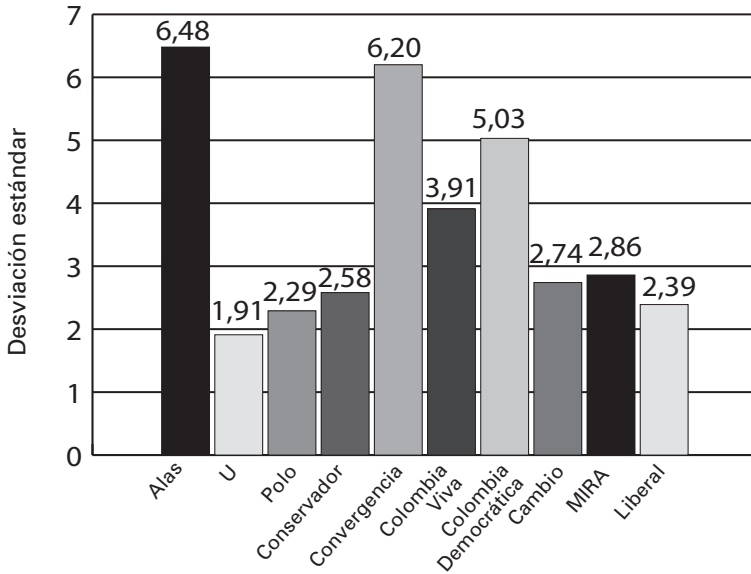


GRÁFICO 5E
Preferencias departamentales por partidos

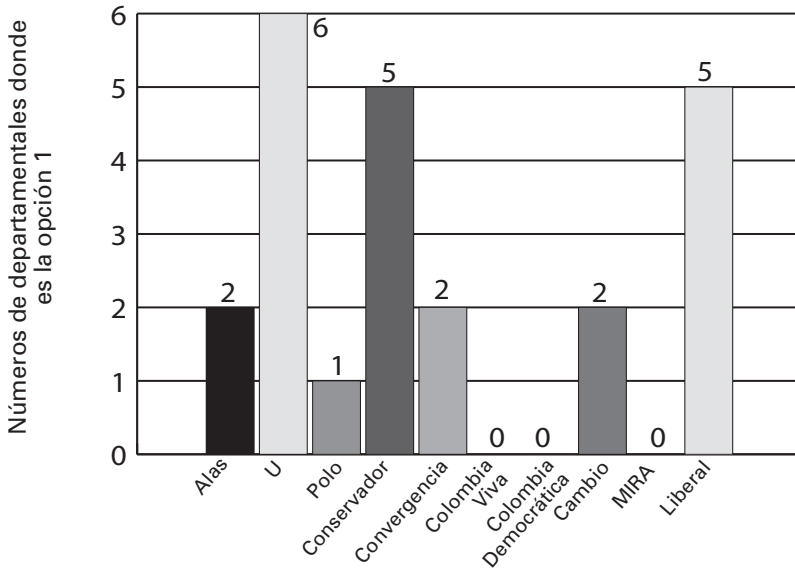


GRÁFICO 6A
Número de departamentos que contaron con candidatos de cada partido

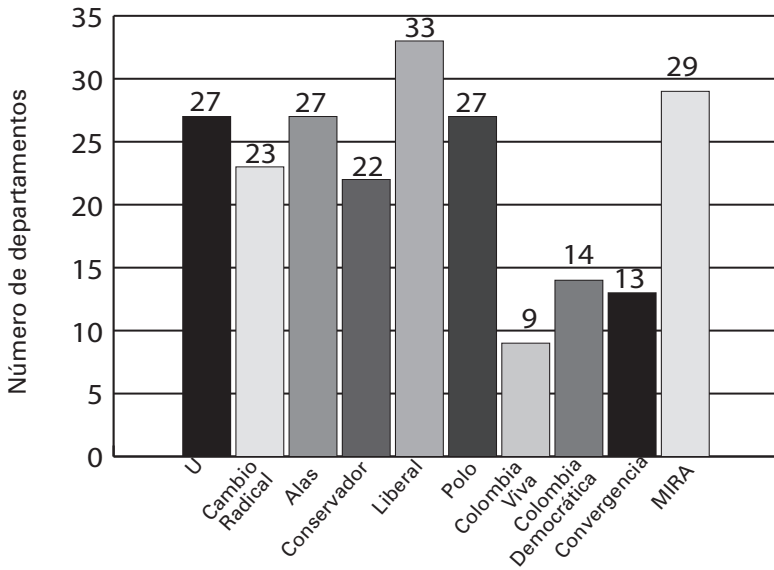
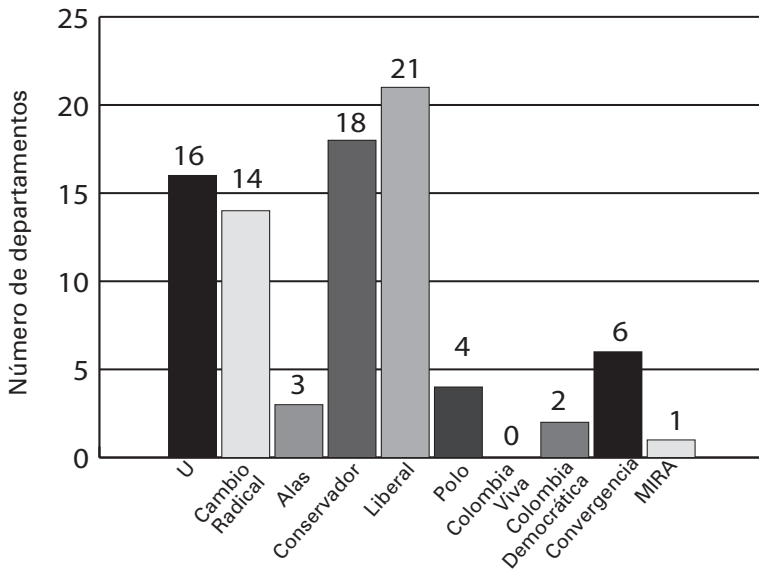


GRÁFICO 6B
Número de departamentos en obtener representación



Notas

1. Más adelante (Ibíd.: 80) afirma Poulantzas: “El Estado [...] está constituido a partir del mismo campo en que se sitúan [tanto] las luchas de clases [como] las relaciones de explotación y dominación. [...] El Estado cristaliza las relaciones sociales de producción y las relaciones de clase”. Las aclaraciones entre corchetes y el resaltado son del autor.
2. Al hablar del papel potencialmente sano de la “sociedad civil”, estaríamos proponiendo, entonces, que la nueva articulación de los partidos podría cifrarse en la capacidad de los ciudadanos para entenderlos como parte de la dinámica de la misma sociedad civil y en la capacidad que dichos partidos tengan para captar el llamado de esta última.
3. Registraduría Nacional del Estado Civil. Elecciones Parlamentarias 2006. Recuperado el 22 de julio de 2006, www.registraduria.gov.co/reselec2006/0312/indexhtm
4. Toda la sección de tablas y gráficos 1 se elaboró a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del proyecto Congreso Visible de la Universidad de los Andes.
5. Ver la información que comprueba esta hipótesis en Congreso Visible. Mapa Político Congresistas. Recuperado el 1 de septiembre de 2006, del sitio web <http://cvisible.uniandes.edu.co/share/user/consultarMapaPolíticoCongresistas.php>
6. Toda la sección de tablas y gráficos 2 se elaboró a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, Congreso Visible, y la información suministrada por el investigador de este proyecto de la Universidad de los Andes, José Daniel López.
7. Congreso Visible. Mapa Político Congresistas. Recuperado el 1 de septiembre de 2006, del sitio web <http://cvisible.uniandes.edu.co/share/user/consultarMapaPolíticoCongresistas.php>
8. Toda la sección de tablas y gráficos 3 se elaboró a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.
9. Toda la sección de tablas y gráficos 4 se elaboró a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.
10. Toda la sección de tablas y gráficos 5 se elaboró a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.
11. Toda la sección de tablas y gráficos 6 se elaboró a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.
12. Algunas de estas propuestas se presentaron en Ruiz (2004, págs. 192-195).

13. La legislación es racional hoy para los movimientos políticos, mas no para el bienestar colectivo.
14. No obstante, el autor admite honestamente que esta iniciativa choca con la posibilidad de que no se apliquen los anteriores condicionantes. La experiencia de la Comisión Nacional de Televisión, formalmente “imparcial” y “apolítica” pero factualmente una herramienta directa del control de ese medio de comunicación por el gobierno de turno, constituye una muestra fehaciente de la gran dificultad con que se toparía una iniciativa encaminada a independizar el organismo electoral. Filosóficamente hablando, es incuestionable que mientras el régimen conserve sus atavismos excluyentes y personalistas en lo político, será bastante improbable que el árbitro electoral obedezca a reglas diferentes.
15. Estamos haciendo referencia aquí a que los vestigios de la estructura partidista reproducen fielmente la cultura operacional de las instituciones jerárquicas eclesiales. Ello significa que la estructura partidista vigente (¡y alarmantemente, también en los “nuevos” partidos!) aparece profundamente verticalizada, dispensadora de privilegios de clase, proclive al dogmatismo, radicalmente disciplinante hacia la castración de toda divergencia, etc.
16. Manteniendo abierta la posibilidad de aunar la potencialidad refrescante de los organismos de la “sociedad civil” con los retos del nuevo partidismo.

Referencias bibliográficas

- ARCHER, R. (1995). *Party strength and weakness in Colombia*, Stanford Press.
- BEJARANO, A.M. - PIZARRO, E. (2001). De la democracia “restringida” a la democracia “asediada”, Notre Dame, manuscrito.
- COLLIER, D. - LEVITSKY, S. (1996). *Democracy “with adjectives”*, The Kellogg Institute, WP #230, Aug.
- CONGOTE, B. (2001). “*Los partidos en la iliberalidad democrática colombiana*”, maestría en Ciencia Política, Bogotá, Universidad de los Andes.
- CONGRESO VISIBLE. Mapa Político Congresistas. Recuperado el 1 de septiembre de 2006, <http://cvisible.uniandes.edu.co/share/user/consultarMapaPolíticoCongresistas.php>
- DE SOUSA, B. (1998). *De la mano de Alicia*, Bogotá, Siglo del Hombre.
- GARCÍA, M. (2001). *¿Ciudadanía avergonzada?*, Tesis Maestría en Ciencia Política, Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- GUTIÉRREZ, F. (2002). “Historias de democratización anómalas”, en *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*, Bogotá, Norma.

- IGNATIEFF, M. (2005). *El mal menor*, Bogotá, Taurus.
- LIPOVETSKY, G. (1983). *La era del vacío*, Barcelona, Anagrama.
- POULANTZAS, N. (1980). *Estado, poder y socialismo*, Madrid, Siglo XXI.
- REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. Elecciones Parlamentarias 2006. Recuperado el 22 de julio de 2006, www.registraduria.gov.co/reselec2006/0312/indexhtm
- Elecciones Parlamentarias 2002. Recuperado el 3 de septiembre de 2006, www.registraduria.gov.co/reselec2002/0312/indexhtm
- RUIZ, G. (2004). "La construcción de gobernabilidad democrática en Colombia", en Hofmeister, W., *Reforma Política en América Latina*, Río de Janeiro, Fundación Konrad Adenauer.
- TORRES, C. (1988): "La violencia y los cambios socioculturales en las áreas rurales colombianas", en *Once ensayos sobre la violencia*, Bogotá, CINEP - Centro Gaitán.
- UNIVERSIDAD NACIONAL - CONCIENCIAS (1988). *Informe de la Comisión de Estudios sobre la Violencia*, Bogotá.

RESUMEN

Este artículo evalúa la crisis recurrente de los partidos en Colombia. Estos se han adaptado a los cambios normativos que se han aprobado en los últimos quince años porque no han perdido las elecciones, pero no han podido legitimarse ni ganar credibilidad frente a la sociedad. La reforma política de 2003 los forzó para que se agruparan para las elecciones de 2006. Quedaron 11 representados en el Congreso, de casi 50. No obstante, distan mucho de resolver sus crisis internas y la crisis que proyectan en el funcionamiento de la democracia colombiana. Su relativa crisis continua, de acomodación mediante una lógica de supervivencia a toda costa, podría requerir de una reformulación de la ciudadanía donde ésta sea la productora de su propia cultura, que logre cambiar lógicas y dinámicas de la política que terminen con el carácter auto-contenido y auto-referenciado del poder político en partidos marcadamente electoreros.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXIII - N° 4 - Diciembre, 2006

Renovación de los partidos políticos en Centroamérica

José Dávila

I. Introducción

Después de un par de décadas en que se ha dicho y escrito intensamente en Centroamérica que la política está en crisis, que los partidos políticos están en crisis, que los líderes políticos están en crisis, es necesario hacer una reflexión sobre si los intentos de salir de ésta, o sea, si los intentos de renovación que han anunciado los partidos políticos en forma general, avanzan o no.

Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá constituyen una de las regiones del mundo que en los últimos 20 años han hecho serios esfuerzos, primero de pacificación, y luego, de democratización en las dos últimas décadas, con excepción de Costa Rica, que tiene una más larga tradición democrática. Con ello, en la mayoría de los países, también los partidos han estado inmersos en la búsqueda de consolidar su institucionalidad.

Si bien es cierto que han desaparecido los conflictos armados —recordemos que en Centroamérica se vivieron en tres países durante la Guerra Fría, los años 70 y 80—, que han desaparecido las dictaduras militares de los años 70, que en la actualidad sólo hay gobiernos civiles producto de elecciones generalmente calificadas como libres, competitivas y democráticas, que hay cierta tasa de crecimiento, que el comercio intra-regional ha dado

José Dávila

Director del Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP), programa regional de formación política de la Fundación Konrad Adenauer con sede en Guatemala.

saltos gigantes en la última década y que hay un cierto avance en la integración regional —condición *sine qua non* para enfrentar los actuales desafíos mundiales—, el atraso social se mantiene, la democracia no se consolida, la tensión política permanece, la población no percibe mejoría en su calidad de vida y el desarrollo humano no llega hacia los sectores más pobres.

A pesar de los esfuerzos hechos en Centroamérica, nuestra sociedad sigue enferma. La pobreza reina en el 70 % de los 35 millones de habitantes (y el 50 % de esos pobres están en extrema pobreza), la inseguridad ciudadana es uno de los síntomas de la descomposición social. Guatemala y Honduras están llegando al récord de 12 a 15 homicidios diarios en cada uno y el deterioro del medioambiente y la naturaleza no se ha controlado, lo que provoca cuantiosos daños humanos con las lluvias u otros fenómenos naturales.

El desempleo campea en cifras del 10 al 30 % de la población potencialmente activa, el problema de la incertidumbre de la juventud ha producido medio millón de jóvenes “mareros” (pandillas juveniles) en la región, la violencia impera, el estado de derecho sigue muy débil y la estabilidad política en el largo plazo no parece garantizada.

A ello hay que agregar problemas u obstáculos exógenos que van desde los desafíos de la globalización económica, que ha obligado a la región a suscribir sin visión estratégica tratados de libre comercio con distintos países, incluyendo los Estados Unidos, hasta el puente del narcotráfico en que se ha constituido la región y el flujo de dinero sucio del crimen organizado, que ha infiltrado incluso estructuras estatales en algunos de los países centroamericanos, lo que agrava el problema de corrupción gubernamental.

Surge, entonces, la pregunta: ¿tiene que ver esta situación con la política, con la democracia, con los políticos, con los partidos políticos? Y la respuesta no puede hacerse esperar: la política y los políticos son los llamados a través de los partidos, los gobiernos y el Estado a buscar las fórmulas para superar estas situaciones, sobre todo esa realidad lacerante para grandes sectores empobrecidos de la región centroamericana.

Pero hay más interrogantes. ¿Entendieron los partidos políticos centroamericanos la situación histórica de la región y el papel que han debido jugar? ¿Tuvieron la capacidad de generar soluciones a estos problemas del post conflicto? ¿O están fracasando por otros intereses o conveniencias?

¿Quieren trabajar solos en la construcción de las nuevas sociedades, que no aparecen aún, o no tienen todavía la visión de alianzas estratégicas con

la sociedad civil y todos los actores de un país para impulsar las grandes decisiones políticas de una sociedad?

¿No han podido los partidos jugar su rol de intermediación entre el Estado y los ciudadanos y canalizar sus demandas adecuadamente? ¿No están conscientes de su rol de ser los pilares de la construcción democrática?

¿Es acaso la situación regional y mundial cambiante lo que los ha condicionado para no ampliar su visión y siguen sin percatarse de ello? ¿Comprenden los partidos el surgimiento de nuevos actores, de nuevas necesidades, de nuevas exigencias y de grupos sociales que parecen no sentirse representados por estructuras partidarias?

¿Todos los anuncios de renovación de concepciones, estructuras, mensajes y propuestas que los ubiquen a la altura de los actuales desafíos internacionales y demandas de la población han quedado en nada?

¿Se desestimaron las posibilidades reales y elementos concretos de cambio en los partidos que hubiesen permitido una eficaz renovación? ¿Están dispuestos los partidos a replantearse sus estrategias para ser más eficaces en su tarea de consolidar la democracia en beneficio de toda la población?

¿Qué rol juegan en este proceso de renovación valores como la participación popular, la ética en la función pública, la formación política, la energía de la juventud, la urgente y necesaria visión de país o nación, los nuevos conceptos de alianzas estratégicas por la gobernabilidad?

La verdad es que la democracia es aún incipiente, la mayoría de los partidos políticos no maduran, los parlamentos están desprestigiados, la política sigue siendo blanco de la crítica de la población y los políticos siguen siendo mal vistos por la sociedad.

El presente artículo trata sobre estas y otras interrogantes semejantes. No es un artículo teórico, se trata de una reflexión sobre la base de la práctica observada en algunos partidos políticos centroamericanos en materia de renovación; es una visión de experiencia del autor del artículo a través del Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP) que da una colaboración en el área de formación política a los partidos social y democratacristianos y otros partidos de centro de la región. Tampoco se excluirán de este artículo algunas consideraciones sobre partidos de ideología de izquierda o de derecha conservadora bastante radical.

Este artículo contiene seis puntos. El primero se refiere el objetivo de este trabajo y presenta el actual entorno político, económico y social en general de la región. En segundo lugar, se hace el señalamiento de los cam-

bios que se han operado alrededor de la región y el mundo, y que no encontraron a Centroamérica en circunstancias óptimas para responder a las expectativas depositadas en ella.

En la tercera parte se abordan las características generales y realidad de los partidos políticos de la región, y algunas dificultades para responder a los desafíos dentro del nuevo entorno.

El cuarto punto se refiere a algunos factores clave en la búsqueda de la renovación de los partidos políticos demócratacristianos y partidos en general, lo que buscan o pretenden lograr.

El quinto punto trata de responder si ha habido avances en la renovación de los partidos políticos centroamericanos, y finalmente se plantea una serie de recomendaciones, para que los partidos políticos traten de avanzar más en sus procesos de renovación y aumenten su eficacia, presencia y vigencia de cara a ser los pilares de la consolidación de los procesos democráticos.

II. Los cambios en el entorno mundial y los desafíos de los partidos políticos centroamericanos

Cuando Centroamérica se debatía aún en conflictos armados, cuasi guerras civiles, durante los años 70 y parte de los 80, en el mundo se experimentaban profundos cambios políticos, económicos y tecnológicos.

Los partidos políticos centroamericanos, en especial los de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, se encontraban en esos conflictos, en que los partidos conservadores o liberal-conservadores jugaban en algunos casos un rol de pantalla política del régimen imperante, los partidos o movimientos de izquierda marxista se enfrentaban a los ejércitos con guerrillas rurales, primero, y urbanas, después, tratando de tomar el poder por medio de las armas y con un claro apoyo del bloque soviético en ese entonces.

Partidos como los demócratacristianos u otros moderados se ubicaban en posiciones incómodas, ya que, por un lado, abogaban por los cambios sociales y, por otro, lo hacían en forma cívica y pacífica, que la población miraba como método de lucha ineficiente.

Se daba a nivel mundial una lucha ideológica este-oeste que había planteado una crisis de los sistemas políticos contemporáneos también relacionada con la pérdida de la finalidad ética de la política y la democracia, con

la renuncia a los fines sociales y humanos y con una reducción de las decisiones a fines exclusivamente de dominio ideológico desprendidos de una consideración sustantiva del mundo, cuando no corrompida por el mal uso y abuso del poder.

La política, entonces, ya no operaba a nivel exclusivamente nacional, sino que estaba incrustada en los problemas a escala global o regional. Los cambios políticos a nivel mundial de los años 70 y 80, sobre todo los de la Perestroika y su impacto en el bloque socialista que derivaron en la caída del Muro de Berlín, y el cuestionamiento a la alternativa socialista como mensaje de redención frente al capitalismo, también llegaron a influir en los países centroamericanos, sobre todo donde se daban conflictos armados. Surgió una línea de buscar la solución de los conflictos por medio de la vía de la negociación y otra línea belicista que insistía en la confrontación, líneas que marcaron fuertemente a los partidos políticos de Centroamérica.

Paralelamente, se estaba desarrollando una auténtica revolución en el campo de la informática, las nuevas computadoras, la tecnología digital, la velocidad de las comunicaciones mundiales, las transacciones económicas y financieras habían multiplicado su rapidez y el conocimiento aceleraba sus novedades. Sin embargo, el nivel de maduración política de la región era muy bajo, no solamente por la ausencia de sistemas democráticos que estuviesen consolidados sino, ante todo, por la existencia de tres conflictos armados que estaban diezmando a la población y que amenazaban con convertirse en un verdadero polvorín con mayores consecuencias para los centroamericanos.

Cerca de 500 mil centroamericanos estaban siendo víctimas de luchas entre la guerrilla izquierdista y los ejércitos de las oligarquías a la par que el mundo estaba llegando al siglo XXI, la configuración mundial de poder estaba cambiando, el comercio y las finanzas se abrían mayor campo, los tratados de libre comercio comenzaban a multiplicarse, el surgimiento de Asia comenzaba a consolidarse en el nuevo tinglado mundial, Europa daba nuevos pasos para su integración, las alianzas o bloques económicos regionales se consolidaban, el mundo se movía.

Mientras los partidos políticos de la región se encontraban en un verdadero marasmo político, de luchas, enfrentamientos, miles de víctimas, economías en crisis, atraso social deprimente, de donde poco podían salir visiones o caminos políticos que alumbraran una salida pronta a los graves problemas de Centroamérica.

III. Realidades internas y características de los partidos

Ese nuevo entorno mundial o regional de cambios, se puede decir, “sorprendió” a los partidos políticos centroamericanos. Su realidad estaba marcada por los dramáticos acontecimientos de la región, sus posiciones variaban entre si la lucha cívica y pacífica tendría vigencia o si era la lucha armada la solución del conflicto. Muchos partidos de los países que atravesaban los conflictos armados se dividieron por esa misma discusión.

Durante dos décadas, la del 70 y la del 80, se había intensificado en Centroamérica la lucha política con una tremenda carga ideológica en la que, por un lado, estaban las estructuras dominantes apoyadas en dictaduras y, por el otro, la lucha “radical” de izquierda marxista-leninista, expresada fundamentalmente en movimientos insurreccionales que encontraban eco en los sectores populares.

Los partidos liberales y conservadores, generalmente tradicionales y con mayores bases que otros partidos, entraron en procesos de revisión de sus planteamientos y en ciertos países, en procesos de renovación de mensaje que los hiciesen aparecer distanciados de los regímenes o dictaduras militares.

Los partidos de izquierda en su expresión guerrillera asimilaron la situación mundial de cambios y accedieron a las mesas de negociaciones para impulsar los procesos de paz.

En el caso de los partidos demócratacristianos, se ubicaron en el centro; eran partidos con alta formación política que pudieron capitalizar la búsqueda de la democratización por parte de la población. De especial mención son los casos de Guatemala y El Salvador, donde estos partidos fueron los principales protagonistas en la transición de regímenes militares a sistemas democráticos durante los gobiernos encabezados en ese tiempo por Napoleón Duarte en El Salvador y por Vinicio Cerezo en Guatemala. La política de los Estados Unidos, que hasta ese momento se percibía como de apoyo a las dictaduras de derecha, sufre una transformación y ante la eventual victoria de grupos radicales de izquierda comienza a presionar a los regímenes militares, lo que favorece en la década de los ochenta la llegada al poder de las opciones moderadas como las de Duarte y Cerezo. En Nicaragua, el retardo de los Estados Unidos en presionar a la dictadura de Somoza y la falta de consistencia de un liderazgo moderado en la oposición hicieron inevitable el triunfo en 1979 de una revolución

armada con fuerte arraigo popular encabezada por el Frente Sandinista, de tendencia izquierdista.

La década del 80 fue una década perdida en Centroamérica; los enfrentamientos políticos polarizados no cedían terreno y la economía sufrió sus consecuencias, con el evidente impacto en la población. Los gobiernos democratacristianos de Guatemala y El Salvador se desgastaron entre la oposición de los sectores económicos poderosos a sus reformas democráticas y el acoso de las guerrillas, que tenían en Nicaragua su apoyo político y logístico. Además, eran también víctimas de sus propias debilidades por la falta de experiencia en la conducción del Estado, la falta de partidos fuertes programáticos y la permeabilidad a los sistemas de corrupción de las estructuras reales de poder, que se cerraron a elementos de transformación democrática.

Nicaragua, por su parte, se convirtió en esos años en el escenario más agudo y cruento del enfrentamiento este-oeste en la región centroamericana. Sometida al embargo económico de los Estados Unidos, que a la vez financiaba la guerrilla anticomunista, al aislamiento de gran parte de la comunidad democrática internacional y apoyada política y militarmente por el mundo socialista, la población de Nicaragua fue la verdadera víctima de ese enfrentamiento ideológico cuyas consecuencias aún persisten.

Costa Rica y Honduras estuvieron “protegidas” de ese marasmo de confrontación de esos años, la primera principalmente por medios financieros y la segunda por recursos militares. Panamá estaba “paralizada” en su avance democrático por la presencia de Manuel Antonio Noriega, que se dedicó a servir a otros intereses y cuya dictadura fuese finalmente derrocada por una invasión armada de los Estados Unidos en 1989.

A mediados de la década del 80 habían comenzado a evidenciarse las transformaciones mundiales: entra en crisis el mundo socialista, disminuye la tensión entre las potencias, las internacionales de partidos políticos presionan a los Estados Unidos y a Centroamérica a buscar soluciones negociadas a los conflictos.

En América Latina, los esfuerzos de Contadora y posteriormente los esfuerzos de Esquipulas en 1986, impulsados por Vinicio Cerezo y luego por Oscar Arias, se conjuntan en Centroamérica para generar un cambio a finales de los años ochenta que básicamente se reflejó en los diálogos con las guerrillas en Guatemala y El Salvador que inician Cerezo y Duarte, respectivamente.

También se da el diálogo del gobierno sandinista con la “contrarrevolución”. Se firmaron en aquel entonces los acuerdos de cese del fuego en

Nicaragua en 1989 por el gobierno del FSLN y la Resistencia Nicaragüense y luego, el acuerdo de paz firmado en 1990 por Violeta Chamorro con el desmantelamiento de la resistencia nicaragüense “contra”; más tarde se concretaría también el acuerdo de paz en 1992 en El Salvador, y en Guatemala, en 1996.

Posteriormente se llevan a cabo procesos electorales que desembocan en nuevos gobiernos, terminan los gobiernos democratacristianos de Guatemala y El Salvador, y en Nicaragua triunfa en 1990 la señora Violeta Chamorro, con lo cual cae derrotado el Frente Sandinista por primera vez en elecciones libres. Luego habría dos derrotas más para el Frente Sandinista, la que les propinó Arnoldo Alemán en 1996 y luego Enrique Bolaños en 2001.

Todo este cuadro describe la dramática realidad que envolvía a los partidos políticos del área, los que difícilmente se presentaban como verdaderos partidos, con visiones programáticas de futuro, con estructuras orgánicas sólidas y de amplia territorialidad, con canales de comunicación política hacia sus bases y hacia lo externo.

Era, además, una lucha con muchos factores externos, países, potencias, alianzas y grupos de países, temor a una confrontación generalizada en la región con consecuencias, todo un entretejido de negociaciones, discusiones y búsqueda de salidas al conflicto en que los partidos políticos eran más bien grupos ideológicos inmersos en batallas políticas nacionales e internacionales que tenían como prioridad los ceses del fuego, los acuerdos de paz y la búsqueda hacia caminos que permitieran la pacificación y democratización de Centroamérica. Todo agravado por la falta de partidos fuertes, bien estructurados, con implantación a todos los niveles de la sociedad y con programas políticos sólidos y, por otro lado, la existencia de una cultura política regional impregnada de valores o anti-valores que reflejaban la era de los conflictos y confrontaciones y la poca educación en democracia. Nacían así, para la nueva fase post-conflicto, unos partidos políticos “hijos del conflicto” y sin “escuela democrática” sólida.

Todavía habría que agregar una serie de fallas estructurales de los partidos centroamericanos, como el fenómeno de los partidos como agrupaciones formadas a partir de una sola persona o caudillo, no de ideas y, mucho menos, de propuestas, que en estos años ni siquiera estaban en boga. Esto lleva a los partidos a morir o a debilitarse cuando muere física o políticamente su líder.

Es a partir de 1990 que comienza la era de franca democratización del área centroamericana, sobre todo en los países que habían sido víctimas

de conflictos armados, con el trasfondo de las luchas internas nacionales y polarizadas producto de la situación social grave y de falta de justicia social en la región por razones históricas.

Es entonces, en esa era de inicio del proceso de democratización, que los partidos políticos centroamericanos, sobre todo los involucrados o cercanos a los conflictos, o los que vieron venir una nueva era de paz con mayor desarrollo político partidario, que se empieza a hablar de la renovación de los partidos y su adaptación a las nuevas circunstancias de paz y estabilidad.

IV. Los intentos de renovación partidaria

Los partidos políticos comienzan a hablar entonces de renovación partidaria, de adaptación a la nueva realidad, de su propio fortalecimiento y de la perspectiva de construir democracias estables, pacíficas y enfocadas hacia el desarrollo social y económico de la región.

Varios son los ejes de renovación en que se aplicaron o involucraron partidos; entre ellos, el paso de movimientos guerrilleros a partidos políticos, de partidos de cuadros a partidos de más amplia base social, de partidos de discursos tradicionales a partidos con temática más real y amplia, de partidos de caudillos a partidos con estructuras de decisión más amplias, de partidos de lucha contra las dictaduras a partidos programáticos con planteamientos para el mediano y largo plazo dentro de la estabilidad democrática.

También se habla de los cambios generacionales, de las distintas y nuevas formas de comunicación política, del uso de la tecnología informática para facilitar sus comunicaciones, del uso de los medios de comunicación y la video-política en las campañas electorales, de alianzas con la sociedad civil en la búsqueda de soluciones a los problemas nacionales.

Se comienza a tomar conciencia de la formación política de cuadros como un elemento que fortalece el planteamiento programático que un partido político pueda hacer, de la integración de jóvenes y mujeres a mayores niveles de decisión de los partidos, de la incorporación de indígenas en los países donde esta población es hasta mayoritaria.

Igualmente, se da un proceso de posicionamientos sobre los nuevos temas políticos acordes con la era de la globalización, como los tratados de libre comercio, la privatización, el nuevo rol del Estado, el nuevo rol de las fuerzas armadas, el tema de las migraciones, el tema de la integración regional

centroamericana, el tema del medioambiente, el rol de la sociedad civil, el tema de las alianzas con los bloques económicos regionales y otros.

Atrás parecían quedar los temas de las luchas contra las dictaduras, de cómo evitar un fraude electoral, de la lucha contra la tortura, de los elementos de una democracia, del rol de las potencias, del modelo socialista, etc.

Toda la gama de elementos de la renovación de los partidos políticos se vio reflejada en seminarios, foros, cursos y documentación de formación y capacitación política que en Centroamérica han sido impulsados con mayor intensidad en estos últimos veinte años por fundaciones políticas europeas, sobre todo alemanas, departamentos de fortalecimiento de la democracia de organismos internacionales como la ONU o la OEA, universidades, agencias de desarrollo de distintos países, institutos políticos internacionales, todos interesados en contribuir a la consolidación de la democracia en la región impulsando la renovación de los partidos políticos, que se iniciaba tarde después de décadas de conflictos y confrontaciones.

No todos los partidos políticos de Centroamérica incorporaron todos los elementos de renovación que se mencionan. Quizás es más real afirmar que algunos partidos de la región han tomado o implementado algunos elementos de la renovación; pero sobre esto volveremos en el próximo punto de este artículo.

La renovación ha sido tomada como un reto para los partidos políticos en general y para los partidos socialcristianos en particular. Sobre todo porque estos últimos, después de haber sido gobiernos clave en dos países para la transición de la dictadura a la democracia, hoy se encuentran debilitados.

Por ello es que a finales del mes de junio del año 2000, se reunió en Costa Rica un cónclave de los dirigentes de los partidos democratacristianos del área, quienes en presencia de dirigentes regionales y continentales del movimiento democratacristiano internacional realizaron una reflexión histórica sobre esta era y asumieron compromisos de cara al futuro.

En este cónclave, los partidos democratacristianos del área declararon que los nuevos desafíos que representan el proceso de globalización y su impacto en Centroamérica, la creciente brecha entre los sistemas políticos, las instituciones y los ciudadanos, y el agravamiento de los problemas de pobreza y marginalidad existentes constituyen para ellos un poderoso llamado de atención. Anunciaron su decisión de profundizar los esfuerzos de renovación, que reafirma el compromiso con los principios y valores del humanismo cristiano y su proyección en la acción política.

Reseñaron que la tarea de la consolidación democrática y la superación de la pobreza son tareas pendientes en la mayoría de los países centroamericanos. Los partidos demócratacristianos del área consideraron en ese encuentro centroamericano que resulta imperiosa la necesidad de abrir sus organizaciones y actividades a la participación de los agentes sociales impulsando nuevos proyectos que sean capaces de dar respuesta a los problemas reales y concretos de todos los sectores de la sociedad.

En concreto, los partidos socialcristianos del área se comprometieron en dicho encuentro regional a elaborar nuevos programas políticos, asumiendo los cambios que se han presentado en las sociedades e impulsando nuevas formas de participación en la elaboración de plataformas que contengan soluciones concretas y viables. También decidieron impulsar la renovación de su estructura, su mensaje y las formas del quehacer político fortaleciendo los ámbitos de participación a todos los sectores de la sociedad.

En una muestra de cómo valoran la apertura hacia otros sectores, los partidos demócratacristianos centroamericanos acordaron promover el diálogo y los entendimientos con otros sectores políticos, sociales, culturales y económicos para construir plataformas comunes capaces de responder a los desafíos de una mayor eficacia y consolidación de las democracias del área a través de la erradicación de la corrupción y el estímulo de los consensos nacionales en pos del desarrollo humano y la justicia social.

Actitudes o declaraciones semejantes también adoptaron los partidos políticos de otras corrientes ideológicas.

Las corrientes conservadoras o liberales, por lo general históricamente paralelas en algunos países del área, se sensibilizaron en los últimos años en relación con los problemas sociales de la población, renovaron liderazgos (en algunos casos sólo en forma cosmética como en El Salvador, donde han cambiado de rostro cada período electoral), pero su programática varía poco o avanza poco frente a los serios problemas sociales.

En Honduras, los dos partidos tradicionales parecen más sensibles a los problemas sociales, pero sus decisiones y actitudes no favorecen el fortalecimiento de los partidos emergentes, sean demócratacristianos, socialdemócratas o de izquierda.

En general estos partidos han variado su discurso tradicional con la integración, algunas veces de una manera implícita, del llamado neoliberalismo, que se basa en impulsar la privatización, la disminución del Estado, exalta el rol de la empresa privada como motor del desarrollo y aparece poco sensible

en temas como el del medioambiente, la atención a la protesta del movimiento social y las reformas tributarias o agrarias, entre otros.

En el escenario de la izquierda, las dos fuerzas más importantes del istmo centroamericano son el Frente Sandinista de Nicaragua y el Frente Farabundo Martí de El Salvador. Ambos son partidos políticos fuertes; el primero incluso ya ejerció el gobierno luego del derrocamiento de la dictadura de Somoza.

En el caso de El Salvador, el FMLN es el gran partido de oposición y junto con ARENA, el partido oficial de derecha, forman un bipartidismo que no abre espacios importantes para los partidos centristas.

Ninguna de estas dos fuerzas (el FMLN y el FSLN) ha tenido la capacidad de renovación y apertura suficiente que les permita acceder al poder en El Salvador o retornar a él en Nicaragua.

En Nicaragua, a pesar de que las encuestas para las elecciones en noviembre de este año le dan posibilidades de triunfo, el FSLN ha sufrido tres derrotas electorales consecutivas, su líder o caudillo sigue siendo el mismo, su mensaje ha variado de retórica pero el mensaje político de fondo sigue igual, a pesar de ser un partido fuerte, muy bien estructurado, la toma de decisiones sigue centralizada, el nivel jerárquico sigue siendo fuertemente vertical y ha dado origen a distintos movimientos de disidencia que no han amenazado la hegemonía de su estructura y liderazgo.

En El Salvador, el FMLN estuvo al mando de su caudillo durante muchos años, hasta su muerte en 2005. Sin embargo, su programática sigue siendo la misma; las estructuras, aunque sólidas, están bajo un mando centralizado; su discurso no tiene mayores modificaciones y el sistema que propone no se aleja del modelo socialista que impera en Cuba y que en su momento se implementó en Nicaragua. Igual que el FSLN de Nicaragua, ha tenido varias corrientes de disidencia, pero no afectan su estructura central y ambas fuerzas cuentan con un mercado cautivo de electores que gira alrededor de un tercio de los votantes en los respectivos países.

En resumen, la discusión sobre la renovación de los partidos políticos centroamericanos se ha iniciado con fuerza en los últimos quince años, pero hasta dónde los partidos se abren o se renuevan depende de estructuras y liderazgos rígidos, de la voluntad de su dirigencia, del planteamiento ortodoxo, los discursos desfasados y las ambiciones personales a los que algunos se aferran, de la obstaculización que se hace a nuevos líderes, sean mujeres o jóvenes.

También juegan un rol los factores externos ligados a temas internacionales como los tratados de libre comercio y la obligación de aprobarlos aun sin mayor discusión, las posiciones o influencias de países fuertes o, más recientemente, el surgimiento de tendencias políticas de izquierda como la representada por el presidente de Venezuela Hugo Chávez, que de una u otra manera incide en el aferramiento o triunfalismo de líderes de partidos importantes afines a su vocación ideológica, como claramente se nota en los fuertes partidos de izquierda de Nicaragua y El Salvador.

V. ¿Avanza la renovación de los partidos políticos en Centroamérica?

Es fácil imaginarse la dificultad que existe para evaluar científicamente hasta dónde y cómo han avanzado los partidos políticos de Centroamérica en sus procesos de apertura y renovación a partir de los años 90, en que se inicia una fase de franca democratización del área.

Los avances no son decisivos en algunos partidos. En algún país de la región, los partidos tradicionales se han abierto más, las fuerzas de izquierda se han renovado menos que los partidos moderados que no tienen mayor influencia en los escenarios políticos de sus países. Por ello vamos a referirnos a hechos típicos y reales de los partidos de la región, que reflejen el estado de avance de los procesos de renovación partidaria. No somos partidarios de sentencias o juicios severos y determinantes sobre si los partidos se renuevan o no. Preferimos referirnos a hechos reales y comprobables.

Los partidos políticos marchan lentamente hacia procesos de mejoras programáticas, modernización y mejor comunicación con sus bases. El tema de la transparencia en los recursos que reciben y utilizan es una materia pendiente casi en su totalidad; más bien, la corrupción se ha enseñoreado en algunos partidos fuertes donde, como el caso de Nicaragua, un ex presidente del país y de su partido fue condenado a 20 años de prisión por corrupción gubernamental.

Hay que reconocer, sin embargo, que los deseos de las sociedades sobre la velocidad que deberían imprimir los partidos a sus procesos de apertura y renovación están también enmarcados en factores o características propias de la cultura, historia o institucionalidad actual de los sistemas políticos imperantes o, vale decir, las democracias incipientes.

Los partidos tienen la mayor responsabilidad y hay que exigirlos más en la falta de voluntad política propia para renovarse, dentro de sus situaciones internas y controlables, que dependen de la decisión de los mismos líderes y sus estructuras.

En este punto, debe tenerse presente que hay una parte de la respuesta en el desarrollo político de las sociedades centroamericanas en general y de los partidos políticos en particular, por ejemplo, si un presidencialismo tan exacerbado en nuestros sistemas políticos constituye o no un obstáculo para el desarrollo de los partidos políticos.

Hay una dependencia desmesurada del liderazgo en la persona del Presidente, de tal modo que, incluso cuando pasa del partido que lo postuló a la presidencia del país, deja debilitada y prácticamente paralizada la estructura partidaria o el partido pasa a depender totalmente de sus decisiones, las cuales no toma con suficiente conocimiento de la realidad partidaria.

Esto es evidente en la medida en que promueve, desde su nuevo rol y los poderes que le confiere, una práctica tendiente a usufructuar los recursos humanos del partido en función de su administración, sin búsqueda de consenso y apoyo multipartidario que le permitan una mayor legitimidad pero, a la vez, una mayor gobernabilidad. Ello en parte tiene su origen en las prácticas caudillistas de los partidos, en tanto que su líder es generalmente el depositario de la dirección única e iluminada y el que centraliza las decisiones en compañía de un grupo reducido de correligionarios allegados.

A pesar de la urgencia de la renovación, muchos partidos mantienen sus estructuras rígidas, corruptas y de poca interpretación de las realidades sociales, políticas y económicas. La falta de respuesta a las necesidades y demandas concretas de la población sigue haciéndose esperar, lo que explica que el desarrollo social no marche a la par del desarrollo político. Ello se traduce a la vez en la restricción de los partidos políticos para proponer proyectos colectivos dotados de sentido e integración social, de modo que su capacidad de convocatoria a partir de esos parámetros queda cada vez más obsoleta.

Los partidos experimentan una obstaculización de sus roles tradicionales y, especialmente, de su función mediadora entre la sociedad y el Estado, a causa de los grupos de intereses y, sobre todo, de la tendencia a la fragmentación, atomización y autonomización de las estructuras político-administrativas, los campos del saber y los actores sociales.

El modelo de trabajo de los partidos políticos de izquierda en Centroamérica ha estado prefigurado en buena parte por los partidos socialistas y comu-

nistas de la primera mitad del siglo: rigidez, estricta disciplina interna, riguroso programa elaborado según métodos y fines, ortodoxia, visión global a largo plazo de la historia, de la política, de la sociedad, de la economía. Son partidos con un definido propósito de gobierno: la transformación de la sociedad, el cambio del hombre y la modificación del mundo según sus específicas interpretaciones de la historia y del rol del partido.

Por ello es comprobable hoy el repudio y escepticismo hacia los partidos políticos con programas de solución total. A ello sumamos otro motivo de este desprestigio profundo: la corrupción parlamentaria y gubernamental que todos los días se denuncia en los medios de comunicación, el descrédito de los cuadros políticos tradicionales de los partidos y de los gobiernos y la pérdida de confianza y legitimidad en el ejercicio de sus funciones. Las nomenclaturas tradicionales están desprestigiadas, para utilizar un vocablo que, en sentido peyorativo, se utiliza en muchos países.

Pero sobre todo, la población ya no soporta más la sustitución de la política fundada en valores, con sustancia ética (el bien común, el avance de la democracia, la redistribución de la riqueza, la libertad, el respeto de los derechos fundamentales y humanos) por un enfoque eminentemente técnico, es decir, por la política como medio y manipulación para conservar el poder (pragmatismo), que hace a un lado la política con fines sociales, humanos e históricos.

Entre los hechos que marcan la evidente dificultad de los partidos en el contexto de la crisis de representación están los siguientes: disminución de la cantidad de afiliados a los partidos políticos, participación electoral descendente, fragmentación del sistema de partidos, pérdida del voto duro o votantes fieles, distanciamiento de la población respecto de los partidos, aumento de la enajenación de los jóvenes ante la política partidaria y pública, correlación entre la desconfianza en la reputación de los partidos y de las instituciones públicas, las grandes organizaciones y la Iglesia, aumento de los escándalos políticos, los partidos aglutinados en la oposición no proponen ni constituyen alternativa, etcétera.

Actualmente, el movimiento democratacristiano o socialcristiano se encuentra diezmado en Guatemala, con una mínima representación parlamentaria, aunque trata, sin embargo, de recuperar desde las bases el protagonismo que lo caracterizó en años pasados. En El Salvador, la democracia cristiana ha tenido en la etapa post-Duarte una historia de divisiones, debilidad en su credibilidad y falta de un partido fuerte que

haga propuestas claras y determinantes para sacar de la crisis al país. Existe en la actualidad un serio esfuerzo partidario de recuperar lo que fue el partido en el pasado.

En Nicaragua, la democracia cristiana tiene actualmente un peso muy bajo después de que tuvo una buena representación parlamentaria bajo el gobierno de Violeta Chamorro (1990-1996), siempre tuvo destacada actuación en las luchas contra las dictaduras y los autoritarismos, pero ha fallado en la implementación de la democracia.

En Honduras, los demócratacristianos también han tenido dificultades en posicionarse en el escenario político debido a la existencia de un fuerte sistema político bipartidista liberal-conservador, que impone las reglas de lo que entiende por democracia y deja por fuera a grandes sectores que claman por participación y partidos modernos con ideologías progresistas. En la actualidad, sin embargo, a pesar de tener una representación parlamentaria pequeña, el Partido Demócrata-Cristiano se ha definido por una política de alianzas con los partidos fuertes, logrando algunas responsabilidades públicas.

En Costa Rica, que escapa a la caracterización clásica de los países centroamericanos por tener una sólida tradición democrática y de estabilidad política, el movimiento socialcristiano ha decaído fuertemente y pasó de ser la primera fuerza política hasta ser una cuarta o quinta en las elecciones de febrero de 2006. El solo señalamiento de corrupción a sus principales líderes, a la vez ex presidentes de la República, fue suficiente para esta radical caída en las preferencias electorales.

En Panamá, el Partido Demócrata-Cristiano también muestra una trayectoria impecable de lucha contra la dictadura y a favor de la democracia en los años pasados, y su reciente renovación, que lo llevó a cambiar al nombre de Partido Popular y a una alianza con el partido de centro-izquierda Partido Revolucionario Democrático del presidente Martín Torrijos, lo condujo a ser socio minoritario de gobierno.

Hay que aceptar que en los últimos años, a la hora de ejercer gobierno o de presentar propuestas concretas de soluciones a los problemas de la población, los demócratacristianos no han llenado en la mayoría de los casos las expectativas que la población ha tenido sobre sus líderes y partidos. Sin embargo, mantienen en la mayoría de los casos una lucha permanente por su apertura y renovación.

Esta situación de crisis y de muy relativo protagonismo de la mayoría de los partidos demócratacristianos del área en los distintos escenarios políticos

de la región no ha mejorado sustancialmente hasta hoy, reto que se ve doblemente complicado con los efectos no sólo de fenómenos como la globalización y la regionalización, que exigen nuevas respuestas, sino con el surgimiento de nuevos movimientos sociales de distinta envergadura que tratan de competir con los partidos políticos o, en todo caso, tratan de influir en las decisiones políticas públicas con propuestas concretas de sus representados en particular y de la sociedad en general.

Por su parte, los partidos conservadores y liberales, convertidos ahora en partidos que han adoptado la doctrina económica del neoliberalismo de la globalización, han avanzado en ciertos procesos de apertura; al menos ya no son los gobiernos pantalla de los regímenes militares o dictatoriales del pasado y si bien han venido sufriendo divisiones en varios casos por pérdida de identidad, se mantienen en algunos países como el sostén de democracias que marchan lentas.

La izquierda es la corriente ideológica que menos se ha abierto y renovado en Centroamérica. Esto no ha permitido que el partido de izquierda que ya estuvo en el poder retorne ni que acceda al poder un partido grande de oposición. O hay casos como el de Guatemala, donde a pesar de haber tenido gran protagonismo en el conflicto armado y los respaldos sociales, están muy distantes de llegar al poder.

¿Ha habido renovación de los partidos políticos centroamericanos en los últimos veinte años? La respuesta no habrá de ser categórica.

VI. A manera de sugerencias para seguir buscando la renovación partidaria

La lucha por seguir avanzando en la consolidación de la democracia en Centroamérica no debe ni va a retroceder; debe ser un proceso también humano y cultural hacia adelante.

Si la renovación de los partidos no ha avanzado a la velocidad que las sociedades y las nuevas circunstancias lo exigen, esto no significa que debe detenerse sino que, por el contrario, hay que seguir impulsándola para contribuir al desarrollo social, político y económico que la región demanda, todo en forma integral, ya que cada cosa incide en el todo. Hay varias sugerencias al respecto.

Hay que debatir sobre el presidencialismo de nuestros sistemas políticos y su relación con el desarrollo partidario. Deben fortalecerse los

contenidos programáticos que deberán desarrollar los partidos para captar la simpatía popular. Hay que impulsar los cambios horizontales (estructurales) y verticales que se deben operar en los partidos para responder mejor a los desafíos actuales.

Hay que potenciar y promover los valores locales y regionales internos de cada país; hay una suerte de vuelta a la comunidad y a los valores de grupo, a las tradiciones y sensibilidades cercanas, como una especie de instinto de conservación del hombre que lo lleva a rescatar su yo profundo y su identidad genuina y alejarse de su despersonalización y del vacío que produce una civilización hiper-productiva y diversa pero superficial. Este revés ante la universalización, estandarización o uniformización encarna una de las realidades más interesantes de la vida cultural contemporánea y de la militancia política de hoy.

El problema para la política que quiere cohesionar en torno a un proyecto mediante la apelación a los valores de una comunidad es que tiene que habérselas con la cuestión planteada por la economía globalizada de mercado, porque el impacto para la política misma es que pierde sus capacidades para arraigar compromisos colectivos, al menos en su expresión tradicional.

Esto presupone un gran desafío para partidos que proponen la vuelta a la solidaridad y obliga a una revisión del valor mismo en el marco de las dinámicas impuestas por la economía capitalista. Esto último puede hacerse por vía del replanteamiento del Estado, de las políticas públicas en el ámbito social y de la conciencia ciudadana como nuevo trampolín para convocar a un nuevo vínculo social. Pero lo fundamental para todo ello es que la significación del valor solidaridad tiene que revisarse en el marco de la nueva realidad, y ello pasa por un debate y estudio serio de los presupuestos del valor mismo.

Lo anterior se conecta con una exigencia que los cambios plantean a los partidos en general, pero a los centroamericanos en particular, y es la de incorporar más pensamiento, más masa crítica en sus procesos de actualización y renovación.

En tanto los partidos no cambien la estructura tradicional de la militancia, la cual se ha desarrollado bajo la lógica amigo-enemigo y que ha llevado a esquemas de afiliación en los que predomina la sentencia: “si no estás conmigo, estás contra mí”, difícilmente la reflexión personal pueda convertirse en vehículo de construcción de una reflexión social y, por

ende, de construcción de vínculos comunitarios. En este proceso hay mucho de incertidumbre, dada la imprevisibilidad de las decisiones, pero el marco de libertad para tomarlas es una condición previa de convocatoria que debe partir desde las estructuras mismas de la organización partidaria.

Si los desafíos a los partidos incluyen la cuestión de los cambios en tiempo, espacio, el hiper-desarrollo de las libertades y el cada vez mayor sometimiento a la publicidad de los actores, no queda otra perspectiva que la apertura partidaria. Pero una apertura reflexionada, con criterios de lo que es bueno en sentido clásico de la palabra, distinguiendo lo bueno técnico de lo bueno moral, pero no separándolo. En otras palabras, en una remoralización de la política por vía de la reflexión ética que se perciba a través de una política del ejemplo, un ejemplo que sea muy bien transmitido y que genere iniciativas, pero no obediencia ciega.

La vida de los partidos debe seguir siendo el punto o puente de mediación entre el ciudadano y el Estado. El papel de esta mediación y su significado está en proceso de revisión en nuestros días, en proceso de transformación acelerada. Acción de los partidos, función de los representantes, modos de militancia y la organización política y social, he aquí los principales términos de la crisis a que aludimos.

Medioambiente, ecología, pobreza, derechos de la mujer, derechos humanos, igualdad radical, aborto, desempleo, arreglos territoriales, cuestiones educativas específicas, son temas que hoy están en la palestra pública y sobre los que los partidos deben tener posiciones serias, responsables, de consenso y dentro de un marco de visión de país. De lo contrario, seguirá la multiplicación de movimientos y presiones políticas acerca de estos temas por grupos que no actúan en nombre de los partidos.

El hecho es que, independientemente del trabajo tradicional de los partidos, se estructura una red de acciones y movilizaciones que crean unas relaciones sociales nuevas que se desarrollan y van a seguir desarrollándose en los próximos años. La novedad de una militancia más concertada en lo concreto y específico expresa realmente formas originales de organización y acción que hasta hace muy poco tiempo eran inéditas.

Finalmente, se plantea la cuestión de qué contenidos programáticos hay que ofrecer a la población, de tal manera que generen más simpatía en ella. A este respecto, los temas de mayor impacto que se sugieren son los siguientes:

- a. *La inseguridad de personas y bienes.* Esto es, en general, la oferta de soluciones para garantizar la seguridad ciudadana a todos.
- b. *El tema del empleo.* Esto se traduce en oportunidades laborales que permitan crear las condiciones mínimas de reproducción social. Esta es una cuestión concreta vinculada con el combate a la pobreza.
- c. *La corrupción en la administración pública.* Ofrecer una alternativa de servidor público que garantice el buen uso de los recursos públicos.
- d. *Oportunidad para mayor participación.* Apertura de espacios para ejercer una presencia más activa en las decisiones públicas.
- f. *Atención al medioambiente.* Mayor preocupación por las condiciones medioambientales en que viven las personas.
- g. *Descentralización.* Mayor autonomía de los poderes, especialmente en el ámbito local-municipal, por el cual se disponga de recursos y mayor autonomía para resolver los problemas.

Los temas señalados vendrían a constituir un programa de acción que puede servir de base para una plataforma electoral para luego ser desarrollada a través de un programa de gobierno.

Estos temas están dirigidos al trabajo hacia el interior de los propios partidos, teniendo en cuenta el horizonte de la búsqueda de una mayor cohesión y consolidación partidaria para permitir una más clara identidad y compromiso de los afiliados con los principios ideológico-políticos del partido. Por lo tanto, podrían servir como sugerencias en el marco de un programa de fundamentación para la formación y apertura política partidaria.

- a. *Apertura a la participación de sectores nuevos.* Aquí entran los jóvenes, los indígenas, los profesionales, trabajadores, etc. Una diversidad de sectores en la línea de incorporar una amplia base del electorado.
- b. *Promoción de las políticas de género.* Dado que las mujeres no son un sector en sí mismo sino una población representativa que influye cada vez más en la vida social y política, es fundamental promover su participación más activa.
- c. *Democratización interna.* Esto está en la línea de introducir una serie de reformas jurídico-legales en el marco estatutario del partido que permitan mayor influencia, presencia y autonomía de los afiliados.

- d. *Capacitación y formación.* Significa más estudio de la realidad aunque también de los principios doctrinarios, con el fin de ir adecuando éstos a los cambios de aquélla. Además, significa la dotación de herramientas para la acción directa de los afiliados en la vida pública.
- e. *Programas más sencillos.* Significa capacidad de estructurar programas de reclutamiento partidario por la vía de la explicación sencilla de los problemas y la discusión dirigida de las propuestas de solución. Ello para motivar la claridad en los afiliados y simpatizantes con el partido.
- f. *Trabajo permanente con las bases.* Es esencial que el partido no abandone a las bases después de la campaña y eventos electorales, que independientemente del triunfo o no, la prioridad sean las bases del partido y con ello no propiciar sentimientos de manipulación y abuso. Estas sugerencias alimentan de contenido y orientación las funciones del programa en el interior del partido, es decir, en la integración-cohesión, identificación, estímulo, dominio y legitimación.
- g. *Solidaridad.* Desarrollo de la conciencia de solidez social, en el sentido de que somos una sola estructura. Y no tanto de la solidaridad como caridad o mera redistribución, sino como conciencia cooperativa con los sectores en la marginalidad; pero también con movimientos sociales emergentes y los sectores mejor situados. Se trata de lo que podríamos llamar una horizontalidad solidaria en función de políticas públicas.
- h. *Apertura.* Desarrollo de actitudes tolerantes en el marco de la pluralidad de proyectos, modos de vida y concepciones del mundo, paralelo a la búsqueda de consensos mínimos en el marco de la justicia básica transversal encarnada en las instituciones democráticas. Se trata de una apertura a la diferencia buscando la identidad social mínima.
- i. *Promoción de valores compartidos.* Dado que una de las principales dificultades en los rasgos de anomia y anarquía social que abaten a las sociedades centroamericanas es la falta de un núcleo axiológico compartimentado, se propone trabajar en el restablecimiento de vínculos de pertenencia por vía de la regeneración moral de la sociedad, consistente en el ejercicio social de identificar los valores esenciales que cohesionan los distintos sectores.
- j. *Servicio.* Recuperación de la tradición original de la política como servicio público. Esto va conectado con el problema de la deslegitimación de

la política y los políticos; es necesario recuperar una de las funciones clave de los partidos: su capacidad de intermediación.

- k. *Fortalecimiento del perfil ético.* Esto pasa por una formación partidaria de los dirigentes, cuadros, militantes y una orientación de los simpatizantes. Pero sobre todo, o al menos comenzando por los dirigentes, el fortalecimiento de una política del ejemplo como paradigma moral en la búsqueda de coherencia entre la vida pública y la privada.
- l. *Mayor participación en el partido.* Esto parte de una percepción generalizada de la población tanto organizada como no organizada, y es que los partidos y sus cúpulas han privatizado el partido y la vida partidaria, lo que convirtió la militancia en instrumento para alcanzar también fines privados. De cara a una transformación horizontal con los distintos sectores sociales, el partido necesita una desprivatización que le devuelva la frescura de la vida pública a la vida partidaria. No hay que olvidar que el partido puede ser una vía de encuentro entre intereses personales y comunitarios.
- m. *Atenciones sectoriales.* El partido debería contemplar una política partidaria de atención a las demandas por sectores, ello en la línea del rescate de la función de recepción e intermediación de las demandas sociales. Con ello tendría la exigencia de traducir esas demandas en plataformas electorales, programas de acción y de gobierno. Pero ello significa que la atención sectorial se comprometa a ir hacia esos sectores y acompañarles en el esclarecimiento de los problemas y estructuración de sus propuestas.
- n. *Socialización de los puestos y cargos públicos.* Esto significa, sin más, desconcentrar las oportunidades de optar por cargos públicos, con la garantía de procedimientos imparciales y de criterios objetivos desde la perspectiva del servicio público. Este es un factor clave de cambio estructural que se convertiría en un rasgo de democratización interna.
- ñ. *Modernización partidaria.* Este elemento tiene doble cara, en el sentido de que, por un lado, se apuesta a la introducción de nuevas técnicas y modalidades para el trabajo partidario, tanto en el interior (formación, comunicación, cooperación, marketing, etc.) como en el exterior, pero por el otro, se plantea la actualización de los principios originales del sentido de la política en el marco de la nueva tecnología.
- o. *Capacitación técnico-política.* Esto está más referido a los cuadros presentes y futuros del partido. Se insiste en la adquisición y perfecciona-

miento de herramientas para el trabajo tanto orientado a los procesos electorales como también a los planes de gobierno, con énfasis en la vinculación sistemática entre insumos técnicos presentados con rigurosidad científica y decisiones políticamente bien sopesadas.

- p. *Estrechamiento de lazos cooperativos hacia el exterior.* Esto está vinculado a la credibilidad internacional y con respecto a fuentes de financiamiento, se plantea también la búsqueda de acuerdos de solidaridad política internacional en un amplio espectro.

Dada la exigencia de apertura, se plantea la necesidad de un sistema para detectar líderes cantonales, comarcales, distritales y departamentales de acuerdo con una caracterización de habilidades, destrezas, capacidades y valores que puedan potenciar en la dirección de jugar un papel protagónico en la estructuración de la política partidaria. Ello, unido a una política destinada a priorizar, promover y apoyar los criterios de género y juventud, estaría convirtiéndose en un cambio conducente al regeneramiento del partido.

En el ámbito de la movilización de la base, hay que pensar en el desplazamiento de los líderes hacia ella, más que a la inversa. Ello implica la incorporación de mecanismos nuevos para un estrechamiento más directo entre la base y la dirigencia, al mismo tiempo que un cambio de actitud en la consideración de la base. Por lo que toca a esto último, se ha arraigado una fuerte predisposición y práctica a ver la base como un instrumento para alcanzar fines propios de las cúpulas dirigentes, lo que crea una estructura clientelar, caudillista y a veces hasta despreciativa respecto del sentir y pensar de la población en general y de la base partidaria en particular. Contra esto, se trata de sentar una buena forma de pensar y actuar que rompa esa tradición y propicie un nuevo liderazgo.

Sobre la cuestión de la identidad, se plantea la necesidad de redescubrir los principios y valores democráticos y actualizarlos a la luz de las nuevas realidades, por una parte, y la apertura hacia el debate con otras tradiciones político-ideológicas que permitan un contraste lo suficientemente amplio y profundo para el afianzamiento identitario, por la otra. Esto es un ejercicio de autorreflexión y auto-acercamiento en relación con la exterioridad política que tiene un fuerte componente de voluntad política. De ahí que a los efectos de las alianzas permita la combinación de una apertura sin perder la identidad, por lo demás actualizada y renovada.

Esta imposición derriba las pretensiones de efectuar alianzas sobre la base de motivaciones desde el bien común, al menos en lo inmediato de la disyuntiva entre sobrevivir o desaparecer. Sin embargo, ello no anula la posibilidad de introducir elementos en función de contenidos que respondan a un proyecto nacional, sobre todo si se cuenta con una potencialidad de liderazgo capaz de movilizar sectores amplios en función de ello. Con todo, esta cuestión reenvía al tema de la identidad, al trabajo serio hacia adentro y a las necesarias reformas y reorientaciones exigidas en el nuevo contexto.

También es importante plantear aquí la cuestión de con qué tipo o tendencia ideológica conviene aliarse. La respuesta de los partidos socialcristianos es que tienden a priorizar en la actualidad las alianzas con partidos de tradiciones ideológicas centristas como los socialdemócratas o que se ubican en el centro del espectro político, muy especialmente con tendencias democráticas. Esto no excluye, por ejemplo, a los de tradición liberal o social, toda vez que haya elementos de afinidad, al menos en consenso sobre ciertos temas que hay que afrontar. En el caso de los partidos conservadores, éstos tienden a subestimar las alianzas con partidos democratacristianos y cuando se da el caso, más bien aparecen interesados en anexarlos o mantenerlos al margen de mayor influencia ideo-política.

A. "Juventud": un tema vital

Partiendo de las estadísticas muy pertinentes sobre la presencia cuantitativa de una población joven en los países de la región, hay que dar respuesta a la cuestión de qué y cómo se puede hacer para que la juventud se integre más al partido y tenga una influencia fuerte.

En el plano de lo que se debe hacer hay propuestas que incluyen aspectos como darles oportunidades, ofrecerles plazas laborales, capacitarlos y formarlos para los nuevos retos, abrir espacios de poder desde la dirección, etcétera.

Pero si al partido le interesa la integración directa de los más jóvenes, tiene que asegurar cambios importantes en el interior, es decir, que la retórica de la juventud no sea sólo un eslogan de publicidad política electoral, sino que se planteen espacios reales para el desarrollo participativo de los jóvenes. Lo que sí es "dable" en el sentido de ofrecimiento son los apoyos técnicos en virtud de los cuales se puede garantizar una participación también responsable, y estos son aspectos como la formación y la capacitación. Mediante espacios

de formación y capacitación, el partido puede servir de mediación para una proyección de los jóvenes en tanto sector social, con voz y planteamientos propios, pero también con claridad de que sus inquietudes e intereses pasan por la creación de vínculos de solidaridad más amplios.

Otra área de trabajo propuesta es el acercamiento con instituciones internacionales que estén interesadas en potenciar la modernización política de los partidos, en orden a recuperar la dimensión pública del servicio político desde los partidos mismos. Uno de los temas de interés de organismos internacionales es la preparación de jóvenes líderes con intención de crear una nueva generación de políticos comprometidos con valores compartidos. Aquí los partidos pueden ser participantes y a la vez impulsores de políticas públicas desde y para la juventud.

B. Mejorar el vínculo del partido con la sociedad

Aquí se plantea la necesidad de desarrollar aspectos de procedimientos y metodologías de trabajo que permitan mejorar la calidad en la relación partido-sociedad.

Esto implica al menos dos cosas: el análisis, discusión y definición de la relación con los medios de comunicación de masas, que hoy día se han desarrollado de modo que han tendido a sustituir a los partidos en una de sus funciones clásicas como lo es la mediación y socialización política. Hay que pensar cómo sacar el mejor provecho del encuadramiento de la política por los medios, y ello pasa por la identificación de los límites de la autonomía de los partidos respecto de los mismos medios. La otra parte del trabajo se dirige a la apertura de espacios en el partido hacia los ciudadanos y privilegiar la integración cualitativa más que la cuantitativa en forma de militancia, que implica no sólo la suma numérica de un miembro más; se trata más bien de buscar el compromiso desinteresado con la misión y objetivos del partido.

Las relaciones entre las políticas locales, nacionales y mundiales son cada vez más estrechas, lo que establece un *continuum* tan espeso que hay un espectro de problemas que están en lo local y lo nacional, pero que difícilmente van a ser superados si no es en relación con las decisiones y operaciones globales. Tales cuestiones se refieren, por ejemplo, y es claro en el caso centroamericano, al narcotráfico, la violencia, el terrorismo, el uso de los recursos naturales, la protección de la información, la pobreza y el desarrollo, entre otros.

C. Apertura de la organización partidaria a nuevas formas de afiliación y militancia

Las formas tradicionales estaban marcadas por la impronta cuasi miliciana respecto de la forma jurídico-legal de la pertenencia a un partido. Esto aún es palpable en la medida en que impera la lógica amigo-enemigo, lo que introduce al ciudadano militante simpatizante en una camisa de fuerza que hoy en día ya no le resulta atractiva.

Que las reuniones y jornadas partidistas se mantengan no quiere decir que tengan la misma vigencia, aunque es un indicador de que los hombres quieren vivir la política en forma comunitaria, al menos bajo la cubierta de ciertas afinidades.

D. Formación de equipos multidisciplinarios

Dado que los problemas tienen muchas caras desde el punto de vista estructural, su abordaje y soluciones pasan también por una perspectiva multidisciplinaria, multi-institucional y de múltiple colaboración. Lo que se busca con esta formación de grupos multidisciplinarios es la elaboración de propuestas realistas, viables y serias que luego puedan sintetizarse con un lenguaje accesible, despejado de jerga técnica de los expertos aunque con la participación de ellos.

En este sentido, juegan un papel importante los institutos políticos que, como los partidos demócratacristianos, tienen un apoyo de formación e investigación a través de instituciones que les proveen de material, investigación, asesoría y capacitación. Es el caso del Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP) en el caso de Centroamérica que, dados los desafíos, también se enrumba a posibilitar cambios intra-institucionales que le permitan jugar mejor su rol de apoyo técnico-político.

E. Cambios en las formas de conducción

La conducción tradicional de los partidos ha estado en manos de algún caudillo adueñado de sus estructuras o de un grupo de personas que han conformado un círculo impenetrable que se atribuye las decisiones fundamentales con un grado altísimo de discrecionalidad rayana en la ausencia de control, sea de las bases, sea de la población o del sistema. Esto debe cambiar radicalmente.

F. Introducción de mecanismos para el seguimiento de la ética partidaria

La ética se ha abordado como propuesta de códigos deontológicos. Sin embargo, para comprometerse con el espíritu y letra de un código de esta naturaleza se necesita un caldo de cultivo que presuponga una cultura, y aquí es donde justamente las propuestas de un código se quedan cortas respecto de una ética cotidiana arraigada en una práctica recursiva. Como punto de partida, es importante la introducción de un código, pero parejo a ello, es necesario un conjunto de medidas destinadas a identificar indicadores de comportamiento ético y formas de combatir sus desajustes.

Lo más importante en la introducción de medidas y mecanismos es la adopción de una perspectiva preventiva. Ello significa contar con medidas para la anticipación y tratamiento de conductas anti-éticas y actos de corrupción. Nuevamente, esto hay que vincularlo con un plan de formación de los cuadros que haga posible la identificación de éstos con los principios y valores fundamentales del partido y de la cultura cívica democrática.

G. Revisión del sistema de financiamiento de los partidos

El financiamiento de los partidos está fundado en la concepción de que son asociaciones voluntarias que cumplen funciones públicas. Dentro de este marco habría que analizar si el financiamiento debería ir directamente a los partidos para tareas como educación cívica de la sociedad civil, formación y capacitación de militantes y asociados, financiamiento de labores relacionadas con asesoría técnica, y la conveniencia de entregar espacios gratuitos en la televisión en épocas de elecciones, franquicias postales para el envío de programas electorales a los electores o la conveniencia de establecer exenciones tributarias a las donaciones hechas a los partidos por particulares.

Como contrapartida, y en definitiva la ganancia cívica más importante, habría que instaurar la transparencia en el manejo de esos recursos, al mismo tiempo que el control de los gastos por un órgano estatal con un apoyo de contraloría social. Esto robustecería la formación de un espacio cívico público, al mismo tiempo que los partidos estarían contribuyendo al fortalecimiento

del sistema democrático, que es la tarea urgente socialcristiana y de otras ideologías en la región centroamericana.

Sólo así mejorarán los partidos políticos, mejorarán los parlamentos, mejorarán los gobiernos, mejorará el Estado, mejorará el bien común y mejorará la calidad de vida de cada ciudadano, que es la meta final de toda acción política enmarcada en los estándares democráticos.

RESUMEN

Después de un par de décadas en que se ha dicho y escrito intensamente en Centroamérica que la política está en crisis, que los partidos políticos están en crisis, que los líderes políticos están en crisis, es necesario hacer una reflexión sobre si los intentos de salir de ésta, o sea, si los intentos de renovación que han anunciado los partidos políticos en forma general, avanzan o no. ¿Entendieron los partidos políticos centroamericanos la situación histórica de la región y el papel que han debido jugar? ¿Tuvieron la capacidad de generar soluciones a estos problemas del post conflicto? ¿O están fracasando por otros intereses o conveniencias? Se trata de una reflexión sobre la base de la práctica observada en algunos partidos políticos centroamericanos en materia de renovación.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXIII - Nº 4 - Diciembre, 2006

Democracia directa en el partidista Estado Federal alemán*

Frank Decker

I. Introducción

La posibilidad de incorporar elementos plebiscitarios a nivel nacional comenzó a discutirse en Alemania recién hacia fines de la década de 1980. Hasta ese momento se partía de la base de que la Constitución prohibía la introducción de elementos de la democracia directa más allá del ámbito de aplicación de los art. 29 y 118, en los que se establecía la reestructuración del territorio federal. Por el contrario, estaba claro que cualquier ampliación del instrumento plebiscitario suponía una reforma constitucional, dado que el actual art. 76, inc. 1, deposita la iniciativa legislativa en forma concluyente en el gobierno nacional, el Parlamento y el Bundesrat. Por otra parte, el inc. 1 del art. 77 establece que las leyes federales son aprobadas por el Bundestag. Más allá de estas restricciones, prevalece el criterio de que la Constitución por sí misma no impide la introducción de elementos de democracia directa. En ese sentido, durante mucho tiempo las ciencias jurídicas y políticas sostuvieron una interpretación pronunciadamente anti-plebiscitaria de la Constitución, en tanto

* La Redacción agradece la autorización para publicar este trabajo en español, aparecido en el suplemento „Aus Politik und Zeitgeschichte“ del semanario *Das Parlament*, N°10, marzo de 2006.

FRANK DECKER

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Hamburgo. Desde noviembre de 2001 se desempeña como profesor en el seminario de Ciencia Política de la Universidad de Bonn, el cual ha dirigido desde marzo de 2002 hasta junio de 2005.

que actualmente el debate en torno de la democracia directa ya no gira básicamente en torno a argumentos jurídicos sino políticos.

La opinión según la cual la Constitución admitiría la celebración de plebiscitos se sustenta en el texto del art. 20, inc. 2, frase 2, cuando dice que “el poder público es ejercido por el pueblo mediante elecciones y votaciones...”. Se entiende que la asamblea constituyente no interpretó el principio democrático exclusivamente como de tipo representativo. Así se traduce, por otra parte, en la génesis de este texto en el Consejo Parlamentario.¹ Por lo tanto, una ampliación plebiscitaria de la Constitución no estaría reñida con el art. 79, inc. 3, que ampara los elementos básicos del orden público establecidos en el inc. 1 del art. 20 de cualquier modificación por parte de una constituyente. Semejante violación solo debería suponerse si la democracia directa afectara otros principios consagrados por el inc. 2 del art. 2 –por ejemplo, “la participación de los *länder* en el proceso legislativo”–.² De hecho, la participación del Bundesrat en un proceso legislativo plebiscitario plantea considerables problemas constitucionales, sobre los que volveremos más adelante.

La tesis de que la democracia directa no es inconstitucional se ve avalada, además, por lo establecido en el art. 28, inc. 1, que somete el orden constitucional en los *länder* a los principios del estado de derecho republicano, democrático y social “en el sentido de esta Constitución”. Si nadie pone seriamente en tela de juicio la compatibilidad de los elementos plebiscitarios en las constituciones estatales con las disposiciones establecidas en el inc. 1 del art. 28, ¿por qué habrían de contradecir entonces el principio democrático a nivel federal? Claro que esto no significa que exista, a la inversa, la obligación positiva de incorporar elementos plebiscitarios en la Constitución.³ La homogeneidad del orden constitucional no es igual a su identidad. A nivel de los *länder*, una constituyente también tendría la posibilidad de volver a eliminar los elementos de la democracia directa y retornar a un sistema puramente representativo.

II. La democracia directa en las constituciones de los *länder* alemanes

Considerando que el art. 28 Const. concede a los *länder* considerable libertad en la organización de sus sistemas de gobierno, sorprende la homogeneidad que presentan las diferentes constituciones estatales.⁴

En lo referido a la democracia directa, ello se traduce en que todos los *länder* introdujeron los plebiscitos a nivel estadual y comunal. Por otra parte –y lo que es más importante aún–, optaron por un modelo único para el que se impuso el concepto de “legislación popular” (*Volksgesetzgebung*) y cuyo elemento central es la denominada iniciativa. Le concede al pueblo la posibilidad de poner en la agenda legislativa un determinado tema, sobre el que eventualmente deberá tomarse alguna decisión. Según la opinión unánime de la literatura, la iniciativa (positiva) constituye el instrumento más fuerte de democracia directa, ya que en ese caso, las ciudadanas y ciudadanos toman el lugar del legislador parlamentario. La iniciativa positiva se diferencia así de la mera “iniciativa de veto” (conocida en Suiza como “referéndum facultativo”), mediante la que a instancias de una iniciativa popular una ley ya aprobada puede volver a someterse a votación, como así también a un referéndum simple a iniciativa de uno de los órganos públicos (en general, a iniciativa del gobierno).⁵ Es significativo que todas las constituciones estaduales prevén el instrumento de la “legislación popular” en dos o tres niveles, en tanto que las dos variantes mencionadas en último término no están previstas en ninguna de ellas.⁶

La preferencia por la iniciativa positiva está profundamente enraizada en la historia constitucional alemana y sus orígenes se remontan a mediados del siglo XIX.⁷ En el contexto internacional, en cambio, aparece como una experiencia más bien singular. Dejando a un lado estados pequeños como Liechtenstein o San Marino, en Europa solo existen seis países –Italia, Lituania, Suiza, Eslovaquia, Eslovenia y Hungría– que conceden a sus ciudadanos el derecho de anular una legislación aprobada por el Parlamento mediante una iniciativa de veto. Cuatro de estos países –Lituania, Suiza, Eslovaquia y Hungría– conceden al pueblo, además, un derecho legislativo positivo que, no obstante, no se extiende a todas las materias. Particularmente amplio es el ámbito de aplicación en Eslovaquia y Lituania: en estos países existe la posibilidad de presentar una iniciativa para someter a plebiscito una reforma constitucional o también leyes simples (o partes de las mismas). En Suiza, por el contrario, la legislación positiva se limita hasta la fecha a la iniciativa constitucional.⁸

Por un lado, cabe destacar que existen posibilidades de comparación muy acotadas en Europa porque, además de Alemania, solo existen otros tres países que pueden calificarse de federalistas en el sentido estricto (constitucional), a saber: Bélgica, Austria y Suiza. Por el otro, es menester seña-

lar que el debate alrededor de la introducción de elementos plebiscitarios gira en forma casi exclusiva en torno a la iniciativa popular. En consecuencia, la mayoría de las propuestas prevé incorporar a nivel federal el modelo de legislación popular tal cual existe en los *länder* y las comunas. De convertirse estos proyectos en ley, Alemania superaría incluso a la propia Suiza en los alcances de la legislación popular.

Claro que ello presupone que no se tome en consideración la efectiva aplicabilidad del instrumento. En este punto se evidencia lo diametralmente opuesto. Con su voto a favor de la iniciativa popular, las constituciones estatales reflejan un espíritu pro-plebiscitario que, traducido a la práctica, demuestra no serlo tanto. Un problema menor es en este contexto el hecho de que en el federalismo alemán los *länder* tienen escasas competencias legislativas. Un tema más complejo son las barreras que los constituyentes establecieron para los derechos populares, que van desde la exclusión de numerosos temas hasta la exigencia de un quórum casi imposible de alcanzar.⁹ Estas trabas han determinado que la democracia directa nunca alcanzó mayor protagonismo y juega hasta el día de hoy un papel menor en la vida constitucional de los *länder*. Visto desde esa perspectiva, la decisión a favor del instrumento potencialmente más abarcador de la iniciativa y su “castración” fáctica a través del derecho (y la jurisprudencia) constitucional constituyen en Alemania dos lados de una misma moneda. En ese sentido, hay que coincidir con quienes les asignan a los procedimientos plebiscitarios una función meramente simbólica.¹⁰

Teniendo en cuenta que el modelo de democracia directa prevista en las constituciones de los *länder* es objetable de por sí, una transferencia directa al nivel federal podría plantear problemas por otras dos razones más: en primer lugar, la distribución de las competencias en el sistema federal determina que en ambos niveles se legislen materias totalmente diferentes. Si es correcto que los procedimientos plebiscitarios demuestran ser apropiados sobre todo en un espacio reducido, resulta poco conveniente introducir a nivel federal un instrumento de alcance aún mayor al que existe a nivel de los *länder* y las comunas, tal cual prevé el proyecto de ley presentado por el oficialismo durante el anterior gobierno integrado por socialdemócratas y verdes en 2002.¹¹ Además, la transposición al nivel nacional se ve dificultada por las diferentes condiciones institucionales dentro de las cuales se desenvuelve la política estadual y la política nacional. Los *länder*, por ejemplo, no poseen una segunda cámara a la que debe darse intervención en el

proceso legislativo. También puede haber diferencia en las estructuras de los sistemas de partidos, lo que hace que un elemento de corrección plebiscitario aparezca como particularmente conveniente. Un ejemplo que salta a la vista es Baviera, donde el amplio dominio de la CSU dificulta un funcionamiento normal del sistema parlamentario (que vive de la alternancia entre gobierno y oposición).

III. ¿La legislación producto de la democracia directa tiene el mismo rango que las leyes sancionadas por el Parlamento?

Al igual que los procedimientos parlamentarios, los procedimientos plebiscitarios se miden en función de dos criterios normativos. Por un lado, su finalidad es contribuir a democratizar la toma de decisiones y proveer a una mayor legitimación, y por el otro, incrementar la eficiencia de las decisiones (o al menos no afectar esa eficiencia negativamente).¹² Es evidente que los plebiscitos no despliegan estos efectos en forma aislada, sino solo en el contexto general del sistema de gobierno, con cuyos restantes elementos armonizan más o menos bien. Eso significa al mismo tiempo que el debate de fondo debe centrarse en el cómo y no tanto en el si se habrán de introducir elementos plebiscitarios o no. En otras palabras, la elección y la forma de los procedimientos directos adquiere para el funcionamiento del sistema político una importancia mayor que la diferencia básica entre representación plebiscitaria y parlamentaria.¹³

En el caso de Alemania, la pregunta que primero salta a la vista con respecto a la compatibilidad entre su sistema político y los procedimientos plebiscitarios está referida a la primacía de la Constitución. El principio de la primacía de la Constitución postula que una ley aprobada por el pueblo está sujeta al control constitucional igual que una ley parlamentaria. Pero si se trata de decisiones básicas para la orientación del Estado, a las que se adscribe una mayor legitimidad cuando son el resultado de la democracia directa, la Corte Constitucional no podría invalidar un plebiscito de este tipo sin socavar su propia legitimación.¹⁴ La mayoría de quienes defienden la introducción del plebiscito intentan soslayar este problema mediante un control constitucional *ex ante*. Es decir que en caso de que existieran dudas fundadas sobre la constitucionalidad de una ley reclamada por el pueblo, se

recurriría al tribunal constitucional en Karlsruhe antes de convocar el plebiscito. Podrían plantear el caso, igual que en el caso del control de norma abstracto, el gobierno nacional, el gobierno de un *land* o un tercio de los diputados nacionales.¹⁵

Problemas singularmente más graves plantea una posterior anulación o modificación de la ley popular por parte del Parlamento. Esta problemática tomó estado público por primera vez en 1999, cuando la legislatura del *land* Schleswig-Holstein revocó, al cabo de apenas un año, un plebiscito que rechazó la reforma ortográfica.¹⁶ Dado que las leyes parlamentarias y populares tienen igual rango desde el punto de vista normativo-constitucional, esta posibilidad debe existir básicamente. No obstante, sería un error suponer una total simetría entre ambos tipos de procedimientos. Como el pueblo decide en forma directa solo sobre unas pocas leyes consideradas especialmente importantes, resulta conveniente concederles mayor estabilidad que a las leyes parlamentarias.¹⁷ Una posible solución sería establecer cierto plazo dentro del cual el legislador parlamentario no puede revocar o modificar la ley aprobada mediante la voluntad popular.

IV. Elementos plebiscitarios y parlamentarismo de mayorías

Este último problema queda relativizado por la inserción del procedimiento parlamentario en la competencia entre los partidos. Si la mayoría parlamentaria desea revocar una ley aprobada por la voluntad popular, será aconsejable asegurarse el apoyo de la oposición, ya que, de lo contrario, ésta podría aprovechar la oportunidad para hacer un frente común con los ciudadanos. La introducción y ampliación del instrumento durante la década de 1980, generalmente a pedido de la oposición, demostró claramente que en razón de su popularidad, la democracia directa es un tema particularmente apto para promover la competencia entre los diferentes partidos. Otro tanto puede decirse de la posterior práctica. Si los elementos plebiscitarios constituyen un potencial elemento de corrección de los procedimientos de decisión representativos, los representantes harán todo lo posible para controlar su uso.¹⁸ En tal sentido, no tiene mayor asidero la esperanza manifestada por algunos de que una democracia directa puede hacer retroceder la influencia de los partidos y recortar su posición en el sistema político.¹⁹

Eso significa, al mismo tiempo, que allí donde los plebiscitos están dotados de derechos de iniciativa, éstos minan el principio de la alternancia en el gobierno en el que se basa idealmente el sistema parlamentario de mayorías.²⁰ Si la oposición tiene la posibilidad de desactivar con posterioridad una ley aprobada por la mayoría oficialista por la vía del plebiscito, el gobierno naturalmente intentará calcular de antemano cuáles serán las posibles resistencias contra su proyecto y considerarlas en sus planes. Es decir que la lógica de la iniciativa popular es “consensual”, se encarga de que se opere una mayor inclusión de los diferentes intereses. En Suiza, esto ha determinado que en el transcurso de los años todos los grandes partidos y las organizaciones intermedias fueran integrados en el proceso de gobierno y se constituyeran en un sistema de concordancia firmemente institucionalizado. En Suiza, la democracia directa, practicada vívidamente, y la ausencia casi total de una competencia entre partidos, son dos caras de una misma moneda.²¹

Desde un punto de vista institucional, pueden esgrimirse dos argumentos en favor de un fortalecimiento del momento consensual mediante la introducción de la legislación popular en Alemania. Por un lado, los procedimientos plebiscitarios contrarrestarían las tendencias de bloqueo que se dan en el sistema de gobierno alemán como producto de la combinación de una fuerte competencia partidaria y una interdependencia política constitucional igualmente fuerte. Por el otro, sería una respuesta a la problemática de las graves debilidades que la competencia entre partidos presenta como mecanismo de solución a los problemas, por ejemplo, al descuidar sistemáticamente los intereses de las futuras generaciones.²² La introducción de los procedimientos directos trasladaría las tendencias plebiscitarias de la esfera electoral al ámbito de las políticas específicas. Obviamente, ello no despojaría a la competencia entre partidos de su función electoral. La conserva por el solo hecho de que básicamente es necesario poder deshacerse de un gobierno corrupto o inepto. Para el diseño de los contenidos políticos, en cambio, se plantea la pregunta de si no sería mejor acotar el principio de mayoría y focalizar más la democratización en los elementos deliberativos de los procesos de decisión para fortalecerlos en su capacidad de respuesta. Planteados en forma razonable, los plebiscitos podrían ser al mismo tiempo un escudo contra las tendencias populistas presentes en la competencia entre los partidos, que se multiplican como resultado de los cambios en el marco social y político general.²³

V. La inclusión del Bundesrat

En tanto que la introducción de la iniciativa popular (positiva) podría conducir a un cambio muy positivo en la práctica parlamentaria, plantearía considerables problemas constitucionales con vistas a un cogobierno federativo. La literatura ha ignorado largamente estos problemas y solo en los últimos años se ha desatado un encendido debate en torno a los mismos.²⁴ El punto de partida normativo es sencillo: conceder al pueblo la posibilidad de actuar él mismo como legislador evidentemente sólo cobra sentido cuando en la aprobación definitiva de la ley puede desplazar a los órganos públicos, es decir, ocupar plenamente el lugar de éstos.²⁵ No sería compatible con ese carácter la necesidad de contar con el acuerdo del Bundesrat o de cualquier otro órgano representativo. Su participación plantearía problemas prácticamente insolubles. Por ejemplo, no podría haber leyes que admitan la interposición de un veto por parte del Bundesrat, ya que, de lo contrario, una vez planteado el veto del Bundesrat, el pueblo debería votar de inmediato por segunda vez la misma ley. Otro tanto puede decirse respecto de la convocatoria de la instancia mediadora y la consiguiente mediación, en la que sólo pueden intervenir representantes electos o delegados y que, por ende, también dejarán de tener vigencia.²⁶ Sin embargo, estas instituciones constituyen elementos funcionales irrenunciables del cogobierno federativo.

Pocos autores consideran hoy forzoso un derecho de acuerdo del Bundesrat para la posterior resolución legislativa. La mayoría de los constitucionalistas sostiene que la inalterabilidad del art. 79, inc. 3, solo protege “la participación básica de los *länder* en la legislación”, sin decir nada acerca de la forma en la que esta participación debe materializarse. Dicho en términos positivos, esto significa que la participación también puede darse a través de la “ciudadanía de los *länder*”.²⁷ Suiza es un caso paradigmático donde el referéndum sobre una ley no solo debe contar con la mayoría del pueblo (“mayoría popular”), sino también con la mayoría de los ciudadanos por cantones (“mayoría cantonal”). El ciudadano solo emite un voto que cuenta al mismo tiempo como voto popular y voto cantonal.

La transferencia de este modelo a Alemania tendría la ventaja de que podría considerar la ponderación de votos de los *länder* en el Bundesrat; en tal caso, la mayoría de los habitantes en un *land* sería idéntica con los votos de ese *land* en el Bundesrat. En su momento, los partidarios de la democracia

directa consideraron que la solución era lo suficientemente consistente como para incorporarla en su proyecto de 1993 sobre introducción de elementos plebiscitarios, que más tarde fuera presentado a la Comisión Constitucional Conjunta. Cuando en 2002 la coalición oficialista formada por la socialdemocracia y los verdes presentó su propio proyecto, pudo basarse en este concepto.

Las desventajas que plantea una solución que considera también una mayoría por *land* se evidencia recién en un análisis más profundo. Surgen del carácter confederativo del federalismo alemán que determina que los estados integrantes dependan funcionalmente de un órgano que proteja sus intereses. Es el caso, por ejemplo, cuando una ley afecta las finanzas de un *land* o cuando el Estado nacional interviene mediante disposiciones administrativas generales y la creación de organismos públicos en las competencias de los *länder* en la ejecución de las leyes nacionales. Este último aspecto explica también la estructura mundialmente única del Bundesrat como órgano de representación del Ejecutivo y marca al mismo tiempo la diferencia decisiva con respecto a Suiza. Allí no es necesario que la cámara representante de los cantones incorpore el conocimiento administrativo del nivel regional en el proceso legislativo de la Confederación porque los cantones son efectivamente autónomos en el plano administrativo.²⁸

Contra este argumento podría aducirse que la mayoría de las leyes solo abarca asuntos rutinarios que permitirían ejercer la competencia administrativa por otra vía, por ejemplo a través de informes de expertos en la etapa anterior al plebiscito (siguiendo el ejemplo del primer tratamiento de los proyectos de ley en el recinto).²⁹ Por otra parte, entre las leyes importantes habrá también muchos casos en los que los intereses de los *länder* sirven solo de pantalla y el rechazo por parte del Bundesrat se debe exclusivamente a razones de conveniencia partidaria. No obstante, por más razonable que parezca en estas condiciones soslayar la participación de la segunda cámara, su exclusión no es una solución viable. En efecto: en tal caso, el gobierno tendría la posibilidad de impulsar sus proyectos de ley por la vía plebiscitaria cada vez que enfrente una mayoría opositora en el Bundesrat. La respuesta a la desnaturalización de lo constitucional sería, entonces, la desnaturalización de otro instrumento. Si consideramos estas particularidades del sistema, poco queda de la aparente elegancia del modelo suizo.

VI. Una versión más acotada de la legislación popular

Del análisis hecho surge que no es recomendable adoptar a nivel de la Constitución nacional el modelo de una legislación popular en dos o tres niveles, tal como existe hoy en todos los *länder* alemanes. Además de que el elemento central de este modelo, la iniciativa legislativa (positiva), casi no tiene exponentes en el contexto internacional, tampoco se manifiestan efectos considerables en el nivel estadual, dado que las condiciones extremadamente restrictivas de su aplicación determinan que tengan muy poca importancia en la práctica.

Un modelo viable de democracia directa a nivel nacional debería renunciar a la introducción de la iniciativa legislativa (positiva). Esto permitiría desactivar en gran medida la problemática del quórum, la exclusión de determinadas temáticas y otros requisitos jurídicos que, de lo contrario, conducirían a disputas permanentes ante la Corte Constitucional Federal. Por otro lado, no habría que incluir en la discusión la problemática del Bundesrat, que en el caso de la democracia directa a nivel de los *länder* no se plantea. Un concepto de democracia directa aplicable, compatible con el sistema y útil en sus efectos institucionales podría quedar limitado a dos elementos: una iniciativa de veto siguiendo el modelo suizo y un referéndum simple convocado por iniciativa del gobierno.³⁰

La iniciativa de veto le daría al pueblo la posibilidad de someter leyes ya sancionadas a un nuevo voto y, eventualmente, revocarlas.³¹ Aplicado por los partidos de oposición, equivaldría a un recurso ante la Corte Constitucional o al bloqueo de un proyecto de ley en el Bundesrat. Sin embargo, el veto plebiscitario sería más funcional como “estrategia deslegitimadora” porque no obligaría a la oposición a esgrimir supuestos argumentos de orden constitucional cuando en verdad se trata de diferencias partidarias.³² En ese sentido, la iniciativa de veto se insertaría bien en el actual sistema de fuerte interdependencia política constitucional.

Sin embargo, el veto popular solo puede desplegar un efecto consensual si la mayoría gobernante tiene la posibilidad de recurrir a la vez a medios plebiscitarios para quebrar eventuales bloqueos en el proceso de toma de decisión. Es decir que el gobierno debería contar con la posibilidad de ratificar sus resoluciones por medio del voto popular aun en contra del voto negativo del Bundesrat.³³ Si obtuviera respaldo por esta vía, quedaría desarticulada la

crítica de la oposición. A la inversa, un referéndum perdido podría servir como resorte institucional para convocar a elecciones anticipadas. Esto se aproximaría al derecho de disolución plebiscitario tal cual existe hoy en siete constituciones estatales y sería una posibilidad de soslayar el procedimiento, constitucionalmente cuestionable, previsto en el art. 68 de la Constitución.

Es sintomático que las variantes propuestas han tenido poco espacio en el debate acerca de un “diseño” óptimo de la democracia directa. Para los partidarios del plebiscito, que no se cansan de recomendar la iniciativa legislativa, parecerían ser propuestas de una variante de participación plebiscitaria de menor valía, que no merece la pena ser implementada. Sin embargo, los efectos sistémicos que partirían de una introducción simultánea de la iniciativa de veto y del referéndum serían considerables. Decir que la democracia directa no despliega este efecto tanto por su uso real cuanto por la sola posibilidad de recurrir a ella es una perogrullada. Al estar disponible como opción, obliga a los actores políticos a tomar en consideración los intereses de los grupos que pueden ser convocados para un referéndum y buscar el consenso. Esto no significa que Alemania vaya a convertirse en una democracia de concordancia al estilo suizo. Sin duda se interponen tanto la estructura básica del sistema político como también nuestra tradición constitucional. No obstante, la introducción de los plebiscitos incorporaría un estilo político más orientado al consenso que en el más largo plazo podría cambiar la cultura parlamentaria, lo que permitiría un nuevo acercamiento de los ciudadanos a las instituciones que los representan.

La mayor ventaja de esta versión más acotada de legislación popular reside en que desactivaría gran parte de los argumentos de quienes hoy critican la introducción del plebiscito. En tal caso no podría argumentarse que el instrumento de la democracia directa no es apto para las complejas materias de la política nacional ni tampoco que pondría en duda el federalismo. También se podrían disipar más fácilmente las dudas básicas sobre la capacidad de juicio del pueblo, dado que en ambos casos se mantendría el “pre” de la representación parlamentaria. Tanto los partidarios de la democracia directa como sus detractores concentran sus argumentos exclusivamente en la iniciativa legislativa (positiva). Es aquí donde radica el verdadero problema del debate iniciado en Alemania y que hasta ahora ha impedido un abordaje realista de lo que la democracia directa puede aportar y qué no puede aportar. Solo cuando esto se modifique y

las propuestas institucionales estén debidamente encarriladas, se podrá pensar en hacer un nuevo intento por complementar la Constitución con elementos plebiscitarios.

Notas

1. Cfr. Claus-Henning Obst, *Chancen direkter Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland. Zulässigkeit und politische Konsequenzen*, Colonia, 1986, pág. 86 y ss.
2. Hans-Peter Hufschlag, *Einführung plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz? Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und verfassungspolitische Konsequenzen direkter Demokratie im vereinten Deutschland*, Baden-Baden, 1999, pág. 113 y ss.
3. Cfr. Karsten Bugiel, *Volkswille und repräsentative Entscheidung. Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit von Volksabstimmungen nach dem Grundgesetz*, Baden-Baden, 1991, pág. 309 y s.
4. La homogeneidad no se hace extensiva sólo a la forma que adquiere la democracia directa, sino también al derecho electoral y a la forma de gobierno parlamentaria. Cfr. Frank Decker, „Die Regierungssysteme in den Ländern“, en del mismo autor (ed.), *Föderalismus an der Weggabelung?*, Wiesbaden, 2004, págs. 169 - 201.
5. Otra variante es el referéndum obligatorio, en el que el plebiscito está previsto de antemano en la Constitución. Respecto de la tipología de la democracia directa y sus diferentes procedimientos cfr. Frank Decker, „Die Systemverträglichkeit der direkten Demokratie. Dargestellt an der Diskussion um die Einführung von plebiszitären Elementen in das Grundgesetz“, en *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 15 (2005) 4, pág. 1113 y ss.
6. Cfr. Bärbel Martina Weixner, *Direkte Demokratie in den Bundesländern. Verfassungsrechtlicher und empirischer Befund aus politikwissenschaftlicher Sicht*, Opladen, 2002, pág. 143 y ss.
7. Cfr. Reinhard Schiffers, *Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem*, Düsseldorf, 1971, pág. 17 y ss.
8. Cfr. Silvano Möckli, „Direktdemokratische Einrichtungen und Verfahren in den Mitgliedstaaten des Europarates“, en *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 29 (1998) 1, pág. 100 y ss.
9. Para una recopilación de las regulaciones correspondientes, ver Andreas Kost (ed.), *Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung*, Wiesbaden, 2005, pág. 367 y ss;
10. Así lo puntualiza, entre otros, Otmar Jung, „Direkte Demokratie als Herausforderung der Repräsentativen Demokratie. Eine Auseinander-

setzung mit Werner J. Patzelt", en *German Studies Review*, 25 (2002) 2, pág. 292.

11. Para mayores detalles respecto de la crítica que despierta el proyecto, cfr. F. Decker (n.a.p. 5), págs. 1126 -1127.
12. Sobre la eficacia de las decisiones adoptadas mediante el instrumento de la democracia directa existe todo un cúmulo de estudios empíricos que en su mayoría llegan a una apreciación positiva. Cfr., p.ej., Gebhard Kirchgässner, "Direkte Volksrechte und die Effizienz des demokratischen Staates", en *ORDO. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, 52 (2001), págs. 155 - 173.
13. Cfr. Jürgen Fijalkowski, „Erfahrungen mit Volksabstimmungen zu Sachfragen. Erfordernisse und Ergebnisse kategorialer Differenzierung“, en Hans-Dieter Klingemann - Wolfgang Luthardt (ed.), *Wohlfahrtsstaat, Sozialstruktur und Verfassungsanalyse*, Opladen, 1993, pág. 151.
14. Cfr. Uwe Kranenpohl, „Verkürzen Verfassungsrichter Volksrechte? Verfassungspolitische Probleme der Volksgesetzgebung“, en *Gesellschaft - Wirtschaft - Politik*, 52 (2003) 1, págs. 37-46.
15. El proyecto de ley presentado por la socialdemocracia y los verdes prevé la normativa correspondiente.
16. Otro tanto ocurre actualmente en Hamburgo, donde el gobierno de la CDU proyecta introducir sustanciales modificaciones al nuevo derecho electoral aprobado por una iniciativa popular en 2004 que promete un fortalecimiento de las posibilidades de elección democrática del electorado. Ya con anterioridad, la legislatura había ignorado una resolución popular mediante la cual una clara mayoría del electorado se había pronunciado en favor de que los grandes hospitales continuaran siendo públicos. No obstante, la acción interpuesta por la iniciativa popular ante la Corte Constitucional del *land* confirmó el criterio sostenido por el gobierno y la legislatura en el sentido de que la iniciativa votada solo contenía una exhortación al gobierno y no tenía efectos vinculantes.
17. Normas comparables existen en otros países también. Las constituciones de los estados norteamericanos que contemplan elementos plebiscitarios, por ejemplo, prevén que las leyes populares no queden sujetas al veto del gobernador.
18. Cfr. Heidrun Abromeit, „Nutzen und Risiken direktdemokratischer Instrumente“, en Claus Offe (ed.), *Demokratisierung der Demokratie*, Francfort/M.-Nueva York, 2003, pág. 110.
19. Cfr. Hans Herbert von Arnim, *Vom schönen Schein der direkten Demokratie. Politik ohne Verantwortung – am Volk vorbei*, Munich, 2000.
20. Cfr. F. Decker (n.a.p. 5), pág. 1130 y ss.
21. Cfr. Wolf Linder, *Schweizerische Demokratie. Institutionen - Prozesse - Perspektiven*, Berna-Stuttgart-Viena, 1999, pág. 311 y ss.

22. Cfr. Peter Graf Kielmansegg, „Können Demokratien zukunftsverantwortlich handeln?“, en *Merkur*, 57 (2003) 7, págs. 583-594.
23. Respecto de las causas y efectos colaterales de este cambio, cfr. Frank Decker, „Politikverdrossenheit ohne Ende? Zur Krise der deutschen Parteiendemokratie“, en *Gesellschaft - Wirtschaft - Politik*, 54 (2005) 1, págs. 101-125; Uwe Jun, „Populismus als Regierungsstil in westeuropäischen Parteiendemokratien: Deutschland, Frankreich und Großbritannien“, en Frank Decker (ed.), *Populismus*, Wiesbaden, 2006, págs. 233 - 254.
24. Cfr. z.B. Otmar Jung, „Direkte Demokratie und Föderalismus. Die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Volksgesetzgebung im Bund“, en Stefan Brink - Heinrich Amadeus Wolff (Hrsg.), *Gemeinwohl und Verantwortung. Festschrift für Hans Herbert von Arnim zum 65. Geburtstag*, Berlín, 2004, págs. 353-366.
25. Cfr. Hartmut Maurer, *Plebiszitäre Elemente in der repräsentativen Demokratie*, Heidelberg, 1997, pág. 27.
26. Cfr. Christoph Degenhart, „Direkte Demokratie auf Bundesebene nach dem Grundgesetz. Anmerkungen zu einem Gesetzentwurf“, en Klaus Stern u.a. (ed.), *Gedächtnisschrift für Joachim Burmeister*, Heidelberg, 2005, pág. 98.
27. Cfr. Tim Weber, „Sind Volksgesetzgebung und Föderalismus vereinbar?“, en *Zeitschrift für direkte Demokratie*, 15 (2003) 3, págs. 30-32.
28. Cfr. W. Linder (n.a.p. 21), pág. 159 y ss.
29. Cfr. Günther Beckstein, „Volksgesetzgebung auf Bundesebene und bundesstaatliche Ordnung“, en Hans-Detlef Horn (ed.), *Recht im Pluralismus. Festschrift für Walter Schmitt Glaeser zum 70. Geburtstag*, Berlín, 2003, pág. 124 y ss.
30. Otras variantes conformes con el sistema serían una iniciativa de ley meramente consultiva (petición popular calificada) así como un referéndum constitucional obligatorio. Razones de espacio impiden ahondar en estas variantes. Cfr. F. Decker (n.a.p. 5), pág. 1140 y ss.
31. Como punto de referencia podría servir la cláusula del 5 % de la población con derecho a voto, prevista en el proyecto de ley presentado en 2002 por la socialdemocracia y los verdes para la introducción de una iniciativa popular.
32. Cfr. Hans Peter Bull, „Keine Angst vor dem Volksentscheid“, en *Die Zeit* del 31. 3. 1989, pág. 4.
33. Para evitar un anulación total de la segunda cámara, se podría conceder un segundo derecho a veto contra un voto popular positivo que, no obstante, exigiría una quórum más alto (mayoría de dos tercios).

RESUMEN

La posibilidad de incorporar elementos plebiscitarios a nivel nacional comenzó a discutirse en Alemania recién hacia fines de la década de 1980. Hasta ese momento se partía de la base de que la Constitución prohibía la introducción de elementos de la democracia directa más allá del ámbito de aplicación de los art. 29 y 118, en los que se establecía la reestructuración del territorio federal. Por el contrario, estaba claro que cualquier ampliación del instrumento plebiscitario suponía una reforma constitucional. En el caso de Alemania, la pregunta que primero salta a la vista con respecto a la compatibilidad entre su sistema político y los procedimientos plebiscitarios está referida a la primacía de la Constitución.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXIII - Nº 4 - Diciembre, 2006

En el centro: la dignidad humana*

Acción política basada en la responsabilidad cristiana
Ética cristiana como ayuda orientadora

Bernhard Vogel (ed.)

Prefacio del editor

Sin ocultar el orgullo que sentía, el obispo católico de la ciudad de Osnabrück, Franz-Josef Bode, manifestó en cierta oportunidad que la Ética Social Protestante y la Doctrina Social Católica “disponen de las leyes que permiten construir una sociedad capaz de resistir posibles cataclismos futuros”. En Alemania, Europa y el mundo estamos ante grandes desafíos que conmocionan nuestras certezas: un progreso tecnológico revolucionario que avanza hasta nuevos límites éticos, la globalización y sus efectos sobre la economía y la sociedad, la desocupación, profundos cambios demográficos, problemas estructurales en el sistema de jubilación y salud, el excesivo endeudamiento de los presupuestos públicos, nuevas amenazas a la seguridad y la paz. Todo ello requiere de una política sustentable y hace imposible desconocer la necesidad de orientación que tienen hoy la acción política y la dirigencia política.

Tanto más doloroso resulta, entonces, que estas leyes apropiadas para construir una sociedad a prueba de cataclismos que ofrece la Ética Social Cristiana se aprecien muy poco y apenas se tomen en consideración en el discurso en torno a temas de tanta trascendencia. Ante esta situación, la

Fundación Konrad Adenauer tomó la decisión, a comienzos del año pasado, de invitar a conspicuos representantes de la Ética Social Protestante y de la Doctrina Social Católica para integrar un círculo de debate ecuménico que trabajara en forma continua sobre estos temas.

En el término de un año fue posible aprobar, con el consenso unánime de sus integrantes, un documento conjunto elaborado bajo el paraguas de la Fundación, en ocho sesiones, y que lleva por título “La acción política desde la responsabilidad cristiana”. El documento fue luego debatido con destacados representantes de las Iglesias Católica y Evangélica.

Con este texto, la Fundación Konrad Adenauer desea contribuir a una orientación básica para la acción política. Intenta poner al descubierto fundamentos de una política basada en la responsabilidad cristiana. El documento está dirigido a todos los partidos representados en el Bundestag, en particular a aquellos que impulsan actualmente un debate acerca de sus programas partidarios. Se trata de alentar a los partidos a hacer un examen de conciencia y a rendir cuentas a la opinión pública de la imagen de hombre que sostiene y el norte que los guía en sus decisiones y opciones políticas fundamenta-

* “Im Zentrum: Menschenw/UUUrde”, Bernhard Vogel (Hrsg.), Konrad Adenauer Stiftung e.V., 2006. ISBN 3-937731-99-7.

les. ¿Qué significa para ellos dignidad humana, el concepto que es el tema de fondo de este documento?

Con este documento, el Círculo de Ética Social Cristiana y la Fundación Konrad Adenauer desean alentar a otras instituciones políticas y sociales a seguir este ejemplo y hacer a la vez el intento de exponer y debatir con total claridad las bases de la gestión política de los partidos. En tal sentido, este documento debe interpretarse también como una invitación al diálogo.

En la medida en que para la Ética Social Cristiana el hombre y su dignidad inviolable son el parámetro de toda acción social, ya no es posible soslayar una reflexión común sobre este tema fundamental. Comprender al hombre en su totalidad y plenitud exige una reflexión que va más allá. La Fundación Konrad Adenauer únicamente ha podido dar un primer paso en esa dirección gracias al fuerte compromiso de los miembros del Círculo de Diálogo, que han hecho posible esta contribución. Vaya para todos ellos nuestro más cordial agradecimiento.

En el centro: la dignidad humana

*La acción política basada en la
responsabilidad cristiana
Ética cristiana como ayuda orientadora*

1. Necesidad de orientación ética y jurídica

Toda persona es responsable de sus actos una vez que ha alcanzado el nivel de desarrollo intelectual requerido para ello. Debe indicar las razones que guían sus acciones y omisiones, y tampoco está eximida de esta justificación por el hecho de que su conducta se vea influenciada de múltiple manera por genes, hormonas, flujos cerebrales, aptitudes, entornos y modelos. La pregunta “¿por qué lo has hecho?” expresada en un diálogo o la pregunta “¿qué debo hacer?” en

la propia reflexión resume la necesidad de las personas de elegir en función de los procesos de reflexión y decisión a partir de las múltiples opciones que se les ofrecen, y su obligación de rendir cuentas por la elección tomada. El conjunto de convicciones rectoras, valores y reglas que observa una persona o un grupo de personas al controlar sus acciones responsablemente constituye su *ethos* o moral, que encuentra su reflexión crítica en la ética o en la filosofía y la teología moral, respectivamente.

La convivencia humana únicamente depara prosperidad cuando es pacífica, lo que determina que todo *ethos* requiera de un ordenamiento jurídico. Este ordenamiento comprende todas aquellas reglas de la conducta exterior cuya observancia no puede quedar librada a la decisión subjetiva del individuo. Por el contrario, estas reglas deben ser reforzadas con sanciones que, de ser necesario, permitan hacerlas cumplir por la vía de la fuerza. El *ethos* mismo encierra, pues, este discernimiento y, por lo tanto, requiere de un orden jurídico. Es la comprensión del propio *ethos* la que decide qué conductas deberán ser reguladas por el derecho. El *ethos* provee los criterios que deben cumplir las reglas del derecho para su conformidad y, finalmente, es también el *ethos* el que ofrece los instrumentos que permiten la observancia voluntaria del derecho e impide que el Estado ordenado jurídicamente se transforme en un Estado policial o vigilante.

Nada de todo ello exime al individuo de tomar sus propias decisiones éticas, aunque en cierto modo influye en ellas. Quien viola las normas legales debe saber que la ley le hará sentir dolorosamente esa infracción. Sin embargo, en una sociedad libre, la base ética, consagrada por la Constitución y protegida por el derecho, debe conceder amplio espacio para la decisión individual acerca de lo que en lo personal se considera correcto o incorrecto, bueno o malo.

Por eso, para los ciudadanos de un país, la cuestión ética se plantea de manera triple:

deben preguntarse, en primer lugar, si están dispuestos a aceptar y respetar las normas jurídicas preestablecidas; en segundo lugar, cómo completarán y diseñarán éticamente para sí mismos el marco jurídico preestablecido; y finalmente, si desde su óptica el orden jurídico existente requiere de un cambio. Este último planteo también atañe a *todos* los ciudadanos. Especial urgencia adquiere para quienes son elegidos como representantes del pueblo en el Parlamento y a quienes corresponde la especial responsabilidad por la comunidad que es inherente a esa función. Para ellos se plantea la tarea de verificar de manera permanente si el orden jurídico codificado y aprobado es suficiente y adecuado o si requiere cambios. Y tampoco esta decisión se dirime solo en función de consideraciones de conveniencia política y es en sí misma una pregunta éticamente relevante que requiere de la decisión y reflexión ética –socio-ética, específicamente– y que le demanda responsabilidad del ciudadano y del dirigente.

Es decir que en la convivencia humana no existe ningún ámbito del que pueda excluirse la reflexión ética acerca de lo que es correcto o incorrecto, bueno o malo. ¿De dónde, entonces, obtienen las personas la orientación que necesitan para sus decisiones éticas y las decisiones políticas y jurídicas basadas en éstas?

2. Necesidad de orientación de la ética

Plantear la necesidad de orientación de la ética puede sorprender porque en general se supone que la ética misma provee orientación, esto es, intenta transmitirnos lo que es correcto e incorrecto, lo que está bien y lo que está mal. Tal aseveración es correcta. Sin embargo, ello no invalida preguntar por *aquello* que le sirve a la ética o a una ética determinada de *orientación*. Todo lo contrario, el interrogante se plantea precisamente porque la ética se arroga la atribución de servir de orientación, si es que queremos que

esta orientación sea fundamentada y justificada, y no arbitraria o discrecional. Como respuesta a esta pregunta más profunda, no basta con remitirnos a “lo que siempre se hizo así” ni a lo que “en estos momentos genera consenso mayoritario”, porque estos criterios no permiten tomar decisiones a partir de la propia responsabilidad, dado que no surgen de la propia convicción, reflexión y discernimiento, sino que son sugeridos por terceros. Del mismo modo, tampoco basta con remitirse al derecho y a la ley vigentes porque en ciertas circunstancias, precisamente, se trata de establecer la necesidad de corregir o seguir desarrollando el derecho vigente. También es insuficiente remitirse a “la razón” porque si bien puede llamar la atención sobre posibles contradicciones entre valoraciones y decisiones éticas incompatibles, nunca podrá ser por sí misma único *parámetro conceptual* para la orientación ética, sino que depende de tales parámetros para incorporarlos a partir de la comprensión y aprobación, o para rechazarlos.

¿Qué queda, entonces?

Para su orientación ética, las personas dependen de una concepción del *hombre* que abarca tanto al *individuo* como a la *comunidad* y que dice algo tanto acerca de la condición humana como acerca del *destino* del hombre. En particular la expresión “destino del hombre”¹ cumple en la teología y filosofía desde mediados del siglo XVIII la función de denominar aquello en virtud de lo cual puede y debe orientar conceptualmente la formación de un juicio ético. Semejante destino no define una determinación, es decir, un objetivo que debe alcanzarse de manera necesaria y con absoluta certeza, sino un objetivo que define hacia dónde alguien *debe* llegar, sin descartar la posibilidad de que este objetivo se malogre. La expresión “visión de la vida” (*vision of life*)² expresa en forma similar el destino del hombre; en esta expresión se refleja con absoluta claridad la proyección hacia el futuro y, por

ende, la categoría de objetivo. Cuando en adelante se hable de una o de la “imagen del hombre”, será en este sentido de “destino del hombre” o “visión de la vida”, respectivamente, que tienen carácter orientador para el juicio ético del hombre y, por ende, también para sus actos políticos y que, en consecuencia, es irrenunciable.

3. La pluralidad de las imágenes del hombre

Si el *ethos* de una persona, de un grupo o de una sociedad se orienta por la respectiva imagen de hombre subyacente, cabe analizar qué significa el hecho de que esta imagen del hombre –individual o social– no exista en singular sino sólo en plural. Es probable que ello siempre haya sido así, pero hoy es un dato imposible de ignorar en vista de la inmensa proliferación de pluralismos religiosos e ideológicos. Es fácil de ilustrar con tan solo traer a colación la coexistencia de religiones o la competencia de las ideologías. Simbolizan diferentes imágenes del hombre que coinciden solo de manera parcial y que presentan en parte considerables diferencias. Ocasionalmente, diferentes imágenes del hombre incluso compiten dentro de las diversas religiones o ideologías. Eso no invalida que las diversas imágenes del hombre se remitan a una y la misma “condición humana” que, captada por cierta mirada, es interpretada de una manera diversa. Esa multiplicidad de imágenes del hombre presupone una condición humana común a todos que hace que las diferentes imágenes no coexistan entre sí sin vínculo alguno, sino que se confrontan en una disputa justificada.

Si, por ejemplo, se analizan las distintas imágenes del hombre en los programas de los diversos partidos políticos, se comprende cuán relevantes y significativas son las diferencias que se manifiestan con solo leer estos programas con mayor detenimiento y reflexionar sobre lo allí expuesto.

No sorprende, entonces, aunque sí resulta positivo, que la comisión encargada de analizar los valores éticos de la Unión Demócrata Cristiana haya elaborado recientemente un documento que lleva por título “La nueva actualidad de la imagen cristiana del hombre”. Al margen de posibles críticas a aspectos particulares, se trata de un intento ejemplar el que un partido político haga un examen de conciencia y dé cuentas a la sociedad de la tradición cultural cuya imagen del hombre presupone y reconoce como horizonte determinante de sus análisis, juicios y compromisos políticos. Esta rendición de cuentas es importante por dos razones, si se considera en particular el contexto de las experiencias del 11 de septiembre de 2000. En primer lugar, contiene el reconocimiento explícito de que también la política se inscribe en un horizonte de tradiciones culturales que no han sido creadas por ella, sino que son anteriores a ella, con las consiguientes convicciones ideológicas y religiosas que les sirven de referencia. En segundo lugar, esta reflexión de un partido político sobre la imagen del hombre que lo guía –en este caso la imagen cristiana del hombre– pone de manifiesto la importancia fundamental e integral de este concepto de referencia para todos los ámbitos de su responsabilidad política: por ejemplo, para la relación entre las diversas culturas y religiones, para la libertad religiosa y de conciencia, la bioética y la investigación genética, la política económica y social, además de la política cultural y educativa.

Sería conveniente que otros partidos hicieran lo propio con referencia a su imagen del hombre, y es de suponer que así lo harán. También deberían poner de manifiesto en qué tradición ética anterior a la política o en qué tradiciones anteriores a la política se apoyan, qué rasgos de la imagen del hombre comunicadas en estas tradiciones aceptan como vinculantes y cuáles son las consecuencias que se desprenden en relación con su juicio y compromiso político en todos los ámbitos de la responsabilidad política.

Es probable que revelar la imagen de hombre que sirve de referencia a cada partido no haga otra cosa que poner al descubierto diferencias que se ubican en la raíz de los disensos políticos. Pero tan solo eso ya sería un aporte importante y constructivo a la cultura política y al discurso político porque contribuye a hacer visible en qué nivel deben buscarse y trabajarse las verdaderas diferencias que se manifiestan en diferentes aspectos de la labor política cotidiana.

No obstante, en relación con este hacer público de la proyección ética que inspira a un partido político por la fuerza política misma, cabe agregar dos observaciones más con el fin de prevenir posibles malentendidos:

- El que un partido político como la Unión Demócrata Cristiana declare abiertamente su compromiso ético con la imagen de hombre forjada en la tradición cristiana no supone que todos los miembros y diputados de ese partido sean lo que se da en llamar “cristianos practicantes”. Entre ellos seguramente habrá personas que guardan cierta distancia o indiferencia frente a la vida eclesial.
- También debe aceptarse que personas que en lo personal se sienten fuertemente ligadas a la Iglesia se unan a otras fuerzas políticas, en ciertas circunstancias impulsadas por las razones que les dicta su propia convicción cristiana y que determinan que prefieran las opciones políticas que les brindan otros partidos.

No obstante, en el caso de los partidos demócrata cristiano y socialcristiano, es de suponer que la concepción cristiana del hombre reviste importancia orientadora para su programática; de lo contrario, el uso del adjetivo “cristiano” en el nombre del partido sería cuestionable. Al mismo tiempo, al reivindicar para sí mismos esa tradición ética y su imagen del hombre, los

partidos cristianos presuponen que, por lo que implica conceptualmente, esta imagen no solo merece el consenso de cristianos comprometidos, sino de muchas otras personas, simplemente, en base a su experiencia de vida.

4. Características fundamentales de la imagen cristiana del hombre

A diferencia de otras imágenes del hombre, no religiosas o seculares, lo característico de la imagen cristiana del hombre es que si bien instala a éste de antemano en un horizonte que capta y abarca aquello que es empíricamente perceptible en la vida terrena, no queda limitada ni restringida a esta dimensión sino que la trasciende. Esto se pone de manifiesto en enunciados como el del hombre creado a imagen y semejanza de Dios o en la conclusión de que el hombre tiene un destino más allá de la muerte. Abarca, asimismo, la esperanza de una vida eterna, indestructible. Martin Luther King lo expresó de la siguiente manera: “Sabemos que el hombre fue ... creado por Dios, que ha nacido para la eternidad. Sabemos que está coronado de gloria y honor y que mientras viva en un nivel inferior se sentirá frustrado ... y desconcertado”.³

La importancia de esta frase no radica en la suposición de que la imagen cristiana del hombre permite deducir ciertas afirmaciones sobre la trascendencia, sobre Dios y sobre la vida eterna, sino porque el hombre –todos y cada uno– es percibido plenamente, en el horizonte más amplio posible, en el “de dónde”, “hacia dónde” y “para qué”. Para percibir algo o alguien *integralmente* es preciso abarcar *más* que el solo objeto o la persona en cuestión. Únicamente quien supere, aunque sea mentalmente, esos límites tendrá una noción, una idea o una certeza acerca del todo. De ahí, entonces, que para reconocer y comprender al hombre sea necesario interrogar y pensar más allá de él. El discurso de

Dios remite a ese “más allá” que le da al hombre su medida y su límite y que, incorporado en su preámbulo, recuerda en la misma Constitución la medida y los límites fijados a todo acto y a toda decisión humana.

Esta referencia a Dios –presente no solo en la Constitución sino también en la imagen cristiana del hombre– contribuye a percibir al hombre en toda su dimensión, es decir, desde la gestación hasta la muerte, en la vigilia como en el sueño, en la salud como en la enfermedad y la discapacidad, en el éxito como en el fracaso y el infortunio. Existen otras imágenes de hombre que consideran persona humana únicamente a quien representa intereses propios, está en poder de sus facultades mentales, está capacitado para actuar con responsabilidad. Son imágenes de hombre deficientes que con seguridad conducen a decisiones éticas y políticas igualmente deficientes.

Corresponde aquí ejercer la autocrítica y admitir que también la teología cristiana –incluida la ética cristiana– en ciertos momentos ha perdido de vista que en la concepción cristiana del hombre no sólo los niños sino también los embriones y fetos, así como las personas discapacitadas, enfermas o moribundas, fracasadas y desafortunadas en la vida, son seres humanos por naturaleza y, por ende, deben estar plenamente reflejados en la imagen cristiana del hombre. La anunciación que Jesús nos transmite en el Nuevo Testamento incluso eleva a los niños más pequeños a la categoría de ejemplos y modelos: “Dejad que vengan a mí los niños, y no se lo estorbéis porque de los que se asemejan a ellos es el reino de Dios. En verdad os digo que quien no recibiere como niño inocente el reino de Dios, no entrará en él” (San Marcos 10, 14 y 15).

Lo característico del hombre, percibido de esta manera completa y en ese horizonte de trascendencia, es que no solo es comprendido a partir de prioridades, capacidades o desempeños especiales, de característi-

cas individuales, sino también a partir de la estructura relacional dentro de la cual nace y a la que pertenece hasta el fin de su existencia. Y esta estructura relacional se funda y es sostenida por las relaciones existenciales de Dios con sus criaturas, en particular con el hombre como criatura destinada a existir a su imagen y semejanza.

Por lo tanto, un elemento distintivo de la imagen cristiana es que puede pensar y hablar del hombre en su *grandeza*, porque el hombre tiene un origen de grandeza y un destino de grandeza. La trascendencia política y práctica de esta conclusión es que implica que ningún ser humano necesita ganarse el derecho a la vida o a su dignidad humana demostrando aptitudes o capacidades, sino que éstos son inherentes a su existencia.

La imagen cristiana del hombre implica, no obstante, conocer también la falibilidad del hombre. En efecto: “muy bajo puede caer un ser tan enaltecido”.⁴ Y eso no es sólo una posibilidad teórica sino una realidad concreta que alcanza a todos los hombres. Por eso, la imagen cristiana del hombre no sueña con el hombre perfecto o perfectible, sino que conoce la profunda, destructiva y mortífera realidad del mal que anida en el corazón humano⁵ y sabe de la necesidad del perdón, del regreso y de un nuevo comienzo. Para ello, la anunciación y la persona de Jesucristo, su vida, su muerte en la cruz y su resurrección de entre los muertos adquieren una importancia fundamental y ejemplar.

El honor, la soberanía y la dignidad del hombre, fundamentados y comprendidos en estos términos, son el punto de orientación central de toda política comprometida con la imagen cristiana del hombre.

5. Dignidad humana como categoría ética referencial

Al guiarse por la dignidad humana como categoría referencial, la ética cristiana

coloca al ser humano en su *forma concreta* de *individuo* que vive en *comunidad* en el centro de la atención para evitar así las abstracciones y falsas opciones tanto del *individualismo* como del colectivismo. La idea de la dignidad humana se presenta de manera paradigmática porque pone de manifiesto algo que distingue a cada ser humano como individuo inconfundible, y lo hace sin separar las personas sino uniéndolas unas con otras.

Para comprender con exactitud esta categoría de referencia es preciso hacer dos distinciones básicas que son adecuadas para evitar malentendidos y falsas interpretaciones.

Valor, precio y dignidad

A partir de Immanuel Kant se hizo habitual distinguir entre dos tipos de valor que él denominó valor relativo y valor absoluto. Asigna el primero, al que también denomina precio, a todos los objetos de nuestras inclinaciones porque nos resultan útiles o gratas, por ejemplo. El valor absoluto, la dignidad, es algo que para Kant solo posee el hombre como ser dotado de razón y moralidad. Dicho en las propias palabras de Kant: “En el reino de los fines todo tiene un precio o una dignidad. Aquello que tiene precio puede ser sustituido por algo equivalente; en cambio, lo que se halla por encima de todo precio y, por lo tanto, no admite equivalente, eso tiene una dignidad”.⁶

En las formulaciones de Kant hay un elemento distintivo que no surge con la claridad que uno hubiera deseado: el valor relativo o precio es algo que un cierto sujeto, sea éste vendedor o comprador, oferente o usuario, *asigna* a un objeto. La dignidad, en cambio, es algo que es inherente al “objeto” mismo; en este caso al ser humano. Si bien la dignidad también está orientada hacia un interlocutor, del que desea y debe ser reconocida, este interlocutor, el destinatario de la digni-

dad, no la crea y tampoco la reconoce ni la asigna, sino que la dignidad es el derecho objetivo, inherente al dignatario, de recibir respeto.

Dignidad diversa y común

La segunda distinción fundamental es aquella entre una dignidad *individual* (diferenciada) y otra *universal* (igual). Con ayuda de estas categorías, Cicerón introduce en el primer siglo antes de Cristo el concepto de dignidad humana (“dignitas humana”).⁷ Cicerón aplica el concepto de ‘dignitas’ al hombre en dos acepciones diferentes: la dignidad puede significar, por un lado, aquella surgida de una investidura que demanda respeto en virtud de un determinado desempeño o posición. Abarca a los grandes hombres y mujeres que sirvieron de ejemplo (benefactores de la humanidad), a grupos de personas (los mayores), a grupos profesionales (jefes de Estado) o a elites (importantes inventores o descubridores). Esta noción diferenciada de dignidad no despierta críticas ni compete con la noción de dignidad como dignidad humana, común a todos los hombres. La fuerza del concepto común de dignidad humana queda demostrada precisamente allí donde el aspecto diferenciador de dignidad no queda oculto detrás de un falso concepto de igualdad comprendida como uniformidad. Una sociedad que no percibe ni respeta las diferencias en dignidad que puede haber en virtud del desempeño en la vida o de la posición en la sociedad, a la larga termina por perjudicarse ella misma.

La palabra de la *dignidad humana*—diferente de la noción diferenciada de dignidad—es aquella que no se guía por estas diferencias y tampoco por una uniformidad supuesta o anhelada de todos individuos, sino solo por la humanidad que une a todos los hombres por el hecho de ser hombres, compartido por todos. Es posible imaginar la revolución que provocó en los sentimientos, el pensamiento y la acción de la sociedad antigua,

caracterizada por las diferencias básicas de valor entre hombres y mujeres, libres y esclavos, locales y forasteros, la conclusión de que todo ser humano posee la misma dignidad como *ser humano* y que esa dignidad es intangible.

En tanto que el *concepto* de ‘dignitas humana’ probablemente se remite a la filosofía estoica, el judaísmo llegó a esa misma conclusión siglos antes con ayuda de los conceptos de ‘honor’ y ‘gloria’,⁸ así como ‘imagen y semejanza de Dios’.⁹ El cristianismo adoptó el concepto de los judíos e introdujo, a más tardar desde San Ambrosio (aprox. 339-397),¹⁰ el término de ‘dignidad humana’ para denominarlo.

6. Precisión de la noción de dignidad humana

En los cincuenta últimos años, en Alemania cobró significativa importancia el comentario de Maunz/Düring¹¹ a la Constitución para la interpretación del concepto de ‘dignidad humana’. El autor hace referencia tanto al imperativo categórico de Kant, caracterizado como “imperativo práctico”,¹² así como a la llamada ‘fórmula del hombre-objeto’.¹³ Ambas fórmulas cobraron –sin que se estableciera entre ellas una clara vinculación– importancia determinante para la jurisprudencia del máximo tribunal constitucional en Alemania y, a través de la misma, para toda la sociedad alemana.

Esto fue y es un gran logro. No obstante, quedó también demostrado que hablar del hombre como ‘mero medio’ o como ‘objeto’ denomina dos elementos gravitantes pero no describe de manera lo suficientemente amplia aquello que es irreconciliable con la dignidad del hombre. Se debe agregar la enumeración de dolores elementales, por ejemplo, poner en ridículo públicamente o humillar a una persona o la exclusión arbitraria de personas de la igualdad jurídica.

¿Qué relación guardan estas diferentes formas concretas de violación de la dignidad humana entre sí? El elemento común evidentemente no se refiere a algo especial que pueda poseer el hombre, sino *a su humanidad misma*, que demanda respeto y a la que se le niega ese respeto. Eso significa, entonces, que *dignidad es derecho al respeto*. En consecuencia, la dignidad humana es el derecho inherente a todo hombre por haberle sido conferido con su existencia misma y, por lo tanto, el derecho objetivo de ser respetado como ser humano. Consiguientemente, el respeto por la dignidad humana abarca el respeto (y la protección) de ese derecho a respeto que todo ser humano posee. Comprender y respetar al hombre como ser humano significa dar forma concreta al respeto que interpreta y concreta la dignidad humana.

Es absolutamente pertinente que el concepto ‘respeto’ aparezca en este contexto *de dos maneras*, a saber: como *derecho* (objetivo) del hombre al respeto y como respeto (subjeto) por ese derecho (al respeto). Ambos elementos se refieren al mismo hecho, pero de diversa manera. En relación con el derecho al respeto, la Constitución señala que es inviolable, y eso no solo significa que no debe ser violado sino que, además, no puede ser violado. Es inherente a la esencia humana y ni siquiera pierde su vigencia allí donde los seres humanos lo ignoran, niegan o pisotean violando la vida de una persona o quitándole su derecho a la autodeterminación. Nadie puede quitar a una persona su *derecho* a ser respetada. En cambio, puede ocurrir que ciertas personas desconozcan ese derecho, que traten a otros hombres y a sí mismas como carentes de ese derecho. Por eso, la Constitución en su art., 1 (1) no sólo constata la intangibilidad de la dignidad humana –en el sentido del derecho al respeto–, sino que agrega: “respetarla y protegerla es obligación de todo poder público”. Vale decir que aquella constatación y esta exigencia no constituyen una

antinomia, sino que están estrechamente ligadas. Por ser el derecho a la dignidad intangible, es obligación de todo poder público respetarlo y protegerlo allí donde se ve amenazado o desestimado.

7. Dignidad humana: ¿invención o descubrimiento?

En el discurso público, ya sea en la política, la ciencia o los medios, a menudo se sostiene que todas las reglas jurídicas no son más que normas estatuidas o invenciones. Dicho en otras palabras, no serían otra cosa que el resultado de un procedimiento de fijación de normas jurídicas desarrollado en forma legítima. Este criterio sustenta aspectos plausibles y que merecen ser reconocidos, algo que pasaremos a definir a continuación.

En primer lugar, es correcto decir que los *preceptos* jurídicos enunciativos se generan del mismo modo en que se generan otros enunciados también, es decir, como consecuencia de ser formulados y pronunciados por el hombre. No los encontramos *escritos* en la *naturalaleza* que nos rodea ni tampoco en el firmamento que se eleva sobre nuestras cabezas, ni en la razón práctica o en el sentimiento moral que anida en nuestro ser; fueron ideados o descubiertos en el transcurso de los procesos históricos, enunciados en determinados idiomas y transmitidos a las siguientes generaciones, fundamentados, negados, modificados o confirmados luego.

El segundo elemento de verdad indiscutida que contiene este criterio reside en que existen preceptos jurídicos que no se basan en ninguna otra cosa que en una fijación arbitraria y que a lo sumo se guían por criterios de utilidad o de origen, o que también pueden tener el carácter de una decisión arbitraria, es decir, no todas las normas jurídicas pueden deducirse de principios superiores ni pueden verificarse y justificarse en función de principios cuya

vigencia no es producto de un acto legislativo arbitrario.

Pero aun cuando ambas afirmaciones son correctas, es objetable decir que *todas* las normas jurídicas deben su existencia a un acto legislativo arbitrario: semejante afirmación implica que en cuestiones de legislación solo existen invenciones pero no existen descubrimientos. Con ello quedaría dicho que no existe una instancia normativa relevante o dimensión de realidad en la que puedan o deban medirse los proyectos y resultados de la creación de leyes de manera legítima, sino que un consenso social obtenido, lo que en general va a significar que una opinión mayoritaria que se articula en votaciones legales regulares, no constituye solo una condición necesaria sino también suficiente para la creación legítima de una ley. Por lo tanto, la distinción entre creación legal y creación legítima de normas jurídicas carecería de objeto y sería prescindible.

Si con vistas a la dignidad humana se compartiera el criterio de que la dignidad no se basa en nada más que en un acto de creación de norma jurídica arbitraria por parte de los órganos competentes, no existiría razón para objetar, lamentar o criticar el desconocimiento de la dignidad humana ni las violaciones a los derechos humanos en estados o sociedades en los que no existen los artículos pertinentes en la Constitución respectiva. Por lo tanto, tampoco existiría razón para reprender, despreciar o combatir en el pasado o en el presente regímenes en los que a una parte de la población, por medio de leyes que se han constituido de manera regular, se le desconozca la dignidad humana y se nieguen o limiten derechos humanos. Estas consecuencias parecen tan absurdas que se las puede considerar a ellas mismas como argumentación suficiente para invalidar esta posición. No obstante, si no hubiera alternativa, es posible que la absurdidad deba ser soportada. ¿Existe, entonces, una alternativa?

8. Fundamentación de la dignidad humana

El concepto de dignidad humana alternativo, sostenido por nosotros, y su cognoscibilidad, distingue entre la formulación de la idea de dignidad humana en forma de normas jurídicas –tal como se manifiesta, por ejemplo, en el artículo 1 (1) de la Constitución alemana– y el *horizonte* religioso-ideológico, en el cual la dignidad humana puede revelarse como realidad (formulándose el precepto jurídico en consecuencia). Ello supone que en el marco de la reflexión acerca del “de dónde”, “hacia dónde” y “para qué” de la existencia humana, básicamente todas las personas puedan, en el horizonte de las conclusiones históricas, acceder a saber qué es la condición humana y qué es lo que no se puede infligir o negar legítimamente a una persona y que, por lo tanto, no se le debe infligir ni negar. Para alcanzar ese conocimiento no se requiere de una institución moral, ética o jurídica específica, y mucho menos de un talento especial, sino, simplemente, de una autopercepción integral que incluya la experiencia de debilidad, necesidad de ayuda y fracaso, además de la capacidad de generalización tal cual queda ejemplificado en la regla de oro.¹⁴ En consecuencia, interceder por el reconocimiento y el respeto de la dignidad humana de todos los seres humanos en todo orden público y social no sólo es legítimo, sino obligatorio.

De esta concepción surge que el precepto jurídico de intangibilidad de la dignidad humana y el mandamiento de su respeto y protección se deducen de la propia condición humana. La índole de estos preceptos jurídicos no es la de una asignación arbitraria; poseen el carácter de un descubrimiento que para manifestarse debe ser reconocido. A la vez, las normas jurídicas establecidas en relación con la dignidad humana son expresión fundamental del respeto por la dignidad humana. Por lo tanto, la producción de *normas*

jurídicas se basa en el reconocimiento ideológico, ético y jurídico de un momento preexistente (“ein *Gesetzsein*”). Y el horizonte en el que se accede a ese momento preexistente no es un horizonte diseñado o creado por el individuo o la comunidad, sino uno preexistente que ha sido descubierto y reconocido.

En la dignidad humana, el hombre encuentra una realidad cuya revelación no puede controlar ni transmitir a otros, sino solo reconocer en la medida en que tiene acceso a esa revelación. Con vistas a procesos tan fundamentales, es de aplicación lo que la doctrina cristiana enseña acerca de las experiencias reveladoras en general: acontecen inaccesibles –a través de signos– pero obligan a aquellos que, por un lado, enfrentan el desafío de obrar según la verdad que se les ha revelado y, por el otro, como consecuencia de esa revelación, están convocados a interceder en favor de esa verdad frente a otros. En ese sentido, la acción de interceder adquiere el carácter de una señal que puede llevar a otro a acceder, a la vez, a su propio conocimiento.

En consecuencia, la revelación de la dignidad humana adquiere para el *conocimiento* humano el carácter de *compromiso* por el hombre en exacta correspondencia con el “*estar dado*” (“*Gegebensein*”) de la dignidad humana como realidad inalienable, que exige reconocimiento. Esto no es una prueba de su verdad sino solo un indicio de la coherencia de la noción de dignidad humana, es decir, una condición necesaria pero por sí sola insuficiente como demostración de su verdad.

Mientras la dignidad humana se comprenda solamente como una convención cultural, producto de una atribución humana, no solo puede ser ofendida, violada y quitada, tampoco se reconoce en su verdadera esencia y estatus, y mucho menos se la trata con la debida seriedad. A la inversa, descubrir la dignidad humana e interceder a nivel ético, jurídico y político por ella demuestra ser uno de los elementos más

valiosos de la herencia judía, griega y cristiana, lo que significa también de la herencia religiosa, filosófica y cultural occidental, a la que la sociedad debe prodigar máximo cuidado. Y porque esto es así, es que la dignidad humana, como parte integrante de la imagen cristiana del hombre, es un tema irrenunciable de la teología cristiana y de la anunciación eclesial, como también un principio para una política basada en la responsabilidad cristiana.

9. Conclusiones concretas, deducidas a partir de la dignidad humana

A los efectos de obtener una mayor precisión conceptual, en la sección 6 se enunciaron una serie de elementos que hacen a la idea de la dignidad humana en el concepto de 'derecho a la dignidad'. Se trata ahora de proceder a hacer un primer intento —de alguna manera en sentido inverso— de ejemplificar este concepto y concretar su significado orientador para la acción política. Dos cosas pueden anticiparse: en primer lugar, en las conclusiones no desaparecerán ni se volverán irrelevantes los momentos *específicamente cristianos* de la noción de dignidad humana. Por el contrario, se evidencian en cada uno de los puntos de modo tal que también las conclusiones presentan un carácter específicamente cristiano. En segundo lugar, las conclusiones no atañen sólo a diferentes áreas o aspectos, sino que poseen un significado *amplio* y, por lo tanto, no sólo afectan a los motivos e intencionalidades de los actores, sino también a las *estructuras* de la sociedad.

Dignidad humana y derecho a la vida

La primera consecuencia concreta de la dignidad humana es el respeto y la protección de la *vida* humana porque el derecho a la vida es la condición previa para la salvaguarda de todos los demás derechos. Aspectos específicamente cristianos en la interpretación del

derecho a la vida se manifiestan en que es comprendido como derecho intangible porque le ha sido conferido al hombre con su existencia misma y que precisamente por eso no depende de determinadas cualidades ni desempeños, ni está sujeto a ningún tipo de restricciones o condicionamientos establecidos por el hombre. Una política deducida a partir de la responsabilidad cristiana está comprometida con esta incondicionalidad y carencia de límites, y debe atenerse a ello en el plano social, cultural, jurídico y económico.

Resulta, entonces, conveniente definir el derecho a la vida, por un lado, como un derecho *de defensa* (negativo) que protege la vida de la destrucción arbitraria o de intentos humanos que la amenacen o destruyan, o de la negativa intencional de un mínimo existencial y, por el otro, como un derecho al *desenvolvimiento* (positivo) a través del cual se otorga a la nueva vida humana espacio y oportunidad para desenvolverse. Este derecho a desenvolverse supone estar dispuesto a transmitir la vida, cosa de la cual depende fundamentalmente la relación entre las generaciones, el futuro de un pueblo, el desarrollo de la cultura y de los ámbitos de la vida social. La sociedad y la política deben respetar como un hecho fundamental la necesidad de tener hijos, criarlos y educarlos. Esto incluye la preservación o creación de condiciones de vida adecuadas para niños y familias en nuestra sociedad. También forma parte del perfeccionamiento de una oferta educativa eficiente y diferenciada que permite descubrir y promover talentos y facilitar oportunidades de trabajo y de vida. También forma parte del derecho al desenvolvimiento la oportunidad de ganarse el sustento diario.

Desde la perspectiva de la imagen cristiana del hombre, el carácter integral del derecho a la vida dice que el hombre se desarrolla como tal desde el momento de la fecundación y no evoluciona hacia esa condición;¹⁵ entre la fecundación como comienzo de la vida y la muerte como fin de la vida no existe un momento de quiebre en

el que una estructura celular se transforme en un ser humano, ni a partir del cual un algo se transforme en un alguien, ni una cosa en una persona.

La fe cristiana y su imagen del hombre está estrechamente ligada a un *ethos* de la curación que se manifiesta en las múltiples formas de la caridad y diaconía, la asistencia médica y los cuidados, y en la aceptación de la investigación médica para bien del hombre. Sin embargo, allí donde la vida humana se utiliza como medio para el fin de la investigación o terapia médica, aceptando a cambio dañarla o destruirla, la acción médica se orienta hacia una imagen del hombre diferente a la cristiana. En ello queda demostrado que desde la perspectiva cristiana, la dignidad del hombre no puede ser ponderada contra otros bienes o valores.

Del mismo modo, debe asumirse que la dignidad del hombre no termina con su muerte, sino que se 'irradia' más allá de la muerte, por lo cual el luto y la cultura del sepelio constituyen un elemento importante de una sociedad basada en la dignidad humana.

Dignidad humana y autodeterminación

Últimamente suelen utilizarse los términos dignidad humana y autodeterminación casi de manera sinónima. Sin embargo, esta asimilación es objetable, ya que existen formas de autodeterminación que son irreconciliables con la dignidad humana.¹⁶ No obstante, y hecha esta salvedad, cabe señalar que en la concepción cristiana, el respeto y la protección de la dignidad humana también se concretan en el respeto y la protección del derecho a la autodeterminación del hombre. Por eso, toda sociedad que se guía por la imagen cristiana del hombre no puede ser sino una sociedad libre.

Sin embargo, a diferencia de otros conceptos de libertad, para la comprensión cristiana de libertad y autodetermi-

nación son características dos conclusiones, a saber:

- que la libertad humana no posee el carácter de independencia, arbitrio o autonomía discrecional. Por el contrario, consiste en el reconocimiento y el diseño responsable de una *dependencia* fundamental;
- que la libertad humana queda menuada en la medida en que se la interprete meramente como libertad formal de elegir y actuar y no, también, como *liberación en cuanto a contenidos* para hacer lo que está bien y lo que es correcto.

En ambos casos, la libertad es constituida y formada por el conocimiento de la verdad sobre la condición humana, esto es sobre el origen, el sentido y el destino del hombre en el mundo. En consecuencia, son fundamentales la libertad de religión negativa y positiva, la libertad de conciencia, así como las demás libertades consagradas y protegidas por la Constitución como derechos humanos.

Uno de los temas centrales en torno a los cuales gira la actual discusión sobre ética médica es el derecho a la autodeterminación en el momento de la muerte. Desde la perspectiva cristiana, debe respetarse el claro deseo de un moribundo de omitir una asistencia médica que ya no ofrece posibilidades de cura y sólo retarda el momento de la muerte. El pedido de eutanasia, igual que el de suicidio asistido, debe ser escuchado y tomado en serio como un pedido de auxilio que llama la atención sobre una situación de vida que se ha vuelto intolerable para la persona afectada. Este pedido no debe ser correspondido con la muerte o la asistencia al suicidio sino con contención, acompañamiento y alivio a la situación de padecimiento. La situación jurídica vigente toma en consideración esta necesidad y no se requiere introducir modificaciones al respecto. En cambio, es necesario hacer mayores esfuerzos

para mejorar sustancialmente la situación de asistencia médica (paliativa). Es la medicina paliativa que se brinda en los hospitales, pero también en forma ambulante así como el trabajo en hospicios, lo que permite a todos los afectados e involucrados (moribundos, familiares, médicos, personal de enfermería y clérigos) experimentar la dignidad de la limitada vida humana.

Dignidad humana y responsabilidad

La noción cristiana de dignidad humana abarca también la necesidad de asumir, siempre que sea posible, responsabilidad personal, responsabilidad por la propia vida y por la de los familiares. Este concepto de responsabilidad no es idéntico al de la dignidad humana pero se deduce a partir de ella. Es el *derecho* y, a la vez, el *deber* de ganarse el sustento mediante el trabajo y construir a partir de decisiones personales un proyecto de vida personal. En el plano de las estructuras, este momento de responsabilidad personal se traduce en el principio de la *subsidiariedad*, estrechamente ligado a la imagen cristiana del hombre. El fortalecimiento y fomento de la familia como comunidad de elemental responsabilidad social se plantea hoy como un importante desideratum sociopolítico cuya concreción decidirá sobre el futuro de nuestro país.

La responsabilidad resultante de la dignidad humana implica, además, que en las decisiones políticas actuales se consideren seriamente el derecho a la vida y las posibilidades vitales de las *futuras generaciones*. Por un lado, se trata de definir cuál es el *grado de endeudamiento* que nuestra conciencia nos permite dejar a las futuras generaciones porque guarda una adecuada relación con las inversiones hechas para mejorar el *futuro* y, por el otro, impedir que el grado de contaminación y los riesgos *ecológicos* se conviertan en una verdadera 'maldición', producto de la irresponsabilidad.

Para la supervivencia de nuestra sociedad en general, será necesario superar en el plano económico una mentalidad que sistemáticamente opone el beneficio propio al bien común. La imagen cristiana del hombre nunca concibe al individuo únicamente como sujeto de intereses e intencionalidades, sino siempre como parte de un tejido de relacionamiento y responsabilidad, independientemente de que el individuo sepa o no de la existencia de este tejido relacional. Por eso, los procesos económicos nunca deben evaluarse sólo en función de las intenciones de sus actores, y siempre también con vistas a sus consecuencias políticas, sociales y éticas. El espíritu solidario y el prestigio del Estado social peligran cuando se explotan sin consideración alguna los mecanismos de mercado o cuando se hace un uso abusivo de los sistemas de seguridad social para soslayar el esfuerzo y la responsabilidad del trabajo.

Finalmente, existe también una relación indisoluble entre dignidad humana y responsabilidad, en la medida en que el descubrimiento y reconocimiento de la dignidad humana como principio de la Constitución y de la convivencia social requiere ella misma de una concientización, preservación y promoción, en particular en relación con las próximas generaciones, que no se producen de manera automática ni natural y que requieren de un compromiso responsable.

Dignidad humana y solidaridad

El elemento esencial de una concepción cristiana de la dignidad humana es que ésta, a diferencia de algunos otros principios, normas y valores, une a las personas y no las separa. En ese sentido, la idea cristiana de dignidad humana conlleva el elemento de solidaridad.

Además, la dignidad humana, como derecho al respeto, invita a prestar especial atención, cuidado y dedicación a todos aquellos que no pueden valerse por sí mismos ni defender eficazmente sus necesida-

des vitales. En la situación de beneficiario de este derecho se encuentra todo ser humano al comienzo de la vida o cuando transita por situaciones de enfermedad y debilidad, muchos también en la etapa final de su vida y algunos debido a discapacidades físicas o intelectuales. Pero esta función solidaria reparadora –incluso preservadora de la vida– sólo puede experimentarse cuando es prodigada por quienes están en condiciones de hacerlo. Cabe distinguir entre las formas de solidaridad voluntarias y, que, por lo tanto, no pueden ser reclamadas por la fuerza,¹⁷ y aquellas otras reguladas por la normativa y que poseen el carácter de *deberes jurídicos*. En este último caso es menester tener cuidado de que las obligaciones de solidaridad comprendidas como “cargas sobre los hombros más fuertes” no terminen por *sobre-exigir* a quienes cargan con ellas, y violar así las reglas de la justicia y poner en peligro la cohesión social. Entre el carácter estrictamente voluntario y la solidaridad como deber civil de naturaleza jurídica existe una amplia gama de formas de solidaridad vinculantes, como las que se expresan, por ejemplo, en las *relaciones contractuales*.

Para una coexistencia social fructífera a todos los niveles, son imprescindibles todas las formas de solidaridad: la voluntaria, la contractual y la establecida por ley. La voluntad de despertar y fortalecer una conducta solidaria es, por otra parte, una tarea esencial de la familia, que en ese sentido adquiere máxima importancia para el desarrollo de la sociedad.

Dignidad humana y justicia

En la concepción cristiana, la dignidad humana no es idéntica a justicia, pero la justicia es una de las formas concretas mediante las que se expresa el respeto por la dignidad humana. Esto resulta plausible si se toma como base el concepto de ‘justicia’ definido por el jurista romano Ulpiano, quien basado

en el poeta griego Simónides,¹⁸ en Aristóteles¹⁹ y en Cicerón,²⁰ señala que “justicia es la voluntad constante y perpetua de darle a cada uno su derecho”.²¹ En cambio, la fórmula corriente, deducida a partir de la definición anterior de que la justicia sería el principio de “a cada uno lo suyo” (“*suum cuique*”), es una simplificación problemática, porque en ella no se manifiesta que se trata de aquello a lo que cada uno tiene derecho, es decir, aquello que a cada uno le corresponde por derecho. Precisamente este punto es de importancia fundamental, dado que se trata de la relación entre dignidad humana y justicia. Por un lado, cabe recordar (ver sección 7) que la dignidad humana es un *derecho a respeto* que le ha sido conferido al hombre con su existencia misma, cuya formulación y consagración jurídica es a la vez una forma básica de expresar el respeto por este derecho. Por otro lado, cabe tener en cuenta que participar de la igualdad jurídica, que ocasionalmente es denominada justicia contributiva²² es a la vez una consecuencia directa derivada del derecho al respeto denominado ‘dignidad humana’. Correspondientemente, la violación de la dignidad humana a menudo va acompañada de un desconocimiento o una limitación arbitraria de derechos, en donde la condición humana se va desconociendo o limitando desde lo semántico –de la mano, por ejemplo, de epítetos como ‘insectos’ o ‘subhumanos’. Este aspecto lingüístico de la temática de la dignidad humana debe atenderse sobre todo en la cotidianeidad política, periodística y pedagógica.

En relación con el amplio campo de la justicia *social*, está reñido con la dignidad humana negar en forma arbitraria a individuos o grupos enteros las posibilidades necesarias para desarrollarse en la vida, lanzándolos a la pobreza, la marginación y la miseria. Tampoco en el caso de la responsabilidad por la justicia social los límites pueden coincidir con los límites nacionales. La justicia no solo se refiere a los dere-

chos *civiles*, sino también a los derechos *humanos*, precisamente por su arraigo en la idea de la dignidad humana. Uno de los grandes desafíos para la política presente y futura es aceptar este horizonte de responsabilidad seriamente, sin ignorar ni negar la diferencia que existe entre responsabilidad regional y global.

En lo relacionado con la justicia *entre los pueblos y culturas*, el objetivo que se desprende de una imagen cristiana del hombre es la '*paz justa*'.²³ La imagen cristiana del hombre se orienta en función del objetivo de paz y no del conflicto o de la guerra. Sin embargo, esta paz es una paz *calificada*, y es la *justicia* la que la califica. La orientación hacia el principio de la paz justa es irreconciliable con los conceptos de 'venganza' o 'represalia' como categorías políticas o jurídicas. Eso no exime al Estado de la tarea de proteger y defender a sus ciudadanos de ataques o amenazas y de sancionar violaciones del orden jurídico con los medios propios del derecho penal. También en la relación entre estados debe exigirse la observancia del derecho de gentes, y evitar en lo posible sus violaciones por la vía diplomática o utilizando medios militares cuando la primera fracasa o, donde no sea posible evitarlas, al menos denunciarlas. También forma parte de ello que en el intercambio y el trato internacional no se calle ni se soslaye la crítica con vistas al respeto por la dignidad humana y los derechos humanos, sino que se la manifieste abiertamente y con absoluta claridad. Esta crítica será tanto más creíble en la medida en que nuestro propio orden social tenga como parámetro el respeto y la protección de la dignidad humana.

En la elaboración de este documento han colaborado y prestado su expreso consentimiento para la publicación:

Prof. Dr. Alois Baumgartner
Universidad de Munich
Cátedra de Ética Social Cristiana
Munich

Prof. Dr. Heinrich Bedfort-Strohm
Universidad de Bamberg
Cátedra de Teología Evangélica
Bamberg

Prof. Dr. Joachim Fetzner
Universidad de Ciencias Aplicadas
Würzburg-Schweinfurt
Cátedra Ética Económica
Würzburg

Prof. Dr. Wilfried Härle
Universidad de Heidelberg
Presidente de la Cámara para
Responsabilidad Pública de la Iglesia
Evangélica de Alemania
Facultad Teológica Evangélica
Heidelberg

Prof. Dr. Eilert Herms
Universidad de Tübingia
Director del Instituto de Ética
Facultad Teológica Evangélica
Tübingia

Prof. Em. Dr. Martin Honecker
Universidad de Bonn
Facultad Teológica Evangélica
Bonn

Prof. Dr. Traugott Jähnichen
Universidad de Bochum
Facultad Teológica Evangélica
Bochum

Prof. Dr. Elek Mack
Universidad de Erfurt
Facultad Teológica Católica
Erfurt

Prof. Dra. Ursula Nothelle-Wildfeuer
Universidad de Friburgo
Facultad Teológica
Friburgo

Prof. Dr. Wolfgang Ockenfels OP
Universidad de Treveris
Facultad Teológica
Treveris

Prof. Dr. Dr. h.c. Anton Rauscher SJ
Centro de Ciencias Sociales
Mönchengladbach

Prof. Em. Dr. Lothar Roos
 Universidad de Bonn
 Facultad de Teología Católica
 Bonn

Prof. Dr. Michael Schramm
 Universidad Hohehnheim
 Facultad de Ciencias Económicas y
 Sociales
 Cátedra de Teología Católica
 Stuttgart

Prof. Dr. Manfred Spieker
 Universidad de Osnabrück
 Instituto "Iglesia y Sociedad"
 Osnabrück

En representación de la Fundación
 Konrad Adenauer, participaron de las
 deliberaciones:

Prof. Dr. Bernhard Vogel
 ex Primer Ministro Estadual
 Presidente de la Fundación Konrad
 Adenauer
 Sankt Augustin

Dr. Michael Borchart
 Director del Departamento
 "Política y Asesoramiento"
 Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
 Berlín

Dr. Thomas Brose
 Coordinador
 Religión y valores
 Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
 Berlín

Prof. Dr. Rudolf Uertz
 Departamento Central
 "Servicios Científicos"
 Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
 Sankt Augustin

Notas

1. La expresión "destino del hombre" se remite al teólogo Johann Joachim Spalding, quien la acuñó en 1748. Su

rápida divulgación se debe a Herder y Fichte y juega hasta la fecha un papel preponderante en la antropología y ética teológicas y filosóficas.

2. Eilert Herms, "Grundlinien einer ethischen Theorie der Bildung von ethischen Vorzüglichkeitsurteilen" (1979), en el mismo autor. *Gesellschaft gestalten*, Tübingia 1991, págs. 44-55, en especial págs. 48 y 54.
3. "We know that man is ... created for the everlasting, born for eternity. We know that man is crowned with glory and honor, and so long as he lives on the low level he will be frustrated ... and bewildered", *The Measure of a Man* (1959), Minneapolis 2001, pág. 18.
4. *Was ist der Mensch? Ein Bilderzyklus zur EKD-Synode*, 2002, pág. 71.
5. Cfr. Gen 6,5; 8,21; San Mateo 15,19 par. San Marcos 7,20-23.
6. Kant, Immanuel, *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, traducción de Manuel García Morente, Buenos Aires, Espasa-Calpe, 1946.
7. Cicerón, *De officiis* I, 106.
8. Salmos, 8.6.
9. Génesis 1, 26 y s; 9.6.
10. San Ambrosio, *De dignitate conditionis humanae*, en *Migne Patrologia Latina* Vol. 17, pág. 1105-1108.
11. Grundgesetz. Kommentar, München, 1958 y ss. Art. 1, párr. 1, N° al margen 28.
12. Obra de tal forma que uses la humanidad en tu persona como en cualquier otro siempre como un fin, y nunca meramente como un medio (*Grundlegung zur Metaphysik der Sitten* (1785) BA 66 f.). Por 'humanidad' Kant no comprende –como es habitual hoy– el conjunto de los hombres sino aquello que hace que el hombre sea hombre, es decir, la esencia, el ser humano del hombre.

13. "La dignidad humana se ve afectada cuando el hombre concreto es degradado a la categoría de objeto, de mero medio, de magnitud reemplazable" (n.a.p. 12).
14. "Guárdate de hacer jamás a otro lo que no quisieras que otro te hiciese a ti" (Tob 4,16). A esta forma negativa de expresar la 'Regla de Oro' se agrega en el sermón de la montaña de Jesús la forma positiva que la abarca y supera: "Y así hacéis vosotros con los demás hombres todo lo que deseáis que hagan ellos con vosotros" (Mt 7,12). No obstante, ambas formas superan el ámbito jurídico y tienen el carácter de principios básicos, de los que se pueden deducir reglas jurídicas.
15. En estos términos se ha expresado la Corte Constitucional Federal (Sentencia 88,203 [251f.]; 39,1 [37]).
16. Cabe señalar, por ejemplo, actos de autodeterminación a través de los cuales las personas se venden a sí mismas o (pretenden) disponer sobre sí mismas de una manera reñida con el derecho al respeto.
17. Una acción voluntaria de solidaridad es la donación de órganos.
18. Según Platón (*Politei* 332 c.).
19. *Retórica*, 1,9.
20. *De finibus*, 5.23.
21. "Iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi" (Fragmento 10 de *Liber primus regularum* D 1,1 de Ulpiano ; citado según Ulpiano, edit. por T. Honoré, Oxford 1982, S. 34).
22. Ver, por ejemplo, Arno Anzenbacher, *Christliche Sozialethik*, Paderborn u. a. 1998, p. 222f.
23. Cfr. tanto el texto del mismo nombre de la Conferencia Episcopal Alemana del 27 de septiembre de 2000 como también el texto publicado por el Consejo de la Iglesia Evangélica en Alemania: *Frieden-sethik in der Bewahrung. Eine Zwischenbilanz*, del 25 de septiembre de 2001, en especial cifr. II,1.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXIII - Nº 4 - Diciembre, 2006

¿De qué hablan los candidatos y la prensa? Las campañas presidenciales en México 2006*

Ana Fernanda Hierro B.
Guillermo Yrizar B.
Xochitl Arbesú L.

Las elecciones presidenciales que se realizaron en julio de 2006 en México revisten una gran importancia para el análisis del desarrollo de la estructura democrática del país. Nueve años atrás, los mexicanos ya habían experi-

* Este artículo es fruto de una investigación de cobertura de medios de las campañas electorales presidenciales en México de 2006. Dirige dicho proyecto la Mtra. María Belén Mendé, en el marco de la cátedra de Mercadotecnia Política del Departamento de Relaciones Internacionales de la División de Humanidades y Ciencias Sociales del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey.

ANA FERNANDA HIERRO

Licenciada en Ciencia Política por el Tecnológico de Monterrey. Forma parte del equipo de investigación de la Cátedra de Investigación en Globalización y Democracia en el área del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en el Dpto. de Ciencia Política y Relaciones Internacionales del mismo instituto.

GUILLERMO YRIZAR

Licenciado en Ciencia Política por el Tecnológico de Monterrey. Forma parte del equipo de investigación de la Cátedra de Investigación en Globalización y Democracia en el área del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en el Dpto. de Ciencia Política y Relaciones Internacionales del mismo instituto.

XOCHITL ARBESÚ

Licenciada en Ciencia Política por el Tecnológico de Monterrey.

mentado un ejercicio democrático notable cuando por primera vez desde siete décadas atrás, el oficialista Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdía la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Sin embargo, probablemente es 2000 la fecha más emblemática, porque fue ese año cuando finalmente la oposición accede al cargo presidencial con el triunfo de Vicente Fox Quesada, del Partido Acción Nacional (PAN).

En este nuevo contexto político mexicano, los medios de comunicación han sido actores cruciales para quienes estudian las campañas presidenciales. De manera que aquí analizaremos la campaña electoral a la presidencia de México en 2006 bajo la perspectiva del *agenda-setting* o “establecimiento de la agenda” en su primer nivel. Es conveniente precisar, en este marco, que esta teoría comprende dos niveles de análisis, principalmente. El primero de ellos hace referencia a aquello de lo que hablan los medios, en este caso, los principales temas dentro de la campaña; esto mismo implica la revisión de aquellos temas que fueron omitidos o tratados de manera escasa, pero que resultan representativos del contexto sociopolítico. El segundo nivel del establecimiento de agenda, por su parte, comprende el encuadre (*framing*) con que los temas son presentados; es decir, cómo los medios otorgan ciertos atributos a los temas al presentarlos ante la opinión pública.

Desde finales de 2005 se perfilaron cinco candidatos presidenciales a la contienda electoral mexicana, pero fueron tres los que, según las encuestas, tenían más probabilidades de concentrar el mayor número de votos. El primero en registrarse ante las autoridades electorales fue Felipe Calderón, del conservador PAN, y quien se autodenominó como el “candidato del empleo” y de las “manos limpias”, esto último en referencia al tema de la corrupción. Calderón fue secretario de Estado durante la administración Fox, diputado federal por representación proporcional y jefe nacional del PAN. Roberto Madrazo fue registrado como candidato de la “Alianza por México”, integrada por el PRI y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Madrazo contaba con una larga e intensa trayectoria política; previamente a su candidatura presidencial había ocupado la dirigencia nacional del PRI en medio de una áspera lucha entre las corrientes de dicha agrupación política. El último candidato en registrarse para la carrera por la “silla del águila” fue Andrés Manuel López Obrador, cuyo último puesto de elección popular fue nada menos que la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal. López Obrador fue postulado por la Coalición por el Bien de Todos, es decir, por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el

Partido del Trabajo (PT) y Convergencia, y se proclamó como el candidato de la izquierda, sensible a las causas sociales y crítico del neoliberalismo. Fue, además, el que inició con una importante ventaja en las encuestas de intención de voto. Los dos candidatos con menos probabilidades de victoria fueron Roberto Campa, del Partido Nueva Alianza (PANAL) y Patricia Mercado, de Alternativa Socialdemócrata Campesina. Ambos partidos han sido de reciente creación y cuentan con plataformas opuestas, pues mientras Mercado abraza un discurso cercano a la socialdemocracia, Campa muestra un partido pragmático, claramente *catch all* o “atrapa todo”.

Hechas estas breves menciones de los candidatos, sería oportuno enunciar que el objetivo de lo que aquí se presenta es realizar un análisis sobre la cobertura de las campañas electorales para la presidencia de la República en México en 2006. Para ello, hemos realizado un análisis de contenido de tres de los principales periódicos de circulación nacional, a saber, *Excelsior*, *La Jornada* y *Reforma*, durante los meses de abril, mayo y junio de 2006. Los tres diarios han mostrado tendencias particulares que es interesante señalar. Como el caso de *Excelsior*, de corte oficialista durante el período de hegemonía del PRI, pero que aproximadamente a los sesenta días del inicio de las campañas, el 23 de marzo de 2006, presenta un cambio en su diseño como resultado de un cambio de dueño, al ser comprado por Grupo Imagen; vale la pena aclarar que esto determinaría un nuevo posicionamiento, aparentemente más próximo al PAN. *La Jornada*, en cambio, es el periódico de izquierda en México, cuyo cerebro y columna vertebral se ubica en la Universidad Nacional Autónoma de México. *Reforma* representa una política de derecha aunque con una estructura más consolidada y crítica que la de *Excelsior*.

¿Cómo abordar las campañas electorales desde la prensa? La teoría del establecimiento de agenda (*agenda-setting*) hace referencia a la determinación de una serie de temas (*issues*) como preeminentes (*salient*) por sobre otros en tres arenas: la agenda de los medios, la agenda pública y la agenda política o de quienes hacen las políticas. Más aún, esta teoría establece una relación entre aquello que se muestra en los medios y aquello que se considerará importante en términos públicos.

En palabras de Rogers y Dearing (1996, págs. 1 y 2), se trata de una competencia continua entre quienes proponen los temas para ganar la atención de los medios, el público y las elites políticas. Sin embargo, tal como menciona Walter Lippman (en Ebring - Goldberg - Miller, 1980), los

medios juegan un papel importante en la construcción de la noción de nuestro mundo más allá de aquello que podemos experimentar directamente, lo cual se acentúa particularmente en el mundo de lo político, donde es poco el contacto directo que el ciudadano llega a tener. Por lo tanto, los medios se vuelven un punto nodal en la construcción de la realidad y, en consecuencia, de la opinión pública ciudadana.

Estamos ante un proceso donde los medios masivos de comunicación tendrían el poder de definir sobre qué se debe de hablar en un determinado contexto al atribuir mayor relevancia a un tema que a otro dándole más espacio, tiempo o participación. Es decir, volver al tema preeminente (*salient*) al darle mayor relevancia respecto a otros que, aun y cuando pueden ser igual o más trascendentes para la resolución de conflictos económicos o sociales, no lograron posicionarse adecuadamente dentro de las primeras planas o los titulares de los principales periódicos.

¿Cuál es la lógica de promoción de un tema en la agenda? De acuerdo con Rogers y Dearing (1996), la naturaleza potencialmente conflictiva de un tema lo hace atractivo para volverse noticia, pues implica la confrontación de partes en la arena de los medios de comunicación. Un segundo factor es que los temas requieren exposición o cobertura por los medios antes de que sean considerados temas “públicos” y, por lo tanto, relevantes dentro del orden de la agenda. En este punto intervienen los “promotores” de los temas, que bien pueden ser los candidatos, los partidos u organismos públicos. Dichos promotores deben buscar el momento y las formas para que su tema de interés se vuelva parte de la agenda.

Ahora bien, para que un tema se mantenga en la cúspide de la agenda, depende de dos condiciones. Primero, de la competencia con otros temas, cada uno de los cuales tiene su propio promotor. Segundo, de la habilidad que tengan quienes promovieron el tema de generar información nueva que mantenga su valor como noticia (*newsworthiness*) (Roger - Dearing, 1996).

En este sentido, vale la pena agregar que los temas tienen valor porque pueden ser usados para ganar ventajas políticas, lo que hace que el elemento central del *agenda-setting* sea que la preeminencia de los temas en la agenda de los medios se refleje en la preeminencia de dichos elementos dentro de la agenda pública (McCombs - Escobar - Llamas, 2000). Esto es, que el modo en que la opinión pública percibe el mundo y la prioridad que da a ciertos aspectos por encima de otros se vea fuertemente influida por aquello que los medios de comunicación definen como relevante.

El pensar qué rol juegan los medios masivos de comunicación en el proceso de definición de aquello que es noticia y, por lo tanto, de aquello que el público sabrá sobre las campañas electorales, es fundamental al acercarse a un proceso como el de la elección presidencial mexicana; más aún si hemos de considerar el peso histórico y político que tiene la figura del Ejecutivo en el sistema político mexicano. El establecimiento de agenda por el medio, por lo tanto, se vuelve un factor que determina en buena medida el entendimiento de lo que la campaña es o fue para la ciudadanía o, todavía más importante, el resultado de la preeminencia de una cierta tendencia o grupo se traduciría en que “los temas, argumentos y candidatos de mayor visibilidad guiarían las decisiones de voto” (Sampedro et al., 2004).

Es clave analizar qué temas son tratados con mayor frecuencia en la prensa nacional y cuáles son ignorados durante la campaña electoral a la presidencia de México. Esto es definir cuáles elementos sociales, políticos o económicos se consideran *issues* dentro de la campaña presidencial y cuáles se relegan a un rol secundario.

TABLA 1
Temas más abordados en la cobertura de las campañas presidenciales mexicanas 2006 por tres diarios de circulación nacional

Exelsior	La Jornada	Reforma
Sistema democrático 25 %	Agenda y declaración de campaña 23 %	Sistema democrático 22%
Agenda y declaraciones de campaña 23 %	Sistema democrático 20 %	Agenda y declaraciones de campaña 19%
Declaraciones agresivas o escándalos entre candidatos 15 %	Declaraciones agresivas o escándalos entre candidatos 18 %	Declaraciones agresivas o escándalos entre candidatos 13 %
Otros temas 10 %	Corrupción 5 %	Debate 8 %
Debate 7 %	Debate 5 %	Otros temas 5 %

Si revisamos cada periódico, encontramos que en primer lugar se ubica, salvo en *La Jornada*, lo que se ha denominado como “sistema democrático”, por el cual habrán de entenderse las interacciones dentro de los partidos políticos, las acciones comunes a un proceso democrático, así como el funcionamiento regular de las instituciones. Habría que destacar que además de la presencia de diferentes actores partidistas (como coordinadores de campañas, presidentes o voceros) y no partidistas (intelectuales, académicos o consultores), aquí se ubicaron notas periodísticas relacionadas principalmente con el desempeño de instituciones como el Instituto Federal Electoral (IFE)¹ o el Tribunal Federal Electoral (TRIFE).² Esto debe señalarse, dado que los funcionarios de estos órganos fungieron como árbitros y jueces de las querellas presentadas por los representantes de los partidos ante estas instituciones, lo cual ya habla de una campaña negativa y de descalificaciones, lo que provoca en algunos casos incertidumbre y desconfianza hacia el proceso. Asimismo, se incluyó un tema coyuntural que se optó por denominar “elección de Estado”, es decir, la participación de funcionarios públicos, particularmente del Presidente de la República, durante las campañas, ya fuera a favor de un candidato, en contra de otro o simplemente ejerciendo un tipo campaña mediática tan fuerte como si fuera otro de los contendientes.

Retomando la cuestión de los temas, en segunda instancia aparece lo que tiene que ver con “agenda y declaraciones de campaña”. Esto ocurre cuando en la nota se destaca el discurso de los candidatos durante sus giras por diversas plazas, particularmente centrándose en temas coyunturales, propios de la situación del país o de la evolución de las campañas. El contenido de estas declaraciones por lo general es escueto y un tanto alejado de la realidad, con propuestas de corto plazo y populares.

En último término se encuentra el tema de las “declaraciones agresivas o escándalos entre candidatos”, que si bien ocupó un papel importante en los medios de comunicación, los porcentajes muestran una leve diferencia respecto de los primeros temas. Aquí podemos ubicar claramente el asunto de cuando Andrés Manuel López Obrador, quien desde que fue electo jefe de gobierno del Distrito Federal en el año 2000 ha estado confrontado al presidente Fox, llamó a este último “chachalaca”;³ o de cuando la campaña panista y Felipe Calderón Hinojosa emitieron una serie de *spots* en que se llamaba a López Obrador un “peligro para México”, lo que desencadenó un debate en los medios y en el mismo IFE. Asimismo, vale la pena resaltar

que con base en la teoría de McCombs y en relación con que “los medios no dicen *qué* pensar sino *en qué o acerca de qué* pensar”, esta tendencia a cubrir, registrar y mostrar a la opinión pública los escándalos de la semana y las declaraciones agresivas —o lo que en esta elección se denominaría como *guerra sucia*— se utiliza con la intención de que desemboque en una ventaja política para uno u otro candidato.

La teoría del *agenda-setting* menciona también una diferenciación en los medios, justamente por el tipo de público al que se desea llegar, la formación de los periodistas y el capital privado al que responde el medio. Esto es, asume que hay una diferencia en el tratamiento de las notas, sus protagonistas y, en este caso, de los candidatos, sus partidos y sus propuestas. Así, estos resultados coinciden con lo que propone Villegas de los periódicos mexicanos cuando dice que “visitamos una realidad diferente pues cada uno de ellos nos habla y nos muestra *su realidad*” (2006, pág. 54).

Por lo tanto, si nos acercamos a revisar el caso de los periódicos mexicanos, encontramos que el candidato que más centímetros cuadrados obtuvo de cobertura en el estudio fue Felipe Calderón Hinojosa, con un 17,9 % del total, seguido por Andrés Manuel López Obrador con un 17,7 % y que dejó en tercera posición a Roberto Madrazo Pintado con un 16 %. Ahora bien, de esos centímetros, se destaca que *Reforma* fue el diario que más espacio dio a las campañas y que en particular dio más espacio a Felipe Calderón; esto no nos diría nada a menos de que revisemos la tendencia que dicho diario tiene con respecto al candidato panista. Así, es notable que el periódico que es más favorable a Calderón es justamente *Reforma*, con un 11 % de sus notas dentro de esa clasificación, y el candidato que más desfavoreció dicho periódico es Andrés Manuel López Obrador, con 20 %. Si pasamos ahora al caso del *Excelsior*, encontramos una coincidencia en la tendencia con *Reforma*, al tener a Felipe Calderón con un 16 % de notas favorables y a Andrés Manuel López Obrador con un 23 % de desfavorables. Finalmente, en el caso de *La Jornada* se invierten las tendencias, pues encontramos que el candidato más favorecido sería Andrés Manuel López Obrador con un 20 % de las notas y el menos, Felipe Calderón, con un 33 %.

A raíz de este breve análisis, podemos identificar una diferencia en el tratamiento de cada uno de los tres candidatos en cada uno de los medios elegidos. Sin embargo, y quizá lo más grave, no existe una diferencia en el *cómo*. Esto es que si bien encontramos una disimilitud en la tendencia del medio, no en la forma en que esta tendencia se genera. No existe una preferencia privilegian-

do la discusión de los temas que constituyen la plataforma electoral, sino las agresiones y escándalos suscitados durante la campaña.

Este hecho confirma la propuesta teórica de Bourdieu (en Mendé, 2003) acerca de la “circulación circular de la información” o bien, cómo los medios de comunicación construyen su agenda teniendo en cuenta las de otros medios, lo que desemboca en el efecto homogeneizador que notamos en el caso de los periódicos mexicanos. Esto es aún más interesante si se toma en cuenta lo señalado por Martínez Pandiani (en Mendé, 2003) sobre cómo son los periódicos los que imponen la agenda temática a los demás medios desde su primera plana.

Villegas, haciendo uso de la teoría del *agenda-setting*, argumenta que los medios de comunicación ejercen una labor de *filtro* sobre lo que sucede en el mundo y lo que se informa. Para la autora, el medio: “...nos mostrará lo que para él constituya lo que debe discutirse, lo que debe publicarse, así nos muestra un cuadro que previamente fue seleccionado por los actores políticos y que a su vez será interpretado por el público” (Villegas, 2006, pág. 40).

Enfrentamos un doble reto al analizar esta propuesta. Por un lado, hablamos de una distancia entre aquello que es importante para el ciudadano y aquello que es relevante para el medio relatar. Incorporamos entonces los intereses políticos, monetarios y de imagen del medio como factores determinantes de aquello que es noticia o no, y de cómo construir la noticia. En segundo lugar, nos topamos con que aquello que resulta relevante de relatar para la prensa no son los temas que se presentan en las plataformas de los distintos candidatos, sino los conflictos coyunturales que surgen durante la campaña o bien, el escándalo de la semana.

Se ha dicho que uno de los elementos que debe llevar todo proceso de construcción democrática es el de la generación de un debate público sobre cuestiones políticas y sociales, donde los medios juegan un rol central como interlocutores entre los actores políticos y los ciudadanos. Empero, hemos visto que destaca cómo los temas estructurales tienen un espacio mínimo en la prensa o bien en el discurso que los candidatos transmiten por este medio, y nos lleva a cuestionarnos sobre su labor dentro del proceso antes mencionado. Así, encontramos que los temas de “salud”, “políticas públicas” o “servicios públicos” ocupan apenas un 0,4 % del total de las notas, o bien “narcotráfico”, “pobreza”, “obra pública” o “trabajo”, sólo un 0,3 %.

GRÁFICO 1
Temas con escasa presencia en la cobertura
de las campañas presidenciales mexicanas de 2006
en tres diarios de circulación nacional.
Menos de 2 % del total de las notas.



De acuerdo con la información simplificada en el Gráfico 1, de los temas que fueron escasamente abordados por los tres periódicos del estudio, uno de ellos, la situación de Petróleos Mexicanos puede considerarse como de vital importancia para el rubro económico del país, pues el petróleo continúa siendo la principal fuente de ingresos para México. Inquieta también que el tratamiento de la pobreza, cuestión esencial para millones de mexicanos, haya sido un asunto marginal para *Excelsior* y *Reforma*. Además, causa cierta preocupación y sorpresa que el “narcotráfico”, la “seguridad pública”, la “educación” y la “salud” no figuren entre los temas más citados, sobre todo porque los dos primeros han sido parte fundamental de los *spots* televisivos de algunos de los candidatos (como cuando recurrían a frases como “mano firme” contra la delincuencia, “cero tolerancia” o “Estado de derecho”).

Al revisar los índices temáticos de las plataformas electorales de los candidatos presidenciales (ver Tabla 2) es posible distinguir varios de los temas antes mencionados por su escasa o nula presencia en la cobertura aquí ana-

lizada. Por ejemplo, el PAN y la Alianza por México hacen en sus respectivas plataformas menciones a la competitividad y a la seguridad pública; por otro lado, mientras la Coalición por el Bien de Todos establece en su plataforma una “nueva política social” y el PAN pone en primer término la igualdad de oportunidades, la Alianza por México propone una política social de la cual no es posible enterarse mediante la prensa. ¿Por qué los candidatos no fueron capaces de transmitir los temas principales de su plataforma electoral a la cobertura aquí analizada?

Las plataformas electorales son necesarias para este trabajo, dado que establecen los objetivos y metas de partidos y candidatos para obtener el voto de los electores. Llama la atención que en México se conoce poco sobre la creación u origen de las plataformas políticas o electorales utilizadas por los candidatos presidenciales durante las campañas. En el caso de los Estados Unidos, es ampliamente difundido entre la población que durante las convenciones nacionales de los partidos las diversas corrientes negocian y debaten sus puntos de vista e intereses, y que elaboran un documento sujeto a discusión y al que los candidatos presidenciales no están precisamente atados, ni antes ni después de la elección. Sin embargo, las plataformas partidarias son útiles en tanto permiten acercarse al posicionamiento político general y específico de los partidos y sus candidatos frente a determinados asuntos (Holmes et al., 1994, pág. 138). Así, valdría la pena reflexionar sobre el reto que representa para los partidos mexicanos colocar los temas de sus respectivas plataformas en la agenda mediática por encima de los intereses de los propios medios o de lo coyuntural, y sin abrumar al ciudadano con escándalos o promesas vacías; explorar quizá la posibilidad de que las agendas políticas de los partidos sean previamente establecidas, abiertas, e intentar que el candidato sea reiterativo en ello.

Ahora, si bien es cierto que los medios intervienen en buena medida en la determinación de la agenda, no podemos asumir que los partidos, los candidatos y su equipo de campaña no tienen una estrategia de promoción de los temas que para ellos son relevantes, tanto por su efecto político como por su propuesta de plataforma. Incluso, como vimos más arriba, existen tendencias en los medios a favorecer a un cierto candidato o alianza, de modo tal que implicaría un espacio más amplio para la inclusión de aquellos temas que para él son relevantes o, por lo menos, de un espacio para dar el giro o *framing* conveniente a su estrategia.

TABLA 2
Índices de las plataformas electorales de los tres
candidatos con mayor probabilidad
de triunfo en los comicios presidenciales mexicanos
de 2006⁴

Partido Acción Nacional	Coalición Alianza por México	Coalición Por el Bien de Todos
Los avances del cambio	1. El país que queremos	1. Reforma del Estado, gobernabilidad democrática y nueva constitucionalidad
Los retos de México	1.1 País productivo, competitivo y justo	
1. Igualdad de oportunidades	1.2 Responsabilidad ambiental	
2. Economía competitiva y generadora de empleos	2. La sociedad que deseamos	2. Equidad y derechos humanos
3. Estado de derecho y seguridad pública	2.1 Política social	3. Una nueva política social
4. Desarrollo sustentable	2.2 Vivienda	4. Educación, ciencia y tecnología y cultura
5. Democracia efectiva y política exterior responsable	2.3 Salud	5. Política económica para un desarrollo sustentable y equitativo
Para Ti	3. El gobierno que requerimos	6. Globalidad, bloques regionales y proyecto de nación
Para tu familia	3.1 País soberano y política internacional	
Para México	3.2 Seguridad nacional	
	3.3 Justicia y seguridad pública integral	
	3.4 Modelo de gobierno	
	3.5 Gobernabilidad democrática	

Un tercer punto a analizar es, entonces, el rol del candidato como promotor de los temas que le son importantes: ¿qué tanto impacto tiene sobre los medios?, ¿qué temas le interesan a cada candidato?, ¿son similares en los tres periódicos estudiados?

La competencia de los candidatos (ver Tabla 3) y los medios por colocar los temas preeminentes en la agenda pública queda patente en el hecho de que la categoría de “agenda y declaraciones de campaña” fue la más mencionada en los tres diarios cuando cada uno de los candidatos es protagonista, seguida en casi todos los casos (la excepción es Roberto Madrazo en *La Jornada*) por la alternativa de “declaraciones agresivas o escándalos entre candidatos”. Es evidente que esta tendencia de presentación de la temática por los candidatos corrobora la que se encuentra en los medios, con lo que es difícil establecer quién determina a quién en el establecimiento general de los temas. A la vez, estos datos nos permiten afirmar que tanto para los candidatos como para los periódicos, los aspectos estructurales de las temáticas quedan relegados a un segundo plano.

Si revisamos la Tabla 3, se observará que contiene las listas de los cinco temas principales en que los candidatos presidenciales son protagonistas según el periódico. La información ahí contenida requiere de algunas aclaraciones. Por ejemplo, lo que sucede con Felipe Calderón en *La Jornada*, donde sobresale que la cobertura que realiza al panista fue por demás negativa; prueba de lo anterior es el énfasis puesto en los temas de corrupción y financiamiento de la campaña panista, ambos incentivados por el caso del enriquecimiento supuestamente ilícito e inexplicable de su cuñado, Diego Hildebrando Zavala, a escasos días de llevarse a cabo la elección. Por otro lado, *Reforma* fue el diario que mayor diversidad de temas le aportó al candidato del PAN, dado que el quinto puesto en menciones de sus principales temas fue compartido por tres categorías, y es notable que “situación económica” ocupe el tercer puesto en el número de menciones.

En el caso de *Excelsior*, Roberto Madrazo fue protagonista en diversas ocasiones cuando se cimbraba su estructura partidista merced a fuertes críticas de sus propios integrantes, quienes llegaron a considerar la migración partidista o el ejercicio de un voto útil favorable a cualquiera de los otros dos candidatos punteros. En el caso particular del priista, es interesante el posicionamiento que ocupa el tema de las “alianzas”. Quizá esto responda a la antigua estrategia corporativista de los tricolores.

TABLA 3
Candidatos y temas más mencionados por medio en la cobertura de las campañas presidenciales mexicanas de 2006 en tres diarios de circulación nacional

	Excelsior	La Jornada	Reforma
Felipe Calderón	<ol style="list-style-type: none"> 1. Agenda y declaraciones de campaña 33 % 2. Declaraciones agresivas o escándalos entre candidatos 26 % 3. Otros temas 13 % 4. Sistema democrático 11 % 5. Debate 7 % 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Declaraciones agresivas o escándalos entre candidatos 32 % 2. Agenda y declaraciones de campaña 24 % 3. Corrupción 19 % 4. Financiamiento 5 % 5. Otros temas 5 % 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Agenda y declaraciones de campaña 28 % 2. Declaraciones agresivas o escándalos entre candidatos 16 % 3. Situación económica 9 % 4. Corrupción 7 % 5. Sistema democrático / Financiamiento / Seguridad pública 5 %
Roberto Madrazo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Agenda y declaraciones de campaña 50 % 2. Declaraciones agresivas o escándalos entre candidatos 21 % 3. Sistema democrático 8 % 4. Otros temas 8 % 5. Financiamiento 4 % 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Agenda y declaraciones de campaña 57 % 2. Sistema democrático 20 % 3. Alianzas 7 % 4. Debates 3 % 5. Declaraciones agresivas o escándalos entre candidatos 3 % 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Agenda y declaraciones de campaña 29 % 2. Declaraciones agresivas o escándalos entre candidatos 17 % 3. Sistema democrático 12 % 4. Debates 7 % 5. Financiamiento / Alianzas 5 %
Andrés Manuel López Obrador	<ol style="list-style-type: none"> 1. Agenda y declaraciones de campaña 33 % 2. Declaraciones agresivas o escándalos entre candidatos 24 % 3. Debate 9 % 4. Cobertura por parte de los medios 6 % 5. Sistema democrático 6 % 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Agenda y declaraciones de campaña 38 % 2. Declaraciones agresivas o escándalos entre candidatos 13 % 3. Situación económica 13 % 4. Educación 8 % 5. Migración 5 % 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Agenda y declaraciones de campaña 29 % 2. Declaraciones agresivas o escándalos entre candidatos 25 % 3. Sistema democrático 25 % 4. Situación económica 9 % 5. Otros temas 7 %

Como ya se mencionó, el tema más tratado por López Obrador en los tres medios de comunicación fue su “agenda y declaraciones de campaña”, y se centró básicamente en las giras del candidato y en su opinión en cuanto a temas coyunturales que surgían con el vaivén propio de la vida política en México. En consecuencia, el segundo tema mayoritariamente tratado en los medios de comunicación por este candidato fueron las “declaraciones agresivas o escándalos entre candidatos”, lo que corrobora la *guerra sucia* (campañas de desaprobación y desacreditación que mantuvieron los candidatos entre sí, en las que algunos llegaron incluso a utilizar estrategias de campañas de miedo) de la que se habló en los medios.

Ahora bien, si revisamos nuevamente los planteamientos básicos de la plataforma electoral de los candidatos y los contrastamos con los cinco temas más mencionados por cada uno en los periódicos seleccionados, obtenemos algunas reflexiones sobre el impacto que llegan a tener los candidatos y sus temas en cada uno de los diarios.

Si repasamos el caso de Andrés Manuel López Obrador y sus temas, se puede notar que en el periódico *Excelsior*, sólo un tema corresponde a su plataforma: “sistema democrático”; de modo tal que, como se señaló anteriormente, se compone en gran parte por el elemento coyuntural de la “elección de Estado”, con lo que deja una dudosa participación de la plataforma del candidato en este rubro. En el caso del periódico *Reforma* encontramos una pequeña variación, pues además de estar presente el caso del “sistema democrático”, se presenta también el tema de “situación económica”, cosa que podemos ubicar dentro de los temas principales de la plataforma del candidato de la Coalición por el Bien de Todos. Sin embargo, es en *La Jornada* donde las propuestas de plataforma del candidato calaron más hondo, pues además de incluirse el tema de “situación económica” encontramos el de “migración” y “educación” dentro de sus principales cinco.

Por otro lado, y si hacemos el mismo ejercicio con Felipe Calderón, notamos que en *Excelsior*, así como con López Obrador, sólo uno de los temas de su plataforma alcanzó a reflejarse en la tabla de los principales cinco: el “sistema democrático” (cosa que merece las mismas salvedades que en el caso previo). Ahora bien, en *Reforma* notamos una mayor presencia de los temas presentados dentro de la plataforma, al encontrar que no sólo “sistema democrático” es mencionado, sino que están también “situación económica”, “corrupción” y “seguridad pública”. Finalmente, si revisamos

el periódico *La Jornada*, notamos que únicamente “corrupción” está presente e incluso “sistema democrático” se queda fuera.

Por último, si revisamos los temas de Roberto Madrazo, notamos que para *Excelsior* y *La Jornada*, únicamente la categoría de “sistema democrático” aparece como coincidente con la plataforma electoral de la Alianza por México. En el periódico *Reforma*, la cantidad de temas se amplía moderadamente al incluir, además del previamente indicado, el de “situación económica”.

Es interesante corroborar la correspondencia entre la concurrencia de temas de la plataforma electoral de cada uno de los candidatos con las tendencias mencionadas al inicio de este texto. Esto es que *Reforma* es el diario que más favorable en tendencia al candidato del Partido Acción Nacional, Felipe Calderón Hinojosa, y es a la vez el que más cobertura dio a los temas que el candidato muestra como prioritarios en su plataforma. Ese mismo hecho se observa en el caso del periódico *La Jornada* que, como se mostró previamente, es más favorable a Andrés Manuel López Obrador, de la Coalición por el Bien de Todos, que a los demás candidatos, y es también el medio que más difusión dio a sus propuestas de plataforma electoral.

Con esto es posible evidenciar los fundamentos de la teoría del establecimiento de agenda para el caso mexicano: existe una tendencia y un sector del público específico que los medios desean mantener, validar e informar. Y es notable que, aun y cuando exista una homogeneización en los temas, los medios pueden mantener una inclinación definida hacia un candidato en particular.

Para poder concluir, es interesante retomar lo que comenta Hallin (en Mendé, 2003) cuando habla de la insistencia de los medios por determinar que la noción que ellos brindan de la política es la única posible y, más aún, que la política es principalmente una práctica que se caracteriza por los conflictos y las descalificaciones entre quienes participan en ella. El resultado de esta postura, como se puede intuir, es una imagen parcial y conducida de la realidad política, lo que se vuelve considerablemente preocupante al momento de enfrentarse a un escenario electoral de la envergadura que presentan las elecciones presidenciales en México en 2006.

Finalmente, resulta preocupante que la campaña presidencial mexicana estuviera basada en lo negativo, haciendo un uso indiscriminado de estrategias del miedo (ver Valdez Zepeda, 2006). Es necesario que los candidatos y sus equipos de campaña trabajen más en la difusión de sus mensajes, con el

fin de darle coherencia a la plataforma, los discursos y la imagen de partidos y candidatos. Asimismo, la responsabilidad de los medios no puede menospreciarse y el profesionalismo de sus estructuras deberá ser cada vez mayor.

Notas

1. El IFE es un organismo ciudadano encargado de organizar y llevar a cabo todos los procesos electorales de carácter federal en México.
2. El TRIFE es el tribunal donde se resuelven los conflictos y controversias electorales en México.
3. Ave galliforme de plumaje café verdoso y vientre blanco. Es voladora y vocinglera. En México es sinónimo también de una persona que habla en demasía (*Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*).
4. Fuentes: plataformas electorales de cada una de las coaliciones, disponibles en: Partido Acción Nacional (<http://www.pan.org.mx>), Partido Revolucionario Institucional (<http://www.pri.org.mx>) y Partido de la Revolución Democrática (<http://www.prd.org.mx>).

Referencias bibliográficas

- DEARING, JAMES - ROGERS, EVERETT (1996). *Agenda-Setting*, Nueva York, Sage Publications Inc.
- ERBRING, L. - GOLDENBERG, E. - MILLER, A. (1980). "Front page news and real-world cues: a new look at agenda-setting by the media", en *American Journal of Political Science*. Vol. 24, N° 1.
- HOLMES, J. et al. (1994). *American Government: Essentials and Perspectives*, New York, MacGraw-Hill, 2da. ed.
- MCCOMBS, MAXWELL - LÓPEZ-ESCOBAR, ESTEBAN - LLAMAS, JUAN PABLO (2000). "Setting the agenda of attributes in the 1996 Spanish general election", en *Journal of Communication*, Vol. 50, N° 2.
- MENDÉ, MARÍA BELÉN (2003). *Campañas electorales: la modernización en Latinoamérica. Casos de Argentina y México*, México, Trillas.
- SAMPEDRO, VÍCTOR et al. (2004). "Agendas electorales y televisivas. La cobertura de la campaña de marzo de 2004 en televisiones públicas y privadas". Presentado en el marco del Congreso *La Comunicación en situaciones de crisis: del 11-M al 14-M*. Pamplona, España.
- VALDEZ ZEPEDA, A. (2006) "La estrategia del miedo: la elección presidencial de 2006", en *Este País*, junio, N° 183.

VILLEGAS, ÉRIKA A. (2006). "La redefinición editorial de los medios de comunicación mexicanos después de 2000. El caso de la cobertura de la Marcha Zapatista", en *Comunicación y Sociedad*, enero-junio, N° 5.

RESUMEN

Las elecciones presidenciales que se realizaron en julio de 2006 en México revisten una gran importancia para el análisis del desarrollo de la estructura democrática del país. El objetivo del presente trabajo es hacer un estudio sobre la cobertura de las campañas electorales para la presidencia de la República. Para ello, se ha realizado un análisis de contenido de tres de los principales periódicos de circulación nacional, a saber: *Excelsior*, *La Jornada* y *Reforma* durante los meses de abril, mayo y junio de 2006. Para complementar el trabajo, se ha recurrido a la teoría de la *agenda-setting* en sus dos niveles, haciendo igualmente referencia a las plataformas electorales de los candidatos. Los resultados demuestran que para el caso mexicano, predominaron las campañas vacías de contenido y negativas. Además, se prueba que existen tendencias y públicos específicos que los medios desean mantener, validar e informar. Es notable que, aun y cuando exista una homogeneización en los temas, los medios pueden mantener una inclinación definida hacia un candidato en particular.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXIII - N° 4 - Diciembre, 2006

La familia en tiempos de cambio

Julieta Montaña Salvatierra

I. Introducción

Bolivia vive hoy un momento muy importante de su historia republicana. Se ha establecido la Asamblea Constituyente, cuya misión es redactar una nueva Constitución Política del Estado en la que se superen las ancestrales injusticias e inequidades y que signifique un verdadero avance para la construcción de una sociedad libre, democrática y solidaria.

Muchos son los aspectos a ser revisados en la nueva Constitución, desde la declaración de principios, los derechos, obligaciones y garantías, hasta la parte orgánica. En este sentido, uno de los temas que posiblemente merecerán un análisis sereno será el referido a la *familia*.

El art. 193 de la Constitución Política actual prescribe que “el matrimonio, la familia y la maternidad están bajo la protección del Estado”. Por su parte, el Código de Familia señala como su objetivo principal “regular las relaciones familiares”, regulación que se limita a la organización jurídica de la familia y las relaciones de derecho que le son inherentes y no prejuzga sobre los deberes religiosos o morales de sus componentes (CF, arts.1 y 6).

Por otro lado, el Código de Familia reconoce las relaciones prematrimoniales como el *tantanacu* y el *sirwinacu*, así como las uniones libres o de

JULIETA MONTAÑO SALVATIERRA

Abogada (Univ. Mayor de San Simón, Bolivia). Doctorado en Derechos Humanos y Desarrollo (Univ. Pablo de Olavide). Maestría “Ciencia Política” (Univ. Mayor de San Simón). Defensora de reos pobres, vicepresidenta nacional de la Asamblea de DD.HH. de Bolivia, contralora de Cochabamba, directora de la Oficina Jurídica para la Mujer. Consultora internacional: género y derechos humanos.

hecho. Pero no obstante reconocer su existencia, “se cuida mucho de llamar familia a la colectividad o agrupación formada por esas uniones libres que reconoce y regula, y advierte (art.160, 2da. parte) que los usos y hábitos que en ellas se fundan no deben ser contrarios a la organización esencial de la familia establecida por el Código” (Morales Guillén, 1979).

En las últimas décadas, la sociedad boliviana ha experimentado cambios sustanciales. La pobreza –expresión máxima de la desigualdad social–, el fenómeno de la migración cuyo resultado es el desdoblamiento de las comunidades rurales y el acelerado crecimiento de las zonas urbanas –especialmente de las ciudades que conforman el eje central del país–, la masiva y creciente emigración del país rumbo a países vecinos, Europa o Estados Unidos, son los factores que inciden en la transformación de la estructura social y, como no puede ser de otra manera, en los cambios de sus instituciones.

En tanto la Constitución Política del Estado es la norma suprema del ordenamiento jurídico, corresponde que en ella se refleje el nuevo escenario social, económico y político. La coyuntura actual se presenta propicia para reflexionar sobre la composición y rol de instituciones, entre ellas la familia, y es propósito de este trabajo contribuir a las iniciativas que surgen desde el Estado y la sociedad civil.

II. Desarrollo histórico de la familia

La familia “es una categoría histórica, un hecho sociocultural multiterminado, un proceso con principio y fin” (Lagarde, 1993, pág. 398). Su vida y sus formas están condicionadas por el régimen económico social imperante y por el carácter de las relaciones sociales en su conjunto. El origen y la estructura de la familia han sido objeto de análisis desde diferentes corrientes de pensamiento como la teología, la antropología, la sociología, la economía, la política o la estrictamente jurídica.

Para la tradición judeocristiana, el origen de la familia es la relación entre Adán y Eva, y si bien el Antiguo Testamento contiene ejemplos de familias patriarcales poligámicas, el avance general de la sociedad humana ha tendido a su proscripción y al establecimiento de la monogamia como mandato divino y luego, como norma cultural y jurídica (Jost y otros, 2003, pág. 360).

A partir de investigaciones antropológicas se sostiene que en un proceso que va desde la promiscuidad, se avanza a la familia consanguínea, luego a la

punalúa y a la sindíasmica, excluyendo sucesivamente en su tránsito, primero, a los ascendientes y descendientes y después, a los colaterales. En la antigüedad, la familia no existía, las relaciones sexuales ofrecían un carácter desordenado. Ubican el surgimiento de la familia en el período del régimen gentilicio sobre la base de la división del trabajo según el sexo y la edad, cuando a la relación natural entre las personas de distinto sexo se añadieron las relaciones e intereses económicos y la necesidad de procrear hijos de paternidad cierta.

La corriente *evolucionista*¹ identifica las siguientes fases de la sociedad: promiscuidad sexual, matriarcado, patriarcado y la familia monógama moderna (Lenan - Morgan, en Rodríguez, 1997, pág. 6).

En el período del matriarcado² existía la gran familia matriarcal, la comunidad y el matrimonio por grupos, convertido luego en matrimonio por parejas. En el período del patriarcado³ surge la gran familia patriarcal, basada en el matrimonio monógamo; la mujer se convierte en propiedad de su marido. El fin principal de la familia pasa a ser el de la acumulación de riqueza y su transmisión a los herederos legítimos, que se evidencia en la propiedad privada de la sociedad burguesa.

Frederich Engels, en su obra *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, realizó un análisis de la familia monogámica y de las relaciones entre este tipo familiar y la propiedad privada. Con las obras de Morgan y Hegel como referentes, partió de la premisa de que la familia es un elemento activo que nunca permanece estacionario, sino que pasa de una forma inferior a una superior a medida que la sociedad evoluciona de un grado más bajo a uno más alto.

El autor considera que a través de las etapas que se trazan en el grupo familiar, la estructura y los roles de los sexos fueron transformándose desde un punto de vista histórico hasta lo que actualmente son, dependientes en parte del desarrollo tecnológico en provecho de la producción social con fines de generar medios de existencia (objetos útiles para la alimentación, el vestir y el alojamiento) y la perpetuidad de la especie como características inherentes de las instituciones sociales. Si bien reconoce como válido el aspecto biológico de la procreación como componente esencial de la familia, añade la idea de que ésta como unidad económica se convierte en el factor que permite el traspaso de la propiedad, la herencia y una garantía de un estatus superior para la clase dominante.

La familia monogámica descrita por Engels se caracterizó por el matrimonio por conveniencia concertado por los padres y en cuanto a los sexos,

por un protagonismo masculino econonómicamente superior y una dependencia casi total de la mujer con respecto al esposo. Pero como el mismo autor siguiendo a Morgan apunta, “la familia progresará a medida que la sociedad se modifique; como producto del sistema social, siempre reflejará su estado y desarrollo”⁴ (Cruzata Santos, 2004).

“(…) fue la instauración de la propiedad privada y familiar de los medios de producción lo que hizo posible un cambio en la organización colectivista del derecho maternal. La nueva propiedad adquirida por el hombre debía ser conservada y trasmitida a sus descendientes. Ello provocó que la filiación femenina se transformara en masculina permitiendo al hombre asegurar su paternidad” (Engels, 1979, pág. 75). Antes del surgimiento del capitalismo industrial, la familia nuclear no ocupaba un lugar privilegiado como ocurre ahora. Aun cuando las personas se casaban y tenían hijos, el matrimonio era visto como una alianza encaminada a establecer conexiones entre personas, pero no era realmente la relación central en la vida de ellas. Los niños no eran las criaturas alrededor de las cuales giraba la vida de sus padres. El hogar no era definitivamente como lo concebimos ahora: el lugar privado reservado a la familia y amigos íntimos, y la familia no tenía el carácter de una unidad privada y privilegiada dedicada al desarrollo de la vida conyugal y la crianza de hijos (Aries, 1973).

Sin duda alguna que fueron los postulados de Hobbes, Locke y Rousseau como creadores de la *teoría del contrato social* los que desarrollan los argumentos más sofisticados sobre las *razones naturales* para la subordinación de la mujer y la legitimidad de la familia patriarcal.

El orden social por ellos pregonado trató de instaurar un tipo de familia nuclear patriarcal. La división entre lo público y lo privado se establecía a partir de la división sexual del trabajo: los hombres en la producción y las mujeres en la reproducción, es decir, el trabajo, la política y la calle para los hombres y la crianza de los hijos y el cuidado del hogar para las mujeres (Olavaria, 2005, pág.10).

La familia nuclear y el matrimonio carecían de la connotación actual de unidad *natural, sagrada e instintiva* (Edholm, 1982, pág. 177).

Con el advenimiento de la revolución industrial, la familia nuclear se convierte en la norma en las sociedades capitalistas.⁵ La explicación más popular a este fenómeno la brinda la teoría estructural-funcionalista de Talcott Parsons, bajo la tradición de la sociología americana (Cheal, 1991). El principal argumento de los funcionalistas se fundamenta en la armonía

entre la familia y la sociedad, aduciendo que la principal razón por la que la familia nuclear se constituye en una de las características de la sociedad moderna capitalista es que esta forma de vida familiar es la que mejor satisface los requerimientos de una economía industrial. De acuerdo con Parsons, la familia nuclear desempeña dos funciones principales para sus miembros: “la socialización de los niños y la estabilización de la personalidad, también llamada manejo de tensión de los adultos”.

Para Hobbes, el poder marital y paternal son de la misma naturaleza que el poder del Estado, las relaciones entre ambos se establecen por medio de un *contrato* que implica consentimiento de ambas partes; en consecuencia, “...este pacto es un recurso para regular las relaciones entre los sexos y su objetivo es obtener el acuerdo de las mujeres para que el hombre ejerza el poder sobre ellas. El marido tiene derecho al poder absoluto en la familia por que está fundado en el consensus...” (Rodríguez, 1997, pág.16, en Pattón, 2004, pág.11).⁶

Jean-Jacques Rousseau, considerado el “autor más representativo en la construcción de la imagen moderna de la mujer”, propone dos esferas de acción y de poder separados y específicos para cada sexo, pero complementarios y funcionales en la vida común. Al rol de esposa y madre abnegada del hogar le corresponde el rol de hombre ciudadano que se apodera de la esfera pública y social, y se delimitan de esta forma los espacios (privado-público) que cada uno debe ocupar en beneficio del Estado (Pattón, 2004, pág. 12).

III. Formas de organización familiar

Las múltiples culturas existentes en el mundo y las circunstancias socio-económicas imperantes en cada región, en cada país y en cada momento histórico han ido configurando estructuras familiares diversas.

Recogiendo de la antropología y la sociología sus significativos aportes en la identificación de las formas de organización familiar, además de la familia nuclear, tanto el derecho como la estadística han adoptado la clasificación siguiente:

- a. *Familia nuclear*: es aquella unidad convencional de la vida moderna, compuesta de un hombre y una mujer que mantienen una relación mari-

tal estable e hijos dependientes (Bilton, 1996, pág. 481). Estadísticamente, estas familias son conocidas también como *familias simples*, sean estas *monoparentales*, cuando están formadas por el o la progenitor/a (padre/madre), o *biparentales*, que son las formadas por una pareja conyugal con o sin hijos.

- b. *La familia extensa o extendida*: es la unidad donde residen más de una generación de esposa y esposo con sus respectivos hijos u otros familiares más como yerno, nuera, hermano/a, cuñado/a, suegra/o (INE, 2003, pág.177).
- c. *La familia reconstituida*: es la que comprende padrastros o madrastras como consecuencia del divorcio y nuevas nupcias (Bilton, 1996, pág. 481).

El Instituto Nacional de Estadística de Bolivia ha adoptado un concepto de familia amplio en el que sostiene que esta se forma “a partir de una relación parental originada principalmente por la unión conyugal de dos personas sea por matrimonio, concubinato o unión libre; o sea por nacimiento. Es decir, se trata de una institución constituida a partir de relaciones definidas por necesidades afectivas y amorosas, en lazos de solidaridad y comprensión, de seguridad personal, y que organizan relaciones de parentesco en torno a una voluntad de compartir las contingencias inherentes a la reproducción cotidiana y al enfrentamiento compartido de problemas y satisfacciones” (2002, pág.15).

Cuando en el momento actual se habla de los distintos tipos de familias que están surgiendo (monoparentales, hijos de varios matrimonios, familias homosexuales), es importante tener en cuenta que lo que se consideraba nuestro modelo dominante de familia (nuclear, conyugal y monógama) no es más que un modelo entre los muchos que existen y que, precisamente, el concepto “dominante” lleva implícitos otros tipos de comportamientos que pueden ser igualmente válidos.

Frente a la pretensión de universalidad del modelo nuclear de familia, Levi-Strauss decía: “observando la amplia diversidad de sociedades humanas que han existido hasta nuestros días, lo único que podemos decir es que la familia conyugal y monógama es muy frecuente, pero la alta frecuencia de este tipo de agrupación conyugal no deriva de una necesidad universal” (Levi-Strauss, 1976, pág. 60).

IV. Matrimonio y maternidad: ¿base de la familia?

Como podemos apreciar, en todas las definiciones transcritas se hallan presentes como elementos centrales para la constitución de familia, por un lado, el vínculo matrimonial y el concubinato o unión libre y, por otro, la maternidad que genera el vínculo de parentesco.

Si bien es cierto que la familia nuclear basada en el matrimonio de un hombre y una mujer continúa manteniendo un peso significativo, no es menos cierto que son cada vez más las personas (mujeres y hombres) que optan por mantenerse solteras y constituir familias alternativas a las tradicionales, aspecto que de alguna manera ya es reconocido por las leyes, que optaron por flexibilizar sus exigencias, por ejemplo, para que una persona soltera adopte niños/as.⁷

En la explicación realizada por el Instituto Nacional de Estadística sobre el concepto de familia adoptado, existe el claro propósito de ampliar la noción de familia cuando dice: “en la definición de familia hemos utilizado a propósito los términos de ‘dos personas’ no sólo para incluir a un progenitor/a y a su hijo/a (nacimiento), sino también para dar cabida en la unión a las diferentes opciones sexuales y no solamente a las heterosexuales; aunque es sobre estas últimas que se construyen las informaciones y las distintas categorías de familias reconocidas social y culturalmente” (INE, 2002, pág.16).

La migración masiva de mujeres y hombres en busca de oportunidades para mejorar sus condiciones de vida tiene como consecuencia inmediata y directa que muchas/os hijas/os queden bajo la responsabilidad de otra persona de corta edad que puede o no ser hermano/a. En consecuencia, la institución del matrimonio no existe, como no existe la maternidad como elemento fundamental de la unidad familiar. Sin embargo, las necesidades afectivas y de seguridad son satisfechas en ellas y los vínculos de solidaridad se desarrollan con igual o mayor intensidad que en la familia nuclear consanguínea.

Otro tema que merece ser analizado con detenimiento y libre de prejuicios religiosos es el referido a las uniones de personas del mismo sexo que, pese a la presión social que les estigmatiza, son estables, comparten el mismo techo y asumen sus responsabilidades entre ellos/as. Son frecuentes los grupos constituidos por personas entre las cuales el único vínculo existente es el deseo de vivir juntas y no el interés en la procreación ni en las obligaciones que establecen los lazos de parentesco.

V. ¿Crisis de la familia o crisis de un modelo de organización familiar?

Con insistencia se habla de la “crisis” de la familia y se atribuye a los movimientos feministas la responsabilidad de ella. Desde las corrientes conservadoras se señala que los movimientos de liberación de la mujer, con sus exigencias de igualdad de derechos entre hombres y mujeres, acceso de las mujeres al espacio público (laboral y político), derecho a decidir sobre su vida sexual y reproductiva, derecho a vivir una vida libre de violencia y el cambio radical de roles ancestralmente asignados a los sexos, son los causantes de la crisis en la estructura de la familia.

Al respecto, la interrogante que nos planteamos es si en realidad es la crisis de “la familia” o es la crisis de un modelo de organización familiar patriarcal lo que es cuestionado por su incapacidad de dar respuestas a los problemas que plantea el contexto social, económico y político actual.

La otra interrogante se refiere a si no se está designando como crisis un momento de visualización de los distintos tipos de familia que, no obstante coexistir con la familia nuclear, fueron ignorados o minimizados en su importancia.

Existen hechos objetivamente comprobados que ponen sobre el tapete algo que la sociedad y los estados no quisieron reconocer: la inconsistencia del modelo tradicional de familia en la que los roles de género se hallaban definidos y mantenidos a lo largo del tiempo como naturales.

En la parte de análisis de contexto de la Plataforma de Acción de Beijing, aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Naciones Unidas (1995), se reconoce que la familia es el núcleo básico de la sociedad y, como tal, merecedor de protección y apoyo amplios, que no existe un modelo único de familia y que en distintos sistemas culturales, políticos y sociales existen diversas formas de familia (párrafo 29).

El documento de referencia pone en evidencia que la familia nuclear formada por la madre, el padre y los hijos/as es cada vez menos significativa, pues “la cuarta parte de todos los hogares del mundo están encabezados por mujeres y muchos otros dependen de los ingresos de la mujer aun cuando el hombre esté presente en el hogar. (...) la desintegración familiar, los movimientos demográficos entre zonas urbanas y rurales dentro de los países, la migración internacional, las guerras y los desplazamientos internos son factores que contribuyen al aumento de hogares encabezados por mujeres” (párrafo 22).

Tal como refiere el párrafo anterior, son varios los factores que intervienen en la transformación de las estructuras familiares, entre otros, la migración,⁸ las guerras, los desplazamientos, la trata y el tráfico de personas.⁹

VI. La familia en la legislación

En el desarrollo de la legislación sobre familia, fue muy importante la influencia de autores como Escriche, para quien la familia es la “reunión de personas que viven en una casa, bajo la dependencia de un jefe. O, también, el conjunto de las personas que descendiendo de un tronco común, se hallan unidas por las leyes del parentesco” o Planiol, Ripert y Rouast, quienes entienden por familia “un conjunto de personas vinculadas por el matrimonio, filiación o por la adopción” (Morales Guillén, 1979).

Sin embargo, la definición que refleja el pensamiento dominante sobre familia en las sociedades occidentales es la noción de los Hnos. Mazeau, como la “colectividad formada por el padre, la madre y los hijos”; es decir, un modelo de familia nuclear que se origina en el matrimonio y la maternidad.

Dados los cambios acelerados que se han producido en la sociedad, la emergencia de actores sociales importantes como el movimiento de mujeres, de indígenas, de diversidades sexuales y otros, las legislaciones actuales no pueden dejar de tomar en cuenta las reflexiones y demandas que sobre el tema de familia plantean, fundamentalmente en lo que a su naturaleza y función se refiere.

Mantener un modelo idealizado de familia en la legislación importa dejar a un lado la solución de los problemas que se plantean en aquellas otras formas de organización familiar, así como implantar un modelo de familia *normal* frente al cual las otras son consideradas “anormales o disfuncionales” (en el discurso médico-psicológico).

VII. Legislación internacional

La importancia asignada a la familia en el mundo se ve reflejada en los instrumentos internacionales de derechos humanos aprobados en el sistema universal y en los sistemas regionales. Una mirada breve a cada uno de los tratados y convenciones nos permite ver que el tema de la familia, su rol

en la sociedad, su importancia en la economía de los pueblos y la transmisión de valores culturales fue y es motivo de preocupación de los estados, más allá de las diferencias culturales, políticas o religiosas que existan entre ellos. A continuación transcribimos algunos de los documentos que forman parte del derecho internacional de los derechos humanos.

A. Declaración Universal de Derechos Humanos

El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos.

El artículo 12 protege a la familia contra injerencias arbitrarias y reconoce a toda persona *el derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques*.

De igual manera el art. 16 proclama que:

1. Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia, y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.
2. Sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio.
3. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

B. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El Pacto de Derechos Civiles y Políticos, conocidos también como *derechos de primera generación*, fue adoptado por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966.

Su artículo 17 recoge el texto de la Declaración Universal de Derechos Humanos en cuanto a la protección de la vida privada y la familia en los siguientes términos:

1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.

2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

C. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en 16 de diciembre de 1966.

El art. 10 del Pacto compromete a los estados a: “(...) conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges”.

D. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer fue adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su Resolución 34/180, del 18 de diciembre de 1979. Constituye el primer tratado internacional sobre los derechos humanos de las mujeres, es la “Carta Magna” de los derechos humanos de la mujer con todas las consecuencias que de esto se desprenden (Plata - Yanuzova, 1988, pág. 27). A partir de un balance sobre las acciones realizadas por las Naciones Unidas como organismo supranacional para garantizar los derechos humanos de todas las personas a través de tratados, convenciones y declaraciones, reconoce que las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones.

En el preámbulo de la Convención, los estados admiten que la discriminación contra la mujer “viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana”, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad. Asimismo, reconocen “la importancia social de la maternidad y la función tanto del padre

como de la madre en la familia y en la educación de los hijos, y que la educación de los niños exige la responsabilidad compartida entre hombres y mujeres y la sociedad en su conjunto”.

La aprobación de la Convención es la expresión más clara y explícita del reconocimiento de la necesidad de transformar los roles de género que modifican el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y la familia.

El artículo 16 de la Convención es el texto clave para el propósito de eliminar la discriminación contra la mujer y desarrollar modelos alternativos de familia que superen el modelo patriarcal imperante. “En primer lugar, porque la sociedad y la cultura han centrado la vida de la mujer en la familia. Por conveniencias de la estructura social total, se le sustrae al máximo de las demás instituciones sociales y se subliman sus tareas en la agrupación familiar (...). En segundo lugar, porque el espacio familiar es el bastión del conservatismo social, donde se originan las normas más vigorosas para convertirse en costumbres y para cuya exención poco sirven las leyes dictadas por el legislador” (Plata - Yanuzova, 1988, pág. 87).

En sus aspectos más importantes referidos a la familia, la Convención señala:

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:
 - a. El mismo derecho para contraer matrimonio.
 - b. El mismo derecho para elegir libremente cónyuge y contraer matrimonio sólo por su libre albedrío y su pleno consentimiento.
 - c. Los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución.
 - d. Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial.
 - e. Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos.

- f. Los mismos derechos y responsabilidades respecto de la tutela, curatela, custodia y adopción de los hijos, o instituciones análogas, cuando quiera que estos conceptos existan en la legislación nacional; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial.

Independientemente de los tratados y convenciones internacionales aprobados en el sistema de la Organización de Naciones Unidas, los sistemas regionales a su turno se han dotado de instrumentos específicos, en los cuales no podía estar ausente el tratamiento de la familia. En lo que al continente americano se refiere, los instrumentos más importantes son:

E. Convención Americana sobre Derechos Humanos

Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos realizada en San José de Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969.

El artículo 17 de la Convención recoge el espíritu de las convenciones del sistema universal en los aspectos referidos a los derechos de los/as componentes de la familia:

Artículo 17. Protección a la familia

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.
2. Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que éstas no afecten el principio de no discriminación establecido en esta Convención.
3. El matrimonio no puede celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.
4. Los Estados Partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria de los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos.

5. La ley debe reconocer iguales derechos tanto a los hijos nacidos fuera de matrimonio como a los nacidos dentro del mismo.

F. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer

Conocida también como Convención de Belem do Pará, fue aprobada y abierta a la firma de ratificación de los estados miembros por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en el Vigésimo Cuarto Período ordinario de Sesiones de 9 del julio de 1994.

La Convención es el primer instrumento internacional vinculante en el que se expresa la convicción social y de los gobiernos sobre la persistencia de la violencia en los ámbitos público y privado y en el que se reconoce que la violencia contra las mujeres es violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales; “una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres” (Preámbulo).

El Artículo 2 prescribe que:

Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprenda, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual.

VIII. Legislación interna de los estados

Las constituciones de los países vecinos, aun cuando han avanzado en el reconocimiento expreso de la diversidad étnico-cultural de sus pueblos, mantienen la tradición judeocristiana occidental en cuanto a la concepción de familia: que la familia está basada en el matrimonio heterosexual y la maternidad.

En las reformas aprobadas en las últimas décadas, es notable la tendencia hacia una mayor apertura al reconocimiento de familias constituidas por vínculos jurídicos o de hecho, a las que se les reconoce, además de otros derechos, los derechos sexuales y reproductivos.

A. Constitución Política del Estado de Ecuador

Aprobada en 1998, prescribe que:

Art. 37. El Estado reconocerá y protegerá a la familia como célula fundamental de la sociedad y garantizará las condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines. Esta se constituirá por vínculos jurídicos o de hecho y se basará en la igualdad de derechos y oportunidades de sus integrantes. Protegerá el matrimonio, la maternidad y el haber familiar. Igualmente apoyará a las mujeres jefas de hogar. El matrimonio se fundará en el libre consentimiento de los contrayentes y en la igualdad de derechos, obligaciones y capacidad legal de los cónyuges.

Art. 38. La unión estable y monogámica de un hombre y una mujer, libres de vínculo matrimonial con otra persona, que formen un hogar de hecho, por el lapso y bajo las condiciones y circunstancias que señale la ley, generará los mismos derechos y obligaciones que tienen las familias constituidas mediante matrimonio, inclusive en lo relativo a la presunción legal de paternidad, y a la sociedad conyugal.

Art. 39. Se propugnarán la maternidad y paternidad responsables. El Estado garantizará el derecho de las personas a decidir sobre el número de hijos que puedan procrear, adoptar, mantener y educar. Será obligación del Estado informar, educar y proveer los medios que coadyuven al ejercicio de este derecho. Se reconocerá el patrimonio familiar inembargable en la cuantía y condiciones que establezca la ley, y con las limitaciones de ésta. Se garantizarán los derechos de testar y de heredar.

Art. 40. El Estado protegerá a las madres, a los padres y a quienes sean jefes de familia, en el ejercicio de sus obligaciones. Promoverá la corresponsabilidad paterna y materna y vigilará el cumplimiento de los deberes y derechos recíprocos entre padres e hijos. Los hijos, sin considerar antecedentes de filiación o adopción, tendrán los mismos derechos. Al inscribir el nacimiento no se exigirá declaración sobre la calidad de la filiación, y en el documento de identidad no se hará referencia a ella.

B. Constitución Política de la República de Colombia

La Asamblea Constituyente de 1991 fue la encargada de aprobar una nueva Constitución Política del Estado colombiano. Respecto de la *familia*, el art. 42 de la Constitución señala:

La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.

El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables.

Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes.

Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley.

Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progeneración responsable.

La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos.

C. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Producto del proceso constituyente de 1999, fue aprobada mediante referéndum realizado en diciembre del mismo año. El texto reconoce la igualdad de derechos de mujeres y hombres y la no discriminación por razones de raza, sexo, credo, condición social, etnia y cualquier otra circunstancia que discrimine o excluya a las personas, sean hombres o mujeres. En el catálogo de derechos recoge e interpreta los derechos fundamentales contenidos en los instrumentos internacionales sobre igualdad y equidad de las mujeres.

Si analizamos la Constitución venezolana desde una perspectiva de género, se puede afirmar que es el intento más claro de avanzar en la inclusión de las demandas de las mujeres sobre equidad y justicia en la sociedad y la familia.

Artículo 75. El Estado protegerá a las familias como asociación natural de la sociedad y como el espacio fundamental para el desarrollo integral de las personas. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y

deberes, la solidaridad, el esfuerzo común, la comprensión mutua y el respeto recíproco entre sus integrantes. El Estado garantizará protección a la madre, al padre o a quienes ejerzan la jefatura de la familia.

Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a vivir, ser criados o criadas y a desarrollarse en el seno de su familia de origen. Excepcionalmente, cuando ello no sea posible o contrario a su interés superior, tendrán derecho a una familia sustituta, de conformidad con la ley. La adopción tiene efectos similares a la filiación y se establece siempre en beneficio del adoptado o la adoptada, de conformidad con la ley. La adopción internacional es subsidiaria de la nacional.

Artículo 76. La maternidad y la paternidad son protegidas integralmente, sea cual fuere el estado civil de la madre o del padre. Las parejas tienen derecho a decidir libre y responsablemente el número de hijos e hijas que deseen concebir y a disponer de la información y de los medios que les aseguren el ejercicio de este derecho. El Estado garantizará asistencia y protección integral a la maternidad, en general a partir del momento de la concepción, durante el embarazo, el parto y el puerperio, y asegurará servicios de planificación familiar integral basados en valores éticos y científicos.

El padre y la madre tienen el deber compartido e irrenunciable de criar, formar, educar, mantener y asistir a sus hijos e hijas, y éstos tienen el deber de asistirlos cuando aquellos o aquellas no puedan hacerlo por sí mismos. La ley establecerá las medidas necesarias y adecuadas para garantizar la efectividad de la obligación alimentaria.

Artículo 77. Se protege el matrimonio, el cual se funda en el libre consentimiento y en la igualdad absoluta de los derechos y obligaciones de los cónyuges. Las uniones estables de hecho entre un hombre y una mujer que cumplan los requisitos establecidos en la ley producirán los mismos efectos que el matrimonio.

D. Constitución del Perú

Vigente desde diciembre de 1993, reconoce la *familia* y el *matrimonio* como instituciones *naturales y fundamentales de la sociedad*. Reconoce las uniones libres o de hecho en cuanto a los derechos sobre los bienes, pero se cuida de equipararlas con el matrimonio.

Artículo 4. La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad.

La forma del matrimonio y las causas de separación y de disolución son reguladas por la ley.

Artículo 5. La unión estable de un varón y una mujer, libres de impedimento matrimonial, que forman un hogar de hecho, da lugar a una comunidad de bienes sujeta al régimen de la sociedad de gananciales en cuanto sea aplicable.

Artículo 6. La política nacional de población tiene como objetivo difundir y promover la paternidad y maternidad responsables. Reconoce el derecho de las familias y de las personas a decidir. En tal sentido, el Estado asegura los programas de educación y la información adecuados y el acceso a los medios, que no afecten la vida o la salud.

Es deber y derecho de los padres alimentar, educar y dar seguridad a sus hijos. Los hijos tienen el deber de respetar y asistir a sus padres.

Todos los hijos tienen iguales derechos y deberes. Está prohibida toda mención sobre el estado civil de los padres y sobre la naturaleza de la filiación en los registros civiles y en cualquier otro documento de identidad.

IX. El debate sobre la familia

El debate político sobre la familia históricamente ha tenido como actores dominantes a las corrientes conservadoras; éstas han considerado a la familia como una unidad en la que el hombre, a través de su salario o ingreso, es responsable de la viabilidad de la familia y la mujer es la responsable de su reproducción y cuidado de niñas, niños, de jóvenes y de ancianos. De acuerdo con estas tradiciones, el papel del Estado es mínimo y se reduce apenas a garantizar adecuados mecanismos de control de la institución familiar imponiendo deberes y derechos a sus miembros a través de las leyes.

En la actualidad, básicamente son dos las corrientes que se enfrentan en el debate sobre *familia*: la conservadora y la feminista. Para el discurso conservador, la familia constituye la unidad básica del orden social, satisface necesidades de orden emocional, sexual y de naturaleza práctica y es

responsable de la reproducción y socialización de los niños y niñas. Las relaciones de poder que tienen lugar en la familia obedecen a un orden jerárquico, es decir, los hombres tienen más poder que las mujeres y estas, más que las hijas e hijos, lo que forma parte de un orden divino natural y garantiza la división sexual del trabajo en el interior de ella. La consecuencia de este discurso es que se percibe como natural que la responsabilidad primaria de las mujeres sea el trabajo doméstico y el cuidado de la prole, responsabilidad balanceada por la naturalidad del compromiso del hombre en el mundo de la política y el trabajo. La organización de la sociedad en unidades familiares garantiza la reproducción de los valores y habilidades sociales en términos de clase y género claramente diferenciados. Ser esposa y madre es visto como el rol primario de las mujeres y la fuente de autorrealización (Weedon, 1997).

En contraste, los discursos feministas sobre la familia, en todas sus vertientes (liberal, radical, socialista, de la diferencia y otras), consideran la familia como el instrumento de opresión de las mujeres a través de tres estrategias: el control de la sexualidad femenina, de su poder procreador y de su poder económico ha logrado imponer un modelo doméstico de relación jerarquizada.

En Bolivia, al igual que en otros países de América Latina, el discurso dominante es el conservador, que sacraliza la familia nuclear haciendo abstracción de la realidad, una realidad dura que se refleja en las estadísticas oficiales, que dan cuenta de que los hogares de familias nucleares o simples y con ambos progenitores, aunque son mayoría, solo son el 59 % del total (INE, 2002).

El restante 41 % de hogares familiares se halla distribuido entre una diversidad grande de formas de familia, en las que el núcleo básico “fue o sigue constituido/disuelto mediante matrimonio o concubinato/divorcio, separación o viudez, con base en una pareja heterosexual; es decir, hombre y mujer, a la que se añade la presencia de los hijos, de otros parientes o de no parientes, cuando corresponde” (INE, 2002).

Frente a esta disociación entre lo real y lo aparente, nos preguntamos sobre las fuentes que alimentan la percepción de que la familia nuclear es la dominante en el país.

Sin lugar a dudas, la religión ha tenido y aún tiene una influencia *cuasi* determinante en la construcción del ideal de familia, y dado el peso político que tiene en la sociedad y las esferas de poder del Estado, muchos de sus preceptos se hallan reflejados en la legislación.

Las nuevas expectativas familiares quedan aún por definirse en la pluralidad de modelos emergentes. Por lo demás, la estabilidad social depende de la diversidad de estructuras y no de la unicidad normativa; de una negociación más que de una sujeción entre sus partes. Los sistemas actuales exigen ser valorados teniendo en cuenta sus cambios y transformaciones (Cruzata, 2004).

X. Experiencias innovadoras sobre la familia

No obstante la resistencia de un sector de la sociedad para asumir la realidad, la movilización organizada de diferentes grupos para lograr el reconocimiento de sus derechos humanos y el respeto a su identidad sexual, de género y/o étnica han dado como resultado la aprobación de leyes que si bien no satisfacen totalmente sus expectativas, son avances que merecen ser anotados. Entre ellos podemos señalar las leyes de reconocimiento de las uniones libres, de parejas heterosexuales así como de homosexuales.

Las más cercanas a nuestra realidad son las leyes aprobadas en Argentina (provincias de Buenos Aires y Río Negro);¹⁰ en Brasil, las ciudades de Pernambuco (Recife), Río de Janeiro, Pelotas (Rio Grande do Sul) en el año 2001 y en Sao Paulo en el año 2002, aprobaron leyes que garantizan la igualdad de derechos para las parejas del mismo sexo de personas empleadas estatales.

En Chile, tras un proceso iniciado en 1999 por el Movimiento de Integración y Liberación Homosexual (MOVILH), el Proyecto de Ley de Fomento de la No Discriminación y Contrato de Unión Civil entre Personas del Mismo Sexo ingresó a la Cámara de Diputados el 11 de junio de 2003, con el patrocinio de 19 de los 120 legisladores de distintos partidos presentes en esa rama parlamentaria. El proyecto de ley protege la existencia legal de la familia constituida entre personas del mismo sexo, cuyos miembros, que cumplan los requisitos establecidos por la ley, deseen acogerse al régimen patrimonial por ella previsto, durante su vigencia y con motivo de su disolución... Salvo en los casos expresamente exceptuados, la ley no habilita a la pareja ni a sus miembros individualmente considerados a acceder a derechos y beneficios que las leyes civiles contemplan para las personas unidas por vínculo matrimonial, ni faculta para asimilar este régimen con el matrimonio.

Quizás el avance más importante de este proyecto de ley se encuentra en el título sexto, referido a los efectos del contrato de unión civil, donde el artículo 16 se dispone que en caso de fallecimiento de uno de los integrantes de la unión civil, el miembro sobreviviente deberá ser considerado como asignatario forzoso y legitimario, según las reglas del Código Civil.

Cabe señalar que este proyecto, si bien reconoce diversos derechos a las parejas homosexuales, descarta toda posibilidad de adoptar hijo/as por parte de ellas (Granados, 2003).

En México, Colombia y Perú, los esfuerzos de las organizaciones de gays y lesbianas, en algunos casos apoyadas por las organizaciones defensoras de derechos humanos, se encuentran centrados en la aprobación de los proyectos presentados, en los que además de reconocer derechos similares a los del matrimonio, se exige la aprobación del matrimonio entre personas del mismo sexo y la facultad de adoptar niñas/os, si se cumplen los mismos requisitos previstos para las parejas heterosexuales.

XI. Conclusión

Tal como se ha visto a lo largo del desarrollo del presente trabajo, la *familia* es un producto histórico cultural que ha ido transformándose a lo largo de la historia hasta la conformación de la familia nuclear heterosexual, asumida hoy como el modelo dominante capaz de opacar otras formas de organización familiar que no necesariamente nacen de vínculos jurídicos ni de sangre, pero que son la expresión de la diversidad humana. Al ser cada vez más visible la existencia de las otras formas de organización familiar, resulta inapropiado seguir hablando de *la familia* en singular, cuando lo correcto sería referirse a *las familias* en plural. Más allá de la connotación puramente semántica, el uso del plural en la legislación tendrá como consecuencia inmediata la legitimación de las otras formas de organización familiar, sea que éstas se hallen formadas por un hombre y una mujer o por parejas del mismo sexo, con vínculo jurídico o sin él y aun sin parentesco consanguíneo.

El asumir la diversidad de las familias en la nueva Constitución implica un cambio de paradigma y la necesidad de cambios en la legislación laboral, en el derecho civil, el derecho de familia, la seguridad social y otras ramas del derecho.

Los problemas que hoy aquejan a la sociedad inciden de manera directa en las organizaciones existentes, entre ellas la familia nuclear, pues esta institución, tal y como se la conoce hoy, ha dejado de ser el espacio donde se satisfacen las necesidades afectivas y amorosas, se construyen los lazos de solidaridad, etc. Al contrario, los casos de violencia doméstica y violencia sexual que se denuncian día a día son la evidencia de que el lugar más inseguro para las mujeres (más de la mitad de la población) es el hogar familiar.¹¹

La comunidad internacional ha sentado las bases para que los estados orienten sus pasos rumbo a la construcción de sociedades más democráticas, con equidad de género, respetuosas de la diversidad étnica y cultural, estados laicos en los que las necesidades de una vida digna de los seres humanos, mujeres y hombres prevalezcan sobre dogmas particulares. Es momento de reconocer a *las familias* y dotar a todos sus miembros de seguridad y protección.

Notas

1. Uno de los máximos exponentes de esta corriente fue Charles Darwin.
2. Borneman (1979) propone que las sociedades matriarcales, en el sentido de dominio como las del patriarcado, no existieron en la evolución de la sociedad, sino que existieron sociedades matrilineales con dominio femenino (en relación con la concepción) y no de las mujeres. En general, el término "matriarcado" ha suscitado bastantes discusiones, especialmente en el seno del feminismo. Y a pesar de que se encontraron vestigios de la existencia de sociedades basadas en la descendencia materna y en las que las mujeres como sacerdotisas o jefas del clan desempeñaban liderazgos en diferentes dimensiones de la vida, no se observaron pruebas de que en este sistema social la posición de los hombres hubiera sido subordinada y oprimida, como ocurre con el patriarcado. Por esto y con el objetivo de evitar una homologación con el patriarcado, muchas autoras/es prefieren hablar de una organización social "matricéntrica", "matrística" o "gilánica" (Rodríguez, 1997, tomado por Pattón, 2004, pág.10).
3. La palabra patriarcado proviene de dos voces griegas: *parrarches*, que hace referencia patria, descendencia, familia, y *archo*, que quiere decir mandar. Este vocablo fue utilizado en el siglo XIII haciendo referencia a la dignidad del patriarca y es a partir del s. XVII que se incluye la referencia a su territorio y a su gobierno. En nuestra época y como sistema social, según Lagarde (1990), es identificado como "...la organización social primitiva en la que la autoridad se ejerce por un varón jefe de familia, extendiéndose ese poder a los parientes, aun a los lejanos de un mismo linaje..." (Rodríguez, 1997, tomado por Pattón, 2004, pág. 10).

4. Para Engels, el origen de la familia monogámica “de ninguna manera fue fruto del amor sexual individual, con el que no tenía nada de común, siendo los matrimonios de pura convención, después, como lo eran antes. Fue la primera forma de familia que tuvo por base condiciones sociales, y no las naturales; y fue, más que nada, el triunfo de la propiedad individual sobre el comunismo espontáneo primitivo. Preponderancia del hombre en la familia, y procreación de hijos que sólo podían ser de él, y destinados a heredarle...” (Engels, 1982, pág. 83).
5. El matrimonio, a decir de Marcela Lagarde, tiene normas de cumplimiento obligatorio, sanciones rituales y mitos que enmarcan relaciones conyugales específicas; implica a dos personas con características específicas, de sexos diferentes, de edades específicas y que se unen para convivir, cohabitar, realizar vida erótica reproductiva, fundar una familia y vivir en ella el resto de sus vidas. Los derechos y obligaciones son generales para cada cónyuge. El matrimonio es una de las instituciones básicas de la familia y otras unidades domésticas que permiten la reproducción de la sociedad en su conjunto, desde su dimensión privada (Lagarde, 1993, pág.375).
6. Al respecto, Carole Pateman señala: el “contrato social oculta el contrato sexual”, es decir, la libre asociación entre individuos iguales para la institución del poder político, oculta, en realidad, la desigualdad entre los sexos (Rodríguez, 1997, pág. 19).
7. El artículo 80 del Código Niño, Niña y Adolescente, en la Sección 1 Adopción Nacional, señala art. 80 (permisiones): las personas solteras y las parejas que mantengan una unión conyugal libre o de hecho, de manera estable, podrán ser adoptantes. Estas últimas deberán demostrar previamente su unión conyugal en proceso sumario seguido ante el Juez Instructor de Familia.
8. Los movimientos migratorios actuales se caracterizan por una importante presencia de mujeres. Los cambios acaecidos en la situación familiar junto con la movilidad y flexibilidad del mercado de trabajo han creado unas demandas laborales que están siendo cubiertas por el colectivo femenino. A pesar de que a lo largo de toda la historia las mujeres han estado presentes en las migraciones (como migración conjunta o como reagrupación familiar), es actualmente cuando se aprecia un importante aumento de las corrientes migratorias de carácter económico, empleándose como mano de obra en los sectores reproductivos y en los trabajos de menor cualificación y estatus más bajo.
9. La Plataforma de Acción de Beijing, en el párrafo 36, afirma al respecto: “Las tendencias mundiales han provocado profundos cambios en las estrategias y estructuras de supervivencia familiar. La migración de las zonas rurales a las zonas urbanas se ha incrementado notablemente en todas las regiones. Según las proyecciones, en el año 2000 la población urbana mundial equivaldrá al 47 % de la población total. Se estima que 125 millones de personas son migrantes,

refugiados y desplazados, y que la mitad de ellas vive en países en desarrollo. Estos movimientos en gran escala han tenido profundas repercusiones en las estructuras y el bienestar de la familia, así como consecuencias desiguales para la mujer y el hombre, incluida en muchos casos la explotación sexual de la primera”.

10. La provincia de Bs. As. aprobó la Ley de Unión Civil en fecha 13 de diciembre de 2002. Los alcances de la Ley son: 1. Legaliza “la unión conformada libremente por dos personas con independencia de su sexo u orientación sexual”. 2. “Para el ejercicio de los derechos, obligaciones y beneficios que emanan de toda la normativa dictada por la Ciudad, los integrantes de la unión civil tendrán un tratamiento similar al de los cónyuges”. 3. “Deben tener domicilio legal” en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y comprobar “una relación de afectividad estable y pública por un período mínimo de dos años, salvo que entre los integrantes haya descendencia en común, la que se acreditará fehacientemente”. 4. Si no tienen descendencia, la relación tendrá que ser garantizada “por testigos, en un mínimo de dos y un máximo de cinco”. 5. La pareja deberá inscribirse en un “Registro Público de Uniones Civiles”. 6. No podrán concretar “unión civil” los “menores de edad, los parientes por consanguinidad ascendiente y descendiente sin limitación y los hermanos o mediohermanos”. 7. También estarán impedidos “los parientes por decisión plena o por adopción simple; entre adoptante y adoptado; adoptante y descendiente o cónyuge del adoptado; adoptado y cónyuge del adoptante; hijos adoptivos de una misma persona, entre sí y adoptado e hijo del adoptante”. 8. La disolución se concretará “por mutuo acuerdo; voluntad unilateral de uno de los miembros de la unión civil; matrimonio posterior de uno de los miembros de la unión civil; muerte de uno de los integrantes de la unión civil”. Por su parte, la Legislatura de Río Negro, en fecha 17 de diciembre de 2002, aprobó una ley que reconoce las parejas formadas por personas del mismo sexo los mismos derechos que la provincia garantiza a las uniones de hecho. Al igual que en la provincia Buenos Aires, la limitación es que no pueden adoptar niñas/os.
11. La violencia es un fenómeno complejo que tiene carácter estructural y forma parte de la organización jerárquica de la sociedad, con implicaciones individuales, familiares y sociales que no se limitan a la agredida y al agresor. Afecta a mujeres de todas las edades y condiciones sociales, provoca vergüenza y humillación en la víctima y es justificada y naturalizada por una sociedad que considera a la mujer como un ser inferior (Pérez Castaños, 2000, pág. 20).

Referencias bibliográficas

ARIES, P. (1973). *Centuries of childhood*, Harmondsworth, Peguin.

- BOURDIEU, PIERRE (2000). *Poder, derecho y clases sociales*, Ed. Desclee.
- CHEAL, D. (1991). *Family and the state of theory*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
- CRUZATA SANTOS, RUBEN (2004). *Aproximación sociológica a los estudios de familia: escuelas, conceptos y tendencias*, en: www.monografias.com (última visita 10 de septiembre de 2006).
- CÓDIGO NIÑO, NIÑA Y ADOLESCENTE (2001). *Ley 2026 de 27 de octubre de 1999*, Ed. UPS.
- EDHOLM, F. (1982). *The unnatural family. The changing experience of women*, B. Bytheway et al (eds.), Oxford, Martyn Robertson.
- ENGELS, FREDERICH. *El origen de la familia. La propiedad privada y el Estado*, Ed. Fundamentos, Caracas.
- GRANADOS, GABRIELA. *Unión civil de parejas del mismo sexo*, en www.mujereshoy.com 12.12.2003 (última visita 15 de septiembre de 2006).
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2003). *Características de la población con enfoque de género*.
- (2002). *Familias bolivianas y trabajo de hombres y mujeres*, INE, ASDI y CIDES-UMSA.
- JOST, STEFAN - RIVERA, JOSÉ ANTONIO - MOLINA, GONZALO - CAJÍAS HUASCAR (2003). *La Constitución Política del Estado. Comentario Crítico*, Ed. Fundación Konrad Adenauer.
- LAGARDE, MARCELA (1993). *Los cautiverios de las mujeres, madresposas, monjas, putas, presas y locas*, Ed. Universidad Autónoma de México.
- LEVI-STRAUSS, C. (1956). "La familia", en *Polémica sobre el origen y la universalidad de la familia* (1976), Cuadernos Anagrama.
- MORALES GUILLÉN, CARLOS (1979). *Código de Familia. Concordado y anotado y Código del menor. Anotado*, Ed. Gisbert y Cia.S.A.
- OLAVARIA, J. (2005). *Los estudios sobre masculinidad en América Latina. Memoria Primer Encuentro de Estudios de Masculinidad en América Latina*, CISTAC.
- PÉREZ CASTAÑOS, MARÍA INÉS (2000). *Ley contra la Violencia Intrafamiliar, avances y obstáculos*, Defensor del Pueblo.
- PLATA, MARÍA ISABEL - YANUZOVA MARÍA (1988). *Los derechos humanos y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer - 1979*, Ed. Profamilia.
- RODRÍGUEZ, LLONA, M. ANGÉLICA (2004). *La Dominación Patriarcal. Memoire de fin d'études* en vue de l'obtention du Diplome d'Études Approfondies en Sociologie, sous la direction de Baijoit, G., Département de Ciencias Políticas et Sociales, Université Catholique de Louvain, 1997, en Pattón Salinas Rocio, *Participación Política de las Mujeres en espacios de Poder Local. Estudio de caso del Consejo Municipal de Cercado*(Cochabamba -

Bolivia). Memoria de fin de estudios presentada al Departament des Sciencies de la Population et du Développement. Université Catholique de Louvain.

WEEDON, CHRIS (1997). *Feminist Practice & Post-structuralist Theory*, Ed. Oxford, Blackwell.

RESUMEN

La familia en tiempos de cambio es un ejercicio de reflexión que recoge la experiencia de largos años de trabajo en la defensa de los derechos humanos de las mujeres a partir de la idea de que en la sociedad actual se han operado cambios significativos que afectan a todas sus instituciones, incluida la familia nuclear heterosexual. La crisis económica, social y política que vive la sociedad boliviana ha provocado: a) que se hagan visibles formas de organización familiar diferentes a la nuclear heterosexual, pero no asumidas como tales y b) que se recreen formas de constitución de familias heterosexuales, lesbianas u homosexuales basadas en el afecto, la solidaridad y la necesidad de seguridad. Ante esta realidad, la ley no puede permanecer indiferente y la nueva Constitución Política del Estado debe sentar las bases para el reconocimiento legal y social de las familias.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C. Año XXIII - Nº 4 - Diciembre, 2006