

2I 2010

DIÁLOGO POLÍTICO

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.

Año XXVII - N° 2 - Junio, 2010



Konrad
Adenauer
Stiftung

Editor

Konrad-Adenauer-Stiftung
Asociación Civil

Director

Bernd Löhmann

Consejo de Redacción

Gisela Elsner
Frank Priess
Peter Fischer-Bollin
Christian Steiner
Olaf Jacob
Berthold Weig

Jefe de Redacción

Esteban Mizrahi

Coordinadora de Redacción

Guadalupe Barrera

Corrección

Jimena Timor

Traducción

Renate Hoffmann

Diseño

Adriana Martínez

Diagramación

Ana Uranga B.

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Suipacha 1175, Piso 3º
C1008AAW
Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
Tel.: (54-11) 4326-2552
info.buenosaires@kas.de
www.kas.org.ar

Hecho el depósito que marca
la Ley 11.723

ISSN 1667-314

Impreso en Argentina

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido citando la fuente.

Reformas electorales

Índice

EDITORIAL

BERND LÖHMANN

9

DOSSIER

Reformas electorales

Insuficiencia de la representación política y nuevas instancias de participación democrática JAVIER FLAX	11
Elecciones y democracia en América Latina: un inventario STEFAN JOST	49
Procesos constituyentes andinos: de Colombia a Bolivia (1990-2009) SALVADOR ROMERO BALLIVIÁN	85
La reforma electoral en la Argentina FERNANDO LABORDA	109
Reforma política en Brasil: una historia sin fin (2003-2010) DAVID V. FLEISCHER - LEONARDO BARRETO	135

DISCURSOS Y CONFERENCIAS

Discurso del presidente de México, Felipe Calderón	159
---	-----

Discurso del presidente del Bundestag,
Prof. Dr. Norbert Lammert 167

ENSAYOS

Integración en América Latina 175
FRANK PRIESS

EDITORIAL

El año pasado ha sido un año de reformas electorales en América Latina: Chile, Argentina, Bolivia, El Salvador y Costa Rica son algunos países de la región que han modificado su ley electoral. Otros, como México, tuvieron su primera elección tras la reforma de 2007.

Algunos de los temas que marcaron la agenda de estos procesos de reforma fueron: mecanismos de acción para referéndum, plebiscito y consulta popular, voto electrónico, boleta única y listas sábana, observadores electorales independientes, fiscalización y transparencia de los recursos de los partidos políticos, redefinición de delitos electorales, regulación de anuncios y manejo de imágenes en el mercado político, regulación de los medios de comunicación en los procesos electorales, duración de los procesos electorales, permanencia en los cargos públicos, porcentual de votos para llegar a ser y permanecer como partido político y democratización interna de los partidos políticos, entre otros.

En principio no hay nada llamativo en este fenómeno porque la democracia, a diferencia de los régimes despóticos, es altamente dinámica. Esto implica que los Estados de derecho prevean y requieran variadas reformas de sus respectivos ordenamientos jurídicos para ir acompañando las transformaciones socio-culturales que se producen en su seno. Sin ir más lejos, el mero progreso tecnológico y el avance en las telecomunicaciones promueven una modificación de las leyes electorales con el fin de agilizar el proceso eleccionario o bien de regular la función de los medios masivos en tiempos de campaña. De ahí la importancia de reformas electorales pertinentes respecto del contexto histórico y político que tiene lugar en cada país para el afianzamiento del sistema democrático.

Sin embargo, no todas las reformas electorales contribuyen a una profundización de la democracia como modo de vida ni a una consolidación del sistema como forma de gobierno. En muchos casos, por el contrario, favorecen los personalismos y la perpetuación en el poder del partido gobernante; o bien inducen una atomización tal del espectro político que impide los consensos necesarios para garantizar la gobernabilidad; o, por el contrario, conllevan la desaparición de grupos minoritarios del espectro político que se quedan sin posibilidad de representación ni identidad partidaria.

En consecuencia, se requiere un análisis profundo y plural de las recientes reformas electorales en la región con el fin de evaluar su aporte efectivo a las democracias de los distintos países.

En la presente edición de *DIÁLOGO POLÍTICO* se analizan los procesos de reforma electoral emprendidos por varios países de la región. Con matices y significaciones diversas, los casos abordados constituyen un valioso aporte ante el desafío que presenta en los regímenes democráticos la tensión entre las demandas ciudadanas y un diseño electoral óptimo.

Por último, deseo agradecer especialmente a mi colega, el Dr. Stefan Jost, por su invaluable colaboración en la planificación conceptual de este ejemplar.

BERND LÖHMAN
Director

DOSSIER

Insuficiencia de la representación política y nuevas instancias de participación democrática

Javier Flax

I. Introducción

A. Las limitaciones de la representación en América Latina

En América Latina están en proceso experiencias políticas que indican la insuficiencia del principio republicano de representación. Las mismas se traducen en nuevas combinaciones de representación con expresiones democráticas de auto-representación que se plasman en nuevas formas institucionales. Queda claro que es imposible, en el marco de este artículo, pretender dar cuenta de la diversidad de los procesos políticos de cada uno de los países de la región y, menos aún, pretender erigir ninguno como modelo para los demás. No sólo por respeto a las diversidades y a la auto-determinación, sino también por la imposibilidad de trasladar experiencias particulares e institucionales que pueden ser adecuadas para algunos países, pero pueden no ajustarse a la realidad ni a la cultura política de otros.

Sin embargo, la descripción de la dinámica política boliviana, que tomamos del vicepresidente Álvaro García Linera, nos coloca en el núcleo del

JAVIER FLAX

Doctor en Filosofía del Derecho (Universidad de Buenos Aires). Profesor regular e investigador en la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento y en la de Buenos Aires, a cargo de las asignaturas Filosofía del Derecho y Derecho Constitucional, Fundamentos Filosóficos del Pensamiento Político, Económico y Social, y Economía y Derecho de los Medios. Dictó cursos de posgrado en Argentina y en el exterior. Autor de *La democracia atrapada. Una crítica del decisionismo* y de diversas publicaciones especializadas.

problema que nos convoca: los límites de la representación, la defraudación de la representación, la presencia directa del pueblo en la toma de decisiones y el retorno a la representación resignificada, no sólo por cambios en los sistemas electorales, sino también por otros cambios o exigencias de cambios en el sistema político que posibilitan un ejercicio ampliado de la praxis política. Dice García Linera: “Bolivia ha vivido los últimos siete años en un ciclo de intensas movilizaciones sociales que pueden ser leídas como ciclos de intensas reinversiones de la democracia (...) Pero ¿hasta cuándo puede mantenerse este movimiento, hasta dónde se puede mantener un proceso ininterrumpido y permanente de deliberación y de asunción directa en la sociedad de sus decisiones sin necesidad de delegar? (...) Llega un momento en que esto no continúa, llega a un límite, comienza a reducirse, y hay que estudiar los motivos. Entonces, comienza a plantearse la delegación de funciones, la entrega de voluntad, no solamente en elecciones internas electorales sino, incluso, en términos de las propias necesidades básicas (...). En el fondo nuestro gobierno es eso, en el fondo es el resultado de un gigantesco proceso de movilización social, de autorrepresentación social y de cinco años ininterrumpidos con decenas de muertos, perseguidos, mutilados; de heroicas movilizaciones que se expanden por todo el país, y luego la gente dice: ‘Bueno, aquí está mi voto y usted, compañero, encárguese de continuar lo que yo hice’.”(García Linera, 2008, pág. 9).

Como veremos, se trata de un ciclo en el cual el poder instituyente va transformando las instituciones en tanto las mismas no lo representan. La acción recíproca entre lo instituyente y lo instituido se refleja en su mayor adecuación o inadecuación, sea porque las instituciones se anquilosan, se desvirtúan y no se ajustan a la configuración social; sea porque la configuración social se transforma y requiere un ajuste o una modificación más profunda de las instituciones. Estos ciclos se evidencian a lo largo de la historia de la democracia y de la representación, desde las transformaciones de las constituciones de Atenas en la época clásica hasta en las transformaciones en el sistema representativo, creado en la modernidad occidental, el cual se inicia en el parlamentarismo censitario moderno y se transforma en la democracia de masas contemporánea, la cual en algunas experiencias más recientes deja de ser la expresión de la sociedad mediante partidos políticos articulados para convertirse en expresiones meramente electoralistas y marketineras de intereses sectoriales, con los riesgos que esto supone para la representación del interés público.

Si bien la *democracia constitucional* se expandió por toda Latinoamérica y dejó atrás un pasado de gobiernos autoritarios, la agudización de las desigualdades sociales indica que la representación política no alcanzó los objetivos de mayor libertad y equidad que sustentan la democracia constitucional. En buena medida, la transición a la democracia se dio en el contexto de un proceso desfavorable de transformaciones en la geopolítica y en la economía mundial que aumentaron los obstáculos para alcanzar de manera plena el Estado constitucional de derecho, particularmente en lo que al respeto de los derechos económicos, sociales y culturales se refiere. En ese sentido, si el *principio liberal* –representado por algunos derechos civiles y políticos– sólo se traduce en elecciones periódicas, aunque es necesario, resulta insuficiente para hacer efectivo el *principio democrático*, representado por la participación efectiva en la construcción de la agenda pública y en el establecimiento de las prioridades de la misma. Es así que las “crisis de representación” cíclicamente sobrevuelan las condicionadas democracias constitucionales latinoamericanas, y no sólo las latinoamericanas.¹

B. Algunas condiciones para la representación. Los derechos fundamentales

Sin embargo, también es cierto que en los últimos años mejoraron las condiciones económicas para América Latina y se fueron construyendo instituciones políticas regionales que configuran un escenario más promisorio para la profundización y para el resguardo de las democracias constitucionales en nuestro continente, particularmente mediante la creación y la actividad de la Unasur, alianza estratégica para América Latina. Lo que no queda claro es si las instituciones políticas y económicas nacionales se adecuaron a ese proceso de transformación o si requieren ser revisadas. Por ello, las preguntas por el alcance, límites y condiciones de posibilidad de la representación siguen estando vigentes.

Si consideramos que actualmente es inaceptable otra representación que no sea la que se legitima mediante el sufragio universal, necesariamente tenemos que preguntarnos por la conexión entre la representación y el sistema electoral. Ahora bien, si partimos del supuesto de aceptar que la representación es inevitable –aunque no excluyente ni completamente irreductible–, la elección de representantes debe realizarse mediante sistemas electorales que garanticen que esa representación no se distorsione

mediante la mera elección de quienes representan intereses privilegiados y cuentan con ventajas iniciales para acceder a la representación, dejando afuera a aquellos sectores más postergados e invisibilizados de la población que no cuentan con tales recursos como, por ejemplo, la posibilidad de financiar campañas publicitarias a través de los *multimedia*, inaccesibles para quienes no tienen esos recursos financieros ni acceso a concentraciones multimediaáticas que establecen una clausura para determinadas voces.

Precisamente, el informe del PNUD “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, del año 2004, expresa: “La constitución de esta nueva alianza político-mediática se aprecia en toda su dimensión en los países subdesarrollados y es claramente visible en América Latina, donde rige la ecuación democracias débiles-corporaciones mediáticas poderosas” (PNUD, 2004).² Cuando ello es así, la representación queda disminuida y el aumento de la intensidad de la conflictividad conduce –como veremos– a que los sectores postergados, sometidos, oprimidos e invisibilizados procuren reasumir su poder mediante diferentes formas de acción directa. Las crisis son, entonces, la crónica de un desenlace anunciado que tiene por objeto reconducir el proceso político a mejores formas de organización política que contemplen los aspectos procedimentales, pero también los aspectos sustantivos de la democracia constitucional.

En esa línea, tenemos que preguntarnos también por otras condiciones del sistema político que deben articularse con el sistema electoral para hacer viable una representación que acerque más a los representantes con los representados, si atendemos a que los representados son todo el pueblo de una nación y los intereses de la nación misma como un todo, sin considerarla por ello un todo homogéneo. La preocupación por esas condiciones se pone de manifiesto en la enunciación rawlsiana del “principio de participación”: “Al principio de libertad igual, cuando se aplica al proceso político definido por la constitución, lo llamaré ‘principio de (igual) participación’. Este principio exige que todos los ciudadanos tengan un mismo derecho a tomar parte y a determinar el resultado del proceso constitucional que establece las leyes que ellos han de obedecer (...) Del modo adecuado una mayoría clara del electorado es capaz de conseguir sus propósitos, si es necesario, mediante enmiendas constitucionales.” (Rawls, 1993, págs. 256 y 257).

Esta cuestión nos remite a derechos fundamentales que, aunque hayan sido conquistados hace siglos por los denominados “países iniciadores” del Estado constitucional de derecho y, a la vez, sean derechos garantizados por muchas constituciones latinoamericanas, no es evidente que sean derechos efectivos en Latinoamérica y –como veremos– tampoco en los países denominados “iniciadores”, en algunos de los cuales hubo un evidente retroceso. Nos referimos, particularmente, a la libertad de expresión y al derecho a la información, consagrados respectivamente por el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y por el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.³ Ambos derechos se conjugan en el derecho a la comunicación, pero la comunicación no parece accesible a todos los involucrados, ni en los procesos electorales ni durante el ejercicio de los gobiernos resultantes de esos procesos.

La comunicación se puede dar de diversas maneras y la comunicación entre representantes y representados, también. Pero en las democracias de masas supone prioritariamente que unos y otros puedan acceder a medios masivos de comunicación escritos y audiovisuales, lo cual está lejos de ser una realidad. Lo que se observa es una concentración de medios masivos de comunicación, correlato de la actual concentración económica que produjeron las políticas neoliberales de mercados autorregulados. Estas políticas no sólo significaron la disminución del alcance de las funciones del Estado, sino la disminución de la capacidad misma del Estado para establecer regulaciones elementales que posibiliten articular los derechos fundamentales de todos, para orientarlos hacia un esquema cada vez más abarcador de iguales libertades y oportunidades.

Como expresa el filósofo John Gray, la globalización se está desenvolviendo orientada por lo que él denomina una “nueva Ley de Gresham”, según la cual el mal capitalismo desplaza al buen capitalismo. Mientras el buen capitalismo es el que se hace responsable social y ambientalmente, el mal capitalismo es el que obtiene ventajas competitivas espurias al desresponsabilizarse social y ambientalmente (Gray, 2000, pág. 103 y ss.).

Esa disminución de las funciones sociales del Estado conduce también a las limitaciones para el desarrollo de las capacidades de agencia para el ejercicio de la ciudadanía. Cuando nos referimos al ejercicio de la ciudadanía, lo hacemos tanto con respecto a aquellos más aventajados como a aquellos más desaventajados. Quienes son aventajados, particularmente quienes cuentan con privilegios y prerrogativas impropias de una democra-

cia constitucional, fruto de la polarización social, deben poder comprender la necesidad de respetar la *eticidad cívica mínima* que está a la base del Estado constitucional de derecho, cumpliendo las leyes, sin presionar para hacerlas a su medida y absteniéndose de realizar diferentes tipos de abusos y sometimientos, como el abuso de posición dominante en el mercado o el trabajo en condiciones de servidumbre, que deterioran las posibilidades de los sometidos y abusados tanto como su autoestima. Quienes son más desventajados, a la vez, deben poder superar su alienación con respecto a un orden jurídico-político que les resulta extraño. Esto también supone el reconocimiento de las diferentes culturas por parte del Estado jurídicamente monista, que debe poder contener –rawlsianamente– las diferentes concepciones, precisamente, mediante esa *eticidad cívica mínima* capaz de contener las diferentes concepciones comprehensivas, no sin tensiones, incluso mediante su representación en el gobierno nacional, como ocurre en las actuales experiencias constitucionales de naciones pluriculturales en América Latina.⁴

Guillermo O'Donnell considera –de acuerdo con Amartya Sen– que un sistema electoral realmente inclusivo supone que todos puedan alcanzar un conjunto básico de capacidades y derechos, es decir, que los ciudadanos sean agentes capaces de praxis. De otro modo, es inviable el “principio de participación”⁵.

Es por ello que existe una convergencia sobre que el sistema político supone algo más que un buen sistema electoral. Al respecto, el propio O'Donnell expresa: “Por régimen democrático entiendo uno en el que el acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones que son a la vez limpias e institucionalizadas y en el que existen, durante y entre esas elecciones, diversas libertades –habitualmente llamadas ‘políticas’– tales como las de asociación, expresión, movimiento y disponibilidad de información no monopolizada por el estado o por agentes privados” (O'Donnell, 2003, págs. 36-37).⁶

Como veremos, si se requiere de la representación, la misma tiene que estar equilibrada con el más amplio derecho a la comunicación por parte de todos los sectores de la sociedad e incluso –rawlsianamente– por el ejercicio del derecho a la protesta no violenta en el espacio público cuando no se respetan, garantizan, protegen o promueven derechos sociales, económicos y culturales fundamentales.

II. Sobre la génesis del concepto de representación no vinculante

En este apartado es ineludible la referencia al extraordinario libro *El concepto de representación* que Hanna Fenichel Pitkin publicara en 1967. Años después, en 1985, cuando escribe el prólogo a la edición castellana, advierte al público hispano-parlante: “La omisión más manifiesta que existe en este libro es el hecho de que no consideré lo que ahora me parece que es el tema político más importante en la teoría de la representación: la problemática relación entre representación y democracia. Lo que ocurre es que este libro simplemente no considera con seriedad la cuestión de que las instituciones representativas puedan traicionar en ver de servir a la democracia y a la libertad.” (Pitkin, 1985, Prólogo). Luego aclara que apenas trató la cuestión en un brevísimo apartado que le dedica a Rousseau, quien –a su juicio– es el único que plantea seriamente el asunto. Sin embargo, Pitkin reconoce que si la tarea de los gobiernos democráticos es reconciliar intereses competitivos cada vez que se toma alguna decisión política, las instituciones representativas correctamente diseñadas pueden servir a sus propósitos adecuadamente.

La indagación sobre la génesis del concepto de representación que realiza Pitkin es sumamente esclarecedora de cómo se va gestando y transformando ese concepto desde su aparición a fines del siglo XIII, cuando comienzan en Inglaterra a institucionalizarse los parlamentos como consultas del rey a los estamentos, como conquista de los propios estamentos. Entonces comenzó a utilizarse el término *repraesentare* para señalar la forma en que un magistrado o un procurador *suplen y actúan por la comunidad*. En el siglo XVI ya se incorpora a la lengua inglesa el término *represent* para expresar “*tomar o asumir el lugar de otro, sustituir*”, “*actuar por alguien como su autorizado agente o comisionado*”.

De todos modos, lo que nos interesa es la genealogía del concepto desde que los representantes –fueran caballeros o burgueses– iban en representación de sus distritos para tratar cuestiones de impuestos e informar en la capital sobre los casos disputados en los tribunales locales. Inicialmente iban con mandatos delimitados e instrucciones y cuando las cuestiones excedían ese marco, debían volver a consultar a sus comunidades. Pero la figura política fue transformándose, hasta que en el siglo XVII se consideró que si iban “de parte de la comunidad de su tierra”,

el conjunto de los representantes era equivalente a la nación como un todo. Más tarde se produjo una nueva transformación del significado y de su eficacia: si el conjunto representaba a toda la nación, cada miembro actuaba entonces por toda la nación y no sólo por su distrito. De este modo se pasó de un mandato vinculante a un mandato no vinculante. Pero al mismo tiempo el Parlamento comenzó a disputarle al Rey ser el representante de la nación y a reemplazarse la concepción teológica, de acuerdo con la cual el monarca era investido por Cristo. En el momento de destronar y decapitar a Carlos I ya se había horadado el origen tradicional-místico de la representación monárquica (Cf. Pitkin, 1985, págs. 271-274). En medio de esa transformación del significado es que Hobbes publica el *Leviatán*, donde considera a la multitud “autores de todo lo que sus *Representative* dicen o hacen en su nombre; cada hombre da a su común *Representer* autoridad procedente de él mismo en particular (...).” (Pitkin, 1985, pág. 280). Ya no se trata de sustituir o “actuar por” en el sentido de un abogado o un comisionado, sino que el representante está autorizado para tomar las decisiones. Claro que no será finalmente el monarca absoluto hobbesiano el sujeto de esa *auctoritas*, sino que será reemplazado por otras instituciones.

III. Otro hito en la construcción del concepto de representación y el origen de su limitación

“El Congreso no aprobará ninguna ley con respecto al establecimiento de religión alguna, o que prohíba el libre ejercicio de la misma o que coarte la libertad de palabra o de prensa; o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a solicitar del Gobierno la reparación de agravios” (Constitución de Estados Unidos de Norteamérica, Primera Enmienda, 1789).

Rousseau piensa la democracia en términos de la democracia de los antiguos, particularmente en la democracia directa ateniense. En la medida en que la *polis* es una sociedad homogénea y de pequeña escala la democracia directa es viable. Pero la libertad *comunitaria* y virtuosa de los antiguos transformó en la libertad individual de la *sociedad* de los modernos.

En la gran escala y en las sociedades mercantiles hay intereses sectoriales contrapuestos y por ello se recurrirá a la idea de representación como un recurso para lograr un equilibrio entre los mismos, de modo tal que sea posible la comunidad política a gran escala.

Es por ello que en los *Federalist Papers*, para Alexander Hamilton, John Jay y James Madison el gobierno representativo se adopta por oposición a la turbulencia e inestabilidad de la democracia lisa y llana. Se delega el gobierno a un pequeño número de ciudadanos elegido por el resto y el gobierno representa los intereses de los representados, pero no en un sentido pecuniario, sectorial o fáccioso del término “interés”. Particularmente Madison asimila el concepto de interés al de “opinión” y “voluntad”. Mientras los sujetos individuales suelen tener “intereses inmediatos y pasiones momentáneas” o una “avidez impaciente de ganancia inmediata y falta de moderación”, éstos suelen ser opuestos a lo que Madison considera “el bienestar real de una nación”, “los verdaderos intereses”, “el interés permanente y ampliado”. Si, además, esos individuos se organizan en facciones o grupos de interés, incompatibles con los intereses de los demás ciudadanos, se requiere organizar un sistema de gobierno que posibilite equilibrar los diversos intereses.

En *El Federalista* no se trata la cuestión de si el representante puede conocer suficientemente bien los “verdaderos intereses”, como el sabio que concebía Burke. No se interna en conceptos problemáticos como la “voluntad general” rousseauiana, tan frágil a la crítica.⁷

Al no haber ya una comunidad política pequeña y homogénea, la estabilidad surge de los equilibrios entre intereses diferentes, en la medida en que estén representados. De este modo, difícilmente puedan organizarse en una facción que “hegemonic” –diríamos ahora– la comunidad política. La estabilidad surge del equilibrio recíproco entre los propios intereses en disputa y no por la anulación de la política.⁸ Para ello se requiere reemplazar los gobiernos populares por gobiernos representativos en una república federal, dado que “la falta de estabilidad, la injusticia y la confusión a que abren la puerta las asambleas públicas, han sido realmente las enfermedades mortales que han hecho perecer todo gobierno popular”.

Claro que, traducido al sistema electoral, el equilibrio republicano no resulta tan sencillo: “Debe observarse que por pequeña que sea una república, sus representantes deben llegar a cierto número para evitar las maquinaciones de unos pocos y que, por grande que sea, dichos repre-

sentantes deben limitarse a determinada cifra para preaverse contra la confusión que produce una multitud (...) De lo anterior se deduce claramente que la misma ventaja que posee la república sobre la democracia, al tener a raya los efectos del espíritu de partido, la tiene una república grande en comparación a una pequeña y la posee la Unión sobre los Estados que la componen." (Cf. Hamilton - Madison - Jay, 2001, X, págs. 36-40).⁹

En consecuencia –afirmamos nosotros–, cíclicamente se requerirá un reajuste entre la representación y el sistema electoral. En cualquier caso, "Madison supo oponer 'república' a 'democracia', destacando la superioridad de la primera por tender a '*the total exclusion of the people in their collective capacity*', produciendo decisiones menos pasionales, más cercanas al bien común" (Abal Medina, 2008, pág. 53). Otro tanto ocurrió con el pensamiento de Juan Bautista Alberdi, inspirador de la Constitución Nacional de la República Argentina de 1853. Se requería, a su juicio, un diseño que evitara los excesos irreflexivos del pueblo. Si –como decía Alberdi– "el sistema electoral es la llave del gobierno representativo", ese gobierno debía separar los derechos civiles de los derechos políticos y reservar estos últimos a unos pocos (cf. Botana, 1997, pág. 355 y ss.).¹⁰

Sin embargo, los límites de la representación ya aparecerán en la Primera Enmienda a la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica, atendiendo a la posibilidad de que, aunque exista *legitimidad de origen*, pueden existir abusos en la representación, problemas de *legitimidad* en el *ejercicio* del poder o sencillamente desconocimiento de las demandas de sectores que no se consideran representados: "El Congreso no aprobará ninguna ley con respecto al establecimiento de religión alguna, o que prohíba el libre ejercicio de la misma o que coarte la libertad de palabra o de prensa; o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a solicitar del Gobierno la reparación de agravios".

Esta enmienda supone recuperar en alguna medida el *principio democrático* y habilitará fallos de la Corte Suprema norteamericana que autorizan la ocupación de calles como una forma pacífica de peticionar a las autoridades.¹¹ Como veremos, será el mismo principio el que justifique la protesta y los movimientos de resistencia social en las democracias latinoamericanas.

IV. Concentración y abuso de poder en las democracias latinoamericanas

A. El condicionamiento económico de la política

“¿Sería sensato creer que un movimiento social que nos viene de tan atrás podría ser interrumpido por el esfuerzo de una generación? ¿Es que después de haber destruido el feudalismo y vencido a los reyes retrocederá la democracia ante burgueses y ricos? ¿Se detendrá ahora que es tan fuerte y tan débiles sus adversarios? (Tocqueville, 1984, pág. 28).

Alexis de Tocqueville, admirador de la democracia norteamericana, no se limita a describir sus instituciones, sino que sus reflexiones significan un avance en la teoría de la democracia.¹²

Como vimos en el epígrafe, en *La democracia en América* se preguntaba si la ascendente democracia estaba en riesgo. El propio Tocqueville advierte que el peligro acecha en una clase particular, en una “nueva aristocracia de grandes potentados” que concentran la propiedad: “Ese es el punto débil hacia el que los demócratas deben dirigir constantemente y con inquietud sus miradas; pues si algún día la desigualdad permanente de condiciones y la aristocracia penetran de nuevo en el mundo, se puede predecir que lo harán por esa puerta.” (Tocqueville, 1984, pág. 139).

Por ello, para Alexis de Tocqueville se requiere distribuir el poder aún más allá de la estructura del propio Estado y su gobierno, mediante la participación de las instituciones intermedias en los asuntos públicos. A su juicio, la mera representación corre el riesgo de perderse en cualquier momento si no es acompañada por una cultura de creciente igualdad, forjada en el aprendizaje y ejercicio de las libertades y del ejercicio activo de la participación en los municipios y en las asociaciones intermedias que describe en América.

Si el juego político se juega mediante la representación y la representación sólo se legitima electoralmente, sería en los órganos de gobierno representativos donde se podrían conjugar los diversos intereses. Pero de allí no se sigue que la representación agote el juego de la poliarquía. Poderes fácticos inciden en el juego político de diferentes modos y esos poderes desestabilizan gobiernos constitucionales, autorizan o desautorizan

políticas, insertan como funcionarios de primer nivel a tecnócratas a su servicio, como si el gobierno de los hombres se pudiera asimilar a la administración de las cosas.

En nuestra experiencia latinoamericana, esos actores fueron frecuentemente corporaciones económicas con más poder que el propio Estado, generalmente en detrimento del interés público. Pero esa situación de debilidad estatal se exacerbó a partir de la implementación *manu militari* de la políticas neoliberales y de su ideología de los mercados autorregulados, retomadas por la *Comisión Trilateral* a comienzos de los años 70 y recogidas en el compilado de John Williamson *Latin American Adjustment* con el nombre de “Consenso de Washington” en 1990.¹³ Como expresa con claridad autocritica el propio Francis Fukuyama, lejos de alcanzarse la culminación de la historia y la expansión universal de la libertad, lo que se logró en nuestra región –particularmente en Argentina– fue la disminución de las funciones sociales del Estado, que dejó a vastos sectores de la población en una situación de vulnerabilidad extrema. Lejos de recuperarse la capacidad estatal –como pronosticaban las políticas neoliberales–, al deshacerse de sus funciones sociales, lo que caracterizó al Estado en nuestro pasado reciente fue el neopatrimonialismo y la desactivación de entes fundamentales para realizar sus funciones principales (cf. Fukuyama, 2004, cap. 1).¹⁴

La experiencia histórica reciente demuestra que la división de poderes en un esquema representativo es insuficiente y que un gobierno representativo puede ser abusivo e incluso opresivo de vastos sectores de la población. Dentro de ese esquema suele ocurrir que haya representantes que no procuren el bienestar general, sino que defiendan como abogados intereses sectoriales e incluso sus propios intereses personales de manera neopatrimonialista. Pero lo que es más grave es que es posible la concentración del poder en el contexto del mismo Estado de derecho mediante el recurso a la excepcionalidad, la cual puede ser auténtica, pero también se la puede provocar, exagerar e incluso meramente invocar, para que el Poder Ejecutivo goce de prerrogativas –en el sentido que Locke brinda al términos en el *Segundo ensayo sobre el gobierno civil*– o de *facultades delegadas* por el poder legislativo y gobierne “sin controles ni contrapesos”.¹⁵ También nos indica que es posible, mediante el mero recurso a la ampliación de la composición de la Corte Suprema de Justicia y el nombramiento de jueces federales y camaristas alineados, disponer de un dispositivo concentrado de poder al servicio de la concentración económica.

Obviamente, el condicionamiento económico de la política no se corresponde con ninguna teoría conspirativa sino que es un *factum* que se verifica constantemente. Como tal fue planteado desde la propia corriente política liberal, recientemente por el premio Nobel de Economía, Joseph Stiglitz, y antes por John Rawls.¹⁶ Según Rawls: “Las diferencias en la distribución de la propiedad y riqueza, que exceden lo que es compatible con la igualdad política, han sido toleradas por el sistema legal. Los recursos públicos no se han empleado para mantener las instituciones necesarias que aseguren el valor de la libertad política (...) El poder político se acumula rápidamente y se convierte en injusto; y usando el aparato coercitivo del Estado y su ley, aquellos que obtienen ventajas se consideran en una posición favorable. Así, las desigualdades en el sistema económico-social pueden minar cualquier igualdad política que hubiese existido bajo condiciones históricas más favorables. El sufragio universal es un equilibrio insuficiente, ya que cuando los partidos y las elecciones están financiados, no por fondos públicos, sino por contribuciones privadas, el foro político está tan influenciado por los deseos de los intereses dominantes que las medidas básicas necesarias para establecer una norma constitucional justa, a menudo, son [solamente] formalmente presentadas (...)” (Rawls, 1993, pág. 261).

B. ¿Quién custodia a los custodios? El aumento de la intensidad de la ciudadanía

La concentración y los abusos de poder ponen de manifiesto el problema político fundamental: ¿Quién custodia a los custodios? Sólo el poder de la propia sociedad civil puede limitar los abusos de poder. Si las diferentes formas de gobiernos mixtos reemplazaron al Estado autocrático, sólo las organizaciones sociales pueden ponerle límites a los abusos de poder de sus supuestos mandatarios o de representantes cooptados –mediante el financiamiento de los políticos– por el poder fáctico de corporaciones económicas que realimentan su poder en el mercado mediante abusos de posición dominante, llámense monopolios, oligopolios o cárteles. Es por esto que parece necesario que la representación se complemente tocquevilleanamente con otro esquema orientado hacia una democracia participativa –siguiendo el rumbo del pluralismo democrático– mediante la multiplicación de instancias de poder que tengan capacidad para poner límites a los abusos de poder de las corporaciones económicas y coadyuvar

al equilibrio político en orden al respeto, garantía, protección y promoción de los derechos fundamentales por y para todos.

Está claro que la responsabilidad del Estado es brindar protección a todos los habitantes. Particularmente, debe proteger a los sectores más vulnerables de la sociedad frente a aquellos más poderosos, por ejemplo, mediante la aplicación efectiva de leyes de defensa de la competencia o mediante la implementación de un sistema impositivo progresivo. Debe, por ejemplo, brindar seguridad alimentaria. Pero si el gobierno a cargo del Estado carece de la capacidad política para realizarlo, se requiere que en el juego de poder intervengan las organizaciones sociales que defienden los derechos de los sectores desfavorecidos, discriminados o perseguidos, incluso por portación de cara o color de piel.

Precisamente, en los “*corsi e ricorsi*” de la historia, la respuesta a estas políticas devastadoras fue la organización de nuevos movimientos sociales articulados que se constituyeron en nuevos actores del juego político para resistir y contrapesar el avance de los poderes fácticos de las concentraciones económicas. El resultado es la recuperación de la capacidad de algunos estados latinoamericanos y la recuperación de las funciones sociales del Estado. Pero ello hubiera sido imposible sin el contrapeso y equilibrio de los perjudicados, postergados, desposeídos y *superfluizados*, que se constituyeron como actores políticos, accediendo a la visibilidad en el espacio público, accediendo a la representación e incluso accediendo a la máxima magistratura y a transformaciones plasmadas en nuevos órdenes constitucionales inimaginables hasta hace poco tiempo.

Es interesante considerar, en este punto, la reflexión que realiza el Vicepresidente de Bolivia en torno al ejercicio de la praxis política que condujo a las transformaciones en el sistema político boliviano. Las expresiones de García Linera se inscriben perfectamente en la tradición política que conjuga los principios liberales con los principios democráticos. Leídas fuera de contexto, podrían atribuirse a cualquiera de los escritos de Hanna Arendt en torno a la construcción del espacio público como condición para la *praxis*, como forma de actividad superadora del hombre, para no ser meramente un *homo laborans* que entrega el trabajo de su cuerpo y su *nuda vida* para el disfrute de otros.¹⁷ Se trata de un ejercicio de la ciudadanía que aumenta su intensidad: “Las movilizaciones de septiembre y abril, tanto en el Altiplano como en Cochabamba, han hecho uso, han ampliado y han creado espacios públicos para buscar legitimidad regional y nacional

a sus demandas. A través de tradicionales pero también modernas técnicas de comunicación, han influido notablemente en la opinión pública para ampliar su base de adherentes y, circunstancialmente, persuadir u obligar a las élites gobernantes a modificar las leyes. Han hecho uso de las libertades de asociación, reunión, deliberación, manifestación para hacer conocer sus necesidades, para reclutar adherentes, para neutralizar al estado, etcétera. En otras palabras, los movimientos sociales de abril y septiembre han hecho uso y ampliado los componentes institucionales y democráticos de lo que se denomina la ‘sociedad civil moderna’ y que son derechos civiles y políticos (...) son derechos de ciudadanía conquistados por los propios movimientos sociales, en particular por el movimiento obrero durante los siglos XIX y XX tanto en Europa y Estados Unidos como en Bolivia.” (García Linera, 2008b, págs. 300-301).

V. La concentración mediática, la protesta y la reorientación de la representación

A. Mandato imperativo, libertad de expresión y acceso a la información

En “La transformación de la representación”, Bernard Manin expresa que a fines del siglo XVIII se cristalizan una serie de principios referidos a la representación política que no son cuestionados en el período posterior (Manin, 1992). Uno de ellos expresa que, puesto que no hay mandato imperativo ni instrucciones a los representantes –por las razones que estuvimos examinando en los apartados II y III–, se requiere entonces la más amplia libertad de expresión, acceso a la información pública, derecho a reunirse y derecho a peticionar. Estos principios quedaron positivados –como vimos más arriba– en la Primera Enmienda de la Constitución norteamericana en 1789, pero antes de su positivación constituyen principios filosóficos.

Precisamente, el “principio de publicidad”, la libertad de expresión, el derecho a la información y a la comunicación constituyen una de las claves para salir de la nueva crisis de representación que genera la actual democracia electoralista. En este contexto, los partidos políticos perdieron en distinta medida aquella entidad de partidos estructurados

que respondían a intereses o concepciones definidas, para transformarse frecuentemente en meros aparatos para ganar elecciones mediante el mero recurso a la imagen de los candidatos, mensajes difusos y propuestas ambiguas para captar la mayor parte de un electorado, cada vez más indiferente a la política y menos comprometido con sus obligaciones ciudadanas. Puede ocurrir así, como de hecho ocurrió en la Argentina en 1999, que una alianza política heterogénea sea capaz de ganar una elección, pero no tenga capacidad para gobernar. Esa experiencia histórica culminó en el año 2001 con la población saliendo a la calle gritando la consigna “Que se vayan todos”.

Puede ocurrir también que personajes sin trayectoria política, pero con cuantiosos recursos económicos, monten un aparato publicitario con un discurso tecnocrático y antipolítico y cuando llegan al gobierno tengan desempeños muy mediocres por su falta de experiencia y por la carencia de un partido con equipos políticos y profesionales capaces de realizar las mediaciones que exige el equilibrio político. Así se puede observar que de la euforia de ganar una elección, se pasa al triste espectáculo de no poder completar los equipos de gobierno y tener que convocar como ministros y secretarios de gobierno a personajes improvisados que se van reemplazando una y otra vez, con el consecuente deterioro de la ejecución de la política pública que interesa a los ciudadanos para facilitar su desenvolvimiento en la vida cotidiana.

Pero lo que es más grave es que la crisis de los partidos estructurados posibilita que se incluyan en sus listas legislativas y accedan a ministerios y a diferentes agencias del Estado comisionados de corporaciones económicas para implementar políticas funcionales a sus intereses corporativos, regularmente políticas *anti-gente*, como las que condenaron a vastos sectores de lo que denominaron “población excedente” con respecto al “modelo”, que pasan a ser peligrosamente considerados inútiles, innecesarios, superfluos.

Por ello, al no ser deseables las instrucciones o el mandato imperativo de los representantes, se requiere asegurar la libertad de expresión y el acceso a la información pública, en el sentido de darle carácter público a las decisiones gubernamentales. “La libertad de opinión pública –expresa Manin– distingue al gobierno representativo de aquello que se ha podido llamar “la representación absoluta”, cuya formulación más notable aparece en la teoría de Hobbes.” (Manin, 1992, pág. 17). En la concepción hobbesiana, el representante *sustituye* completamente a los representados.

B. Del principio de publicidad a la propaganda manipulativa

Kant se opone a ese aspecto de la teoría de Hobbes con su teoría de la publicidad, la cual será retomada contemporáneamente por autores como John Rawls y Jürgen Habermas, entre otros.¹⁸ Contra Hobbes, Kant sostiene que la libertad de expresión no implica desobediencia. Por el contrario, sin libertad de expresión es muy difícil que se mantenga la obediencia. Su idea es que la eficacia de las leyes no depende tanto del ejercicio de la coerción por parte del soberano como de su aceptación por parte del súbdito. Asimismo, Kant considera que el gobernante puede ser injusto por error o por ignorancia. Por lo tanto, el súbdito “no puede renunciar, aunque quisiera, a su facultad de juzgar”. Por ello, es necesario conceder al ciudadano la “facultad de hacer conocer públicamente su opinión acerca de lo que en las disposiciones del soberano parece ser una injusticia para con la comunidad” (Kant, 1986). En *La paz perpetua*, Kant expresa su “principio de publicidad”, el cual es una especie de criterio negativo según el cual el ocultamiento o el secreto son un índice de injusticia: “Son injustas aquellas acciones cuyos principios no soportan ser publicados”.

Pero así como el gobernante puede equivocarse, a juicio de Kant también pueden equivocarse los súbditos o disentir entre sí. En ese sentido, la publicidad de juicios divergentes puede iluminar la razón, expresa Kant, recuperando la perspectiva dialógica. Se requiere, entonces, superar la fragmentación de opiniones de individuos aislados para transformarlas en juicios críticos, reflexivos y públicos, con eficacia política.

Este es el argumento principal que va a sostener John Stuart Mill en *Sobre la libertad*: dada la falibilidad y la incompletitud de nuestras opiniones, se requiere de la libertad de expresión para la construcción de la información y de los acuerdos que conduzcan a una sociedad más equitativa y equilibrada.¹⁹

En *Historia y crítica de la opinión pública*, Habermas señala varias etapas que alejaron la publicidad del principio kantiano y de la perspectiva de Mill. La intención de formación *imparcial* de la opinión en el espacio público y de la voluntad política en términos de deliberación se reemplazaron –a su juicio– por las “perspectivas gerenciales de los discursos neocorporativos”, en los que la “publicidad manipulativa” reemplaza la “ficción de la publicidad burguesa” (Habermas, 1994, cf. pág. 257).

En el capítulo “La transformación política de la publicidad”, Habermas considera que la formación de las corporaciones económicas impacta en la

esfera pública en tanto ejercen una transformación de la política en términos antidemocráticos.²⁰ Habermas identifica una serie de etapas que van desde la función crítica de la prensa de opinión a su posterior construcción como empresa comercial corriente, mediante la inserción de los anuncios comerciales y, finalmente, a la total mercantilización de la prensa con su transformación en sociedades anónimas, que culmina en el proceso de oligopolización de los medios, apenas frenado en algunos países europeos por la organización de los medios públicos para proteger “su función publicística frente a su función privada-capitalista.” (cf. Habermas, 1994, págs. 212-215).

Ahora, “el consenso fabricado –expresa Habermas– tiene poco en común con la opinión pública” en el sentido de búsqueda del interés público. Por el contrario, instala como públicos los intereses privados privilegiados. Por eso prefiere asumir la distinción entre *public opinion* y la moderna *publicity*, posibilitada por un proceso que Habermas denomina “refeudalización”. Claramente se trata de una poliarquía neocorporativa, aunque post-estatal. Los poderes indirectos rivalizan con el poder estatal, como rivalizaban entre sí antes de la construcción del Estado.

En ese escenario neocorporativo, el Estado es un actor principal pero no es el único gran actor de la política, en la medida en que es permeable a toda clase de influencias y constituye un escenario de disputas y negociaciones entre intereses contrapuestos. Pero los sujetos individuales y colectivos que no acceden al espacio público no tienen poder de incidencia política en la construcción de la agenda política y en las decisiones consecuentes, por carecer de poder comunicativo. Los poderes fácticos operan precisamente sobre aquellos “sujetos menos dispuestos a constituir mediante la discusión una opinión pública y más susceptibles son a dejarse influir en sus concepciones por la publicidad ‘representativa’ o manipulativa fabricada por los organizadores del sufragio”. Es decir, operan sobre aquellos que consumen las noticias políticas del día de manera impolítica, lo cual tiene un impacto político decisivo (Cf. Habermas, 1994, págs. 240-241).

C. El poder comunicativo de las organizaciones sociales: de la desobediencia civil a la democratización de los medios masivos de comunicación

La única alternativa democrática para reconstruir la publicidad política es mediante la construcción del poder comunicativo de las organizaciones

sociales, para que puedan confrontar con el poder comunicacional de las corporaciones y su influencia sobre los gobiernos representativos, de modo de poder incidir en la construcción de la agenda pública, en sus prioridades y en el control del proceso democrático de toma de decisiones.

Años más tarde, en *Factividad y validez*, Habermas introduce algunas reflexiones que son sumamente adecuadas para comprender la situación de los nuevos movimientos sociales de resistencia al neoliberalismo en diferentes lugares del mundo. En el capítulo “Sobre el papel de la sociedad civil y de la opinión pública”, ve una oportunidad para recuperar el espacio público en situaciones de crisis y movilización. Al respecto expresa: “En los instantes de movilización empiezan a vibrar las estructuras en las que propiamente se apoya la autoridad de un público que se decide a tomar posición. Pues entonces cambian las relaciones de fuerza entre la sociedad civil y el sistema político (...) Estos movimientos sociales y estas subculturas pueden, a su vez, dramatizar sus contribuciones y escenificarlas de forma tan eficaz que los medios de comunicación de masas se den por enterados de la cosa. Sólo a través de su tratamiento y discusión en los medios de comunicación de masas alcanzan esos temas al gran público y logran penetrar en la ‘agenda pública’ (...) En esas ocasiones es menester un trabajo de apoyo mediante acciones espectaculares, protestas masivas e incesantes campañas (...)” (Habermas, 1998, págs. 460-463).

Mediante estas expresiones, Habermas recupera –y cita explícitamente– la fundamentación que realiza Rawls de la desobediencia civil pública y no violenta –tanto en *Teoría de la justicia* (Rawls, 1993) como en “La justificación de la desobediencia civil” (Rawls, 1989). La desobediencia civil constituye un recurso de última instancia para ejercer la libertad de expresión para quienes tienen vedados los medios de comunicación y para salir de situaciones de injusticia legal. De este modo, se puede y *se debe* kantianamente –considera Rawls– interpelar a los conciudadanos y al gobierno para que atienda sus reclamos, fundados en derechos fundamentales y en principios de justicia. Se trata de lograr visibilidad frente al gobierno, los medios de comunicación y los conciudadanos, para reconducir la legalidad hacia la justicia.

Justamente, el modo en que los movimientos sociales de trabajadores desocupados –denominados “piqueteros”– accedieron en nuestro país a la libertad de expresión fue a través de diferentes manifestaciones de protesta, al extremo de tener que ejercer la desobediencia civil mediante la realiza-

ción de cortes de rutas.²¹ Fue esa metodología la que les permitió, a quienes fueron privados de ejercer la *póesis* a través del empleo asalariado, ejercer la *praxis* accediendo a un espacio público en el cual su presencia estaba vedada. De esta manera, al mismo tiempo, ampliaron el espacio público, limitado cada vez más a la agenda que fijaban los medios de comunicación al servicio de los grupos concentrados de la economía. Diferentes sectores de la población “excedente”, *superfluizada* por la ideología del mercado autorregulado, lograron erigirse en nuevos sujetos sociales con capacidad política para interpelar a sus conciudadanos y reclamar a los gobiernos.²²

El desafío consiste en ver de qué manera las organizaciones y movimientos sociales logran incluirse en el juego de la poliarquía, de manera de superar el pluralismo neocorporativo por un pluralismo democrático. Para ello se requiere que los movimientos puedan aglutinarse, generar su legitimación frente a la sociedad, constituir una identidad duradera –más allá del tipo de organización que se den–, de manera tal que pasado el impulso inicial no se disperse su capacidad política.

Al respecto expresa Habermas en *Facticidad y validez*: “Para los movimientos sociales es, por lo demás, una cuestión de supervivencia el encontrar formas de organización que creen solidaridades y espacios públicos y que, en la persecución de objetivos especiales, permitan a la vez utilizar y radicalizar los derechos de comunicación y las estructuras de comunicación existentes.” (Habermas, 1998, pág. 457).

En tal sentido, es responsabilidad del Estado no sólo respetar y garantizar la libertad de expresión –absteniéndose de ejercer la censura previa–, sino que también tiene la responsabilidad de proteger y promover el derecho a la información y a la comunicación, mediante políticas activas para generar las condiciones de accesibilidad a los medios de comunicación –en un sentido tanto legal como económico-financiero–, particularmente en el contexto de una revolución tecnológica que modificó sustancialmente el escenario político y cultural mediante las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC).

El primer paso en ese sentido tiene que darse a través de una política de desoligopolización de los medios concentrados de comunicación, la creación de medios públicos no gubernamentales y el acceso de las organizaciones sin fines de lucro a las frecuencias. No se puede ignorar que en América Latina, *multimedia* privados concentrados condicionaron gobiernos constitucionales –incluso mediante silencios comunicacionales–, ge-

neraron climas destituyentes, cuestionaron la legitimidad de los gobiernos e incluso llegaron a fogonear golpes de Estado francos o encubiertos, afortunadamente fracasados en toda Latinoamérica con la sola excepción de un caso. Pero más allá de esas intervenciones políticas extremas de algunos *multimedia*, la falta de pluralidad de voces y de fuentes de información, es incompatible con una democracia representativa que posibilite la participación de los diferentes sectores en el juego electoral, en la construcción y ejecución de la agenda pública, en el control de la transparencia de la administración de la cosa pública y en la rendición de cuentas.

En tal sentido, a fines de 2009 se sancionó en Argentina la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, con una amplia mayoría parlamentaria de diversos partidos del arco político.²³ Para la Relatoría Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la nueva ley “representa un importante avance respecto de la situación preexistente en Argentina”.

VI. Sobre representación, sistema electoral y sistema político

“¿Hoy alguien realmente cree que cuando las clases obreras, las mujeres y las minorías raciales y étnicas fueron excluidas de la participación política, aquellos que tenían el privilegio de gobernarlos consideraron y protegieron sus intereses de forma adecuada?”
(Dahl, *La igualdad política*, pág. 20).

Ahora bien, como vimos con anterioridad, el propio Álvaro García Linera es consciente de que la ocupación del espacio público y la auto-representación permanente mediante la presencia del pueblo deliberando y gobernando directamente no es sostenible en el tiempo. También vimos que pone especial énfasis en la importancia del ejercicio de las libertades fundamentales, lo cual lo distingue del neopopulismo.²⁴

Retomemos la cita inicial de este trabajo. Luego de los procesos de movilización y auto organización sociales que pusieron fin a un régimen que no los representaba, los movimientos sociales bolivianos buscaron reconfigurar la representación, lo cual García Linera expresó del siguiente modo: “Bueno, aquí está mi voto y usted, compañero, encárguese de continuar lo que yo hice”.

Actualmente la discusión no tiene por qué darse entre “si representación sí o si representación no”, como si fuera una dilema de hierro y no existieran otras combinaciones posibles. Como lo expresara Rawls hace cuatro décadas para referirse a la propia realidad política de los denominados “países iniciadores”, lo que se requiere es garantizar efectivamente la participación. En el mismo sentido se expresa actualmente Robert Dahl en *La igualdad política*, para referirnos a dos filósofos jurídico-políticos liberales. Queda claro que “democracia representativa” no es una expresión contradictoria, sino que es una combinación posible que supone garantizar la participación política, no sólo mediante los procesos electorales, sino mediante un sistema de derechos fundamentales efectivos –que incluyen especialmente la libertad de expresión y el acceso a la información– que aseguren la participación efectiva de la ciudadanía en los procesos políticos, de manera de poder controlar la agenda pública, como viéramos con O’Donnell. A juicio de Robert Dahl, la igualdad política se fue extendiendo tocquevillianamente como un proceso aparentemente imparable. El propio Dahl se refiere a Alexis de Tocqueville cuando expresa que en el año 1900, sólo 8 de 48 países independientes disponían de todas las instituciones básicas de una democracia representativa y en uno solo de ellos (Nueva Zelanda) las mujeres lograron el derecho al voto, mientras que en Suiza recién en 1971 las mujeres alcanzaron ese derecho. Actualmente disponen de instituciones básicas de una democracia representativa 85 sobre 190 países.²⁵

Sin embargo, en esta obra Robert Dahl es más cauto con respecto al avance imparable de la democracia. Observa también que en la propia democracia norteamericana los ciudadanos tienen cada vez menor incidencia e incluso –como es evidente para nosotros– hubo una concentración del poder bajo la invocación de la excepcionalidad que generaron los ataques terroristas: “De hecho, no sería una exageración decir que en este dominio el poder del presidente se aproximó al de los gobernantes de algunos regímenes abiertamente no democráticos. Luego, el presidente y sus colegas emplearon la amenaza del terrorismo para establecer sistemas de vigilancia, control y detención de ciudadanos y no ciudadanos que afectaron derechos y libertades.” (Dahl, 2008, pág. 99).

Pero el propio Dahl considera que estas nuevas sujeciones no son insuperables y pueden revertirse mediante procesos graduales de aprendizaje, pero también mediante “eventos históricos no previstos” (Cf. Dahl, 2008, págs. 103-111).

En este concepto de acontecimiento imprevisible parece haber una convergencia entre lo que plantea Dahl y las reflexiones de Álvaro García Linera, quien en esa línea expresa que: “Apostar solamente a la movilización social y a la posibilidad de las grandes acciones colectivas es deseable para cualquier revolucionario. Resulta asimismo idealista porque la sociedad no se moviliza permanentemente ni interrumpidamente; la sociedad también reposa y luego vuelve a movilizarse, luego vuelve a reposar; el lapso de esos reposos puede ser de una semana o pueden pasar décadas, es imprevisible.” (García Linera, 2008).

En cualquier caso, queda claro que la nueva forma de representación es superadora de la configuración política anterior cuando el principio democrático se suma al principio liberal representativo. No sólo hay una pueblo alerta y vigilante que aprendió cómo controlar a sus gobernantes, sino que se producen transformaciones institucionales que representan la nueva configuración política. Un viejo orden fue desbordado y se requiere una nueva institucionalización. El movimiento instituyente se plasma en una nueva institucionalidad y esas nuevas instituciones deben ser adecuadas a la nueva configuración política para posibilitar cambiar las condiciones sociales en un sentido emancipatorio, en términos de mayor equidad y libertad, respetando a la vez las diferencias culturales.

En ese sentido, el sistema electoral debe adecuarse a la nueva configuración y contemplar el ejercicio efectivo de la ciudadanía de manera amplia, es decir, sin restricciones al ejercicio de las libertades y con una prudencia tal que no sea necesario que el pueblo salga permanente a la calle exigiendo “que se vayan todos” aquellos políticos que constituyan una élite autorreferencial, como ocurrió en Argentina en 2001. Tampoco debe esperarse a que haya altos niveles de desempleo y que los movimientos de trabajadores desempleados u otros sectores postergados o agravados tengan que cortar las rutas para ejercer su libertad de expresión para que los tengan en cuenta.

No es nuestro objetivo tratar el caso argentino, pero realizaremos una mínima mención para poner de manifiesto cuestiones generales referidas a aquellos aspectos que se derivan de nuestro hilo argumental. En Argentina, luego de 2001, obviamente volvió la representación, sin nuevas transformaciones constitucionales, aunque sí mediante la implementación paulatina e incompleta de las reformas realizadas en 1994. Asimismo, la representación se recuperó mediante un ejercicio de la política que atendió indu-

dablemente el interés público y las demandas sociales mediante políticas heterodoxas con respecto al neoliberalismo, pero sin incurrir en políticas demagógicas.²⁶ Sin embargo, es indudable que los gobiernos posteriores a la crisis de 2001 necesitaron en diferentes momentos del apuntalamiento y la presencia de los movimientos sociales y las centrales obreras para implementar iniciativas viables que venían demorando inexplicablemente, con consecuencias indeseables previsibles.²⁷

En esa línea, también se aprobó la ley de “Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral”, con amplia mayoría parlamentaria. En primer lugar, esta reforma tiene por objetivo consolidar el sistema de partidos políticos acatando un mandato constitucional.²⁸ Los partidos políticos padecieron también la pérdida de la capacidad estatal. Sin partidos políticos sólidos, con escuelas de formación política para gobernar y con cuadros profesionales y técnicos orientados a la gestión pública, parece difícil poder ejercer la representación adecuadamente.

Asimismo, se procura mantener el sistema proporcional de representación legislativa, pero de modo tal que sea compatible con el sistema presidencialista de elección directa con eventual segunda vuelta. El sistema anterior era demasiado abierto y condujo a una fragmentación del arco político partidario con representación en el Congreso, con los consiguientes peligros para la gobernabilidad. Por ello se elevó el piso del porcentaje de adhesiones del padrón que se requiere para poder presentarse a elecciones, sin establecer un piso inaccesible para la creación de nuevas fuerzas políticas.²⁹

Como muestran diferentes experiencias históricas, el sistema proporcional puede conducir a un empate hegemónico –como el que parece estar viviendo Argentina en este momento–, que en una democracia madura se soluciona mediante la negociación y concesiones recíprocas para desbaratar la sanción de las leyes y el ejercicio del gobierno. Pero también puede conducir a que el conjunto de minorías construyan una mayoría ficticia –con el único denominador común de obstaculizar la acción de gobierno–, pero sean incapaces de construir una alternativa de gobierno, escenario hacia el que también puede deslizarse la Argentina. El desafío es mantener un sistema proporcional que haga posible la representación misma y la gobernabilidad.

La nueva legislación también pretende ponerle coto al financiamiento de la política, desde nuestra interpretación, particularmente de candidatos advenedizos que juegan a la política de manera irresponsable pero tienen

gran capacidad económica para instalarse mediáticamente, pero con dudosa capacidad para gobernar, sin sustento partidario, ni territorial, ni sindical ni en movimientos sociales, aunque quizás sí en corporaciones económicas. En ese sentido y en otros, la limitación al financiamiento de los partidos políticos –que se reduce al financiamiento estatal y al financiamiento privado por parte de personas físicas y con un límite– y la transparencia de las fuentes de recursos son imprescindibles.

Pero tal vez uno de los aspectos más importantes de la nueva ley es la equidad de las fuerzas políticas en el acceso a los medios audiovisuales durante la campaña electoral, tanto más cuando en la actualidad hay representantes que son a la vez propietarios de medios de comunicación.³⁰ Se supone que si se da al pueblo el control de los gobernantes mediante las elecciones, los representantes se cuidarán de defraudar la voluntad de sus electores. Por supuesto, las elecciones periódicas posibilitan no renovar los algunos mandatos. Pero pueden ser reemplazados por socios de los anteriores si no existe transparencia en el acceso a la información y si no existen medios de comunicación alternativos. El conocimiento de quién es quién es sumamente importante y no resulta suficiente la construcción de la imagen publicitaria, sino el acceso a la información sobre los *curricula vitae* de candidatos y funcionarios, así como su evolución patrimonial, lo cual está comenzando a reflejarse en algunas páginas de Internet, medio que está siendo cada vez mejor aprovechado para el ejercicio de la política, para el ejercicio de los controles y para la participación en el espacio público.

Como citamos al comienzo de este artículo, el informe del PNUD “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, del año 2004, es muy claro con respecto al *statu quo*: “La constitución de esta nueva alianza político-mediática se aprecia en toda su dimensión en los países subdesarrollados y es claramente visible en América Latina, donde rige la ecuación democracias débiles-corporaciones mediáticas poderosas” (PNUD, 2004).

Notas

1. Eduardo Rinesi, en su artículo “Representatividad, legitimidad, hegemonía” plantea que es necesario aclarar de qué estamos hablando cuando hablamos de “crisis de representación”. Al respecto expresa que “la tan mentada *crisis de representación* no implica una crisis del

principio de representación (es decir, de la separación) como principio organizador de la vida política, sino *exactamente al revés, su pleno triunfo*. En efecto: lo que suele llamarse “crisis de representación” implica en realidad la idea de que *solamente hay*, en la relación entre representantes y representados, ese lazo vertical y distanciador que es la representación (...), *no corregido, relativizado ni compensado* por ninguna forma de participación popular, de control ciudadano, de *accountability*, de interacción entre representantes y representados, de intervención efectiva de estos últimos en las discusiones acerca de los problemas que les conciernen. Por eso, quizás convendría hablar, cuando se quiere aludir a este fenómeno que suele designarse como “crisis de representación”, de algo que acaso sea ligeramente distinto: de “crisis de *representatividad*”. De una pérdida de *legitimidad* de ese lazo de representación” (Rinesi, 2007, pág. 115).

2. Estas asimetrías ya las señalaba en 1980 el Informe MacBride de la UNESCO (cf. MacBride et al., *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*, México, FCE, 1993). La publicación del informe llevó a que el gobierno neoliberal de Ronald Reagan retirara a EE.UU. de ese organismo internacional y sus aportes económicos. Las asimetrías exhibidas por el informe, lejos de disminuirse, fueron agravándose. Al respecto puede verse Blanco, D. y Germano, C. (2005).
3. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (reconocido como norma constitucional por art. 75 inc. 22, Constitución Nacional de la República Argentina en 1994).

Art. 19, inc. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Artículo 15

 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a: a) participar en la vida cultural; b) gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones; c) beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.
 4. Sobre las nuevas experiencias constitucionales pluriculturales es imprescindible la lectura de las cautelosas reflexiones que realiza con respecto a la articulación de las diferentes fuentes del derecho Boaventura de Sousa Santos (2008), uno de los precursores del plurilateralismo jurídico.
 5. Siguiendo a Sen, O'Donnell considera *agente* a “alguien que está normalmente dotado de razón práctica y de autonomía suficiente para

decidir qué tipo de vida quiere vivir, que tiene capacidad cognitiva para detectar razonablemente las opciones que se encuentran a su disposición y que se siente –y es interpretado/a por los demás– como responsable de los cursos de acción que elige.” (O’Donnell, 2003, pág. 33). Claramente, no se trata de excluir mediante el voto calificado a quienes *se supone* carecen de esas capacidades –como pensaban constitucionalistas como Juan Bautista Alberdi en Argentina a mediados del siglo XIX–, sino que de lo que se trata es de dotar a todos los habitantes de derechos efectivos para que puedan desarrollar sus capacidades de agencia.

6. Vale la pena destacar que en la primera parte del extraordinario libro colectivo que es *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, O’Donnell realiza un trabajo sistemático y exhaustivo sobre las coextensividad de los conceptos de democracia, derechos humanos y el desarrollo humano, el cual da cuenta de las condiciones de la democracia a través del análisis de una serie de proposiciones enlazadas que sirven como insumo para la elaboración de indicadores de democracia a los efectos de realizar auditorías ciudadanas sobre la calidad de la democracia o poliarquía. En el libro se presentan los resultados de la auditoría realizada en Costa Rica (cf. O’Donnell, 2003).

7. Si la voluntad general es la que quiere el “interés general”, ¿cómo puede saberse cuál es el interés general? En rigor, el propio Rousseau contesta por la negativa esa pregunta, por oposición al interés particular. “La voluntad de cien burgueses no puede reemplazar la voluntad de un ciudadano” o “cuando se vota no se pregunta qué quiere uno, sino que se le pregunta por el interés general”. De todos modos, no es tan fácil eliminar la pregunta por la posibilidad de representar los intereses del conjunto de la población.

Quede claro que si lo que se representara fueran las preferencias subjetivas de cada individuo, sería imposible la representación, porque cada individuo puede tener un orden completo de preferencias diferente a todos los demás. Sin embargo –como afirma Amartya Sen–, es posible establecer comparaciones interpersonales de forma incompleta y, en ese punto, es posible representar los intereses *prioritarios* de una comunidad política construyendo una agenda pública que represente esos intereses prioritarios, no sólo en términos de satisfacción de necesidades básicas –lo cual en algunos casos sería un logro– sino de las necesidades en un contexto cultural determinado. Pero además, estas prioridades se establecen con respecto a la conversión de la satisfacción de necesidades en capacidades en general, es decir, en términos de libertad, con lo cual se requiere que esa agenda se construya democráticamente y no de una manera meramente tecnocrática (cf. Amartya Sen, 2000, pág. 90 y ss).

8. No sólo se trata de un equilibrio de intereses que –como veremos al tratar la cuestión electoral– podría ser paralizante. Se trata también de un aprendizaje en el cual –en términos de David Hume– diríamos que el límite del autointerés es el propio autointerés que cambia de orientación. La iteración del ensayo y error y el fracaso de la defensa a ultranza y sin concesiones del propio interés conduce a un aprendizaje que indica que la inmediatez del autointerés conduce a la autodestrucción o a la imposibilidad de reunir las condiciones de posibilidad mínimas para la constitución de una comunidad política (Flax, 2004, Cap. 7). Este aprendizaje conduce a lo que Madison denomina “el apaciguamiento de las pasiones”.
9. Para hacer justicia con Rousseau, él mismo prevé que no debe haber facciones, pero que si las hay, deben multiplicarse. “Para tener el verdadero enunciado de la voluntad general, importa que no haya sociedad particular dentro del Estado, y que cada ciudadano opine por sí mismo. Tal fue la única y sublime institución del gran Licurgo. [Pero] Si hay tales asociaciones particulares, es preciso multiplicar su número y evitar su desigualdad, como hicieron Solón, Numa y Servio” (Rousseau, *El contrato social*, L. II, cap. III).
En rigor, es el propio Rousseau quien deja abierta la puerta a la teoría política de pluralismo democrático en un sentido tocquevilliano. Sólo la fortaleza de las asociaciones podrá garantizar la libertad frente al despotismo de los Estados autoritarios. No es casual, entonces, que Robert Dahl comience *Los dilemas del pluralismo democrático (Autonomía versus control)* con sendos epígrafes de Rousseau y de Tocqueville (cf. Dahl, 1991, págs. 94-95).
10. El excelente libro de Natalio Botana *La tradición republicana* da cuenta de las ideas y del debate en torno a la organización nacional y constitucional argentina entre Juan Bautista Alberdi y Domingo Faustino Sarmiento. Alberdi adopta claramente la posición representativa y elitista de Madison para fundar una “república posible” que conjuge las facciones y principios en pugna (cf. Botana, 1997, pág. 355 y ss.). Cabe destacar que en la República Argentina, la Ley Sáenz Peña, que en 1912 establece el sufragio secreto y obligatorio, significa una ampliación de la representación y un reajuste del sistema electoral al incluir como electores a todos los argentinos nativos mayores de 18 años. Sin embargo, deja afuera a los “pardos” y a las mujeres. En 1947 habrá otra ampliación de la representación al sancionarse un régimen electoral que establece realmente el sufragio universal. La contracara de la expansión de la base electoral será el “fraude patriótico” y la serie de golpes de Estado que se inician en 1930.
11. En un fallo de 1939 (“Hague v. CIO”, 307 US 496), la Corte Suprema de los Estados Unidos defendió los derechos de reunión y de expresión

con estas palabras: el uso de las calles y las plazas por los ciudadanos con fines de reunión, comunicación y discusión de cuestiones de interés público ha sido desde siempre parte integrante de sus derechos, privilegios, inmunidades y libertades, afirma. Tal derecho “puede ser regulado en nombre del interés general; no es absoluto sino relativo”, pero “no puede, bajo la excusa de dicha regulación, ser restringido o denegado”. Otro juez de la Corte estadounidense, William Brennan, quien escribió que los métodos convencionales de petición a los funcionarios suelen ser inaccesibles para aquellos grupos muy amplios de ciudadanos que “no controlan la televisión o la radio”, ni tienen “la capacidad económica para expresar sus ideas a través de los periódicos”. Asimismo, el juez de la Corte Suprema de EE.UU. William O. Douglas expresa su opinión en el caso *Adderly v. Florida*, y podríamos seguir.

12. Sobre la teoría política de Alexis de Tocqueville nos referimos en Flax (1992).
13. *La doctrina del shock*, de Naomi Klein, es un libro esclarecedor sobre el método de miedo y confusión utilizado para quebrar la voluntad de los pueblos e implementar políticas antipopulares. Su concepto de *shock* es similar a nuestro concepto de excepcionalidad fabricada (cf. Flax, 2004). Klein comienza por exponer los experimentos de políticas de *shock* llevados a cabo en América Latina y en su amplia documentación recurre incluso al análisis de la información desclasificada del propio gobierno norteamericano. En línea con el Teorema de Thomas que formula Robert Merton en su *Teoría y estructura sociales*, Klein refiere que Milton Friedman “Observó que ‘sólo una crisis –real o percibida– da lugar a un cambio verdadero.’ (...)” (Klein, 2007, pág. 27). Para Friedman había que aprovechar el estado de *shock* o conmoción para implementar las políticas neoliberales, que de otro modo hubieran sido inviables.
14. A modo de ejemplo, se justifican las políticas neoliberales en el déficit fiscal, pero se pone la mirada en el denominado “gasto” público, sin atender la progresividad impositiva ni la capacidad recaudatoria del Estado. No se dice que los países del capitalismo avanzado tienen un gasto público superior al 40% del PBI, mientras en Argentina no superaba el 24%. En Flax (2008) realizamos una crítica más minuciosa de las justificaciones de Fukuyama con respecto al supuesto fracaso de las políticas neoliberales en América Latina.
15. Al recurso a la excepcionalidad fabricada como técnica para la concentración del poder nos referimos extensamente en Flax (2004) *La democracia atrapada, una crítica del decisionismo*, Buenos Aires, Biblos.
16. El premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz nos informa que “Cuarenta y una empresas –incluidas General Electric, Microsoft y

Disney- que contribuyeron, es decir que invirtieron 150 millones de dólares en las campañas electorales de los partidos políticos norteamericanos entre 1991 y 2001, disfrutaron de exenciones fiscales por valor de 55.000 millones de dólares en un período de tan sólo tres años fiscales." (Stiglitz, 2006, pág. 246). Peor aún, aportes como los de la empresa de auditoría Arthur Andersen pararon un paquete legislativo para operar mayores contralores a los balances de las corporaciones. La falta de control posibilitó burbujas especulativas y defraudaciones que se transformaron en una serie de crisis económicas con impacto global (Stiglitz, 2006, cf. Pág. 250).

17. Es en *La condición humana* donde aparece como una necesidad imperiosa la necesidad de reconstruir el espacio público que el *homo faber* transformó en mero mercado para poder ejercer la *praxis* emancipatoria del *homo laborans*, es decir, para que la simple *zōé* devenga *βιος*, como aquella vida de la cual Aristóteles dijo que "de algún modo es una clase de *praxis*" (cf. Arendt, 1996, pág. 111): "La acción, a diferencia de la fabricación, nunca es posible en aislamiento; estar aislado es lo mismo que carecer de capacidad de actuar" (Arendt, 1996, pág. 211). "El poder sólo es realidad donde palabra y acto no se han separado, donde las palabras no están vacías y los hechos no son brutales, donde las palabras no se emplean para velar intenciones sino para descubrir realidades, y los actos no se usan para violar y destruir sino para establecer relaciones y crear nuevas realidades. El poder es lo que mantiene la existencia de la esfera pública, el potencial espacio de aparición entre los hombres que actúan y hablan (...) surge entre los hombres cuando actúan juntos y desaparece en el momento que se dispersan." (Arendt, 1996, pág. 223).
18. Kant presenta su concepción sobre la libertad de expresión y la importancia de la publicidad en varios textos, entre los que se destacan "De la relación de la teoría con la práctica en el derecho político" denominado "Contra Hobbes" que se incluye en el trabajo *Sobre el refrán: eso puede ser correcto en la teoría, pero no sirve en la práctica* (Kant, 1984). En este texto de 1793 Kant vierte argumentos similares a los de "Respuesta a la pregunta: ¿qué es la Ilustración?" de 1781 (Kant, 1986). Es en *La paz perpetua* donde Kant expresa el "principio de publicidad".
19. "Casi ha llegado a ser un lugar común en política que un partido de orden o estabilidad y un partido de progreso o reforma son elementos necesarios de una vida política en estado de salud; hasta que uno u otro hayan extendido tanto su poder intelectual que puedan ser a la vez un partido de orden y de progreso, distinguiendo lo que merece ser conservado de lo que debe ser barrido..." (Mill, 2001, pág. 116).
20. "A los actores que, por así decir, surgen del público y participan en la reproducción de ese espacio público mismo, hemos de distinguirlos

de los actores que ocupan un espacio público ya constituido, con el fin de servirse de él (...). Las opiniones públicas que no pueden ser lanzadas sino gracias a un empleo no declarado de dinero o de poder organizativo, pierden su credibilidad en cuanto se hacen públicas estas fuentes de poder social." A juicio de Habermas, la información pública no debería ser solamente el acceso a la información de las agencias del Estado y del financiamiento de los partidos políticos, sino también la publicidad sobre el financiamiento de aquellos poderes indirectos capaces de generar un "consensus ficticio" a través de una propaganda "manipulativa". Cf. Habermas, págs. 256 y 257.

21. Resulta claro que una vez lograda la interlocución, los cortes de ruta deben detenerse una vez que se ejerció la libertad de expresión y se atendieron otros derechos fundamentales como el derecho a la alimentación, al trabajo, a la educación, etc. No podemos dejar de mencionar algunas de las más claras distorsiones que produjeron algunos medios de comunicación que pedían represión para los piqueteros. Esos mismos medios consideraron que el corte de rutas ilegal e ilegítimo de los productores agropecuarios era asimilable a las protestas que realizaron los movimientos de trabajadores desempleados. Nosotros sabemos –siguiendo la línea de razonamiento de Rawls– que un corte de ruta es un recurso último para ejercer la libertad de expresión –y para apalancar derechos fundamentales como el derecho a la alimentación, al trabajo, a la salud, a la educación. En consecuencia, no es comparable al *lock out* de productores que presionan por acceder a rentas extraordinarias y ya tienen acceso a la libertad de expresión y, en algunos casos, son incluso copropietarios de esos medios.
22. Al respecto nos referimos en Flax (2003).
23. Para lograr la modificación de la Ley de Radiodifusión de la dictadura militar que favorece a los medios concentrados se tuvieron que realizar 80 foros públicos para lograr instalar la cuestión en la agenda pública, frente al silencio de los medios. En el proceso de tratamiento parlamentario el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo –convergente con proyectos de otras fuerzas políticas presentados precedentemente– tuvo unas 200 modificaciones. Actualmente un diputado nacional que quedó en minoría presentó un recurso y se dictó una medida cautelar que detuvo la implementación de la nueva Ley de Medios Audiovisuales. Tanto el diputado como miembros de los tribunales intervenientes tienen vinculaciones con uno de los grandes *multimedia*. Precisamente por ello se generaron una serie de movilizaciones espontáneas y masivas para que la Corte Suprema defina la situación de la ley. Obviamente, esas movilizaciones no fueron debidamente reflejadas por los medios concentrados. Por el contrario, uno de los medios más concentrados que se ven más afectados repetía tanto en su medio gráfico como en sus radios y programas "informativos"

televisivos que “la Argentina está aislada”, mientras la Presidente de la Nación en la misma semana se reunía con los presidentes de China y Estados Unidos y el presidente de Rusia visitaba la Argentina, con lo que incurría por lo menos en una auténtica desinformación.

24. Queda claro que no reivindica el neopopulismo en el sentido de recurrir meramente a un significante vacío para establecer meramente una cadena de equivalencias entre demandas heterogéneas, bajo una demanda aglutinadora que conduzca a un liderazgo que *represente* una identidad que se constituye a través de esa cadena de equivalencias, como proponen autores como Ernesto Laclau (Laclau, 2005, pág. 1999 y ss.). Si esa concepción fuera suficiente, se podría considerar también como un recurso para aglutinar sectores heterogéneos para finalidades opuestas a las emancipatorias. Los movimientos de masas pueden seguir la dinámica de construcción de la representación planteada por Laclau para su autoorganización, pero se erigen en defensa de derechos fundamentales reconocidos o para el reconocimiento de nuevos derechos. En la experiencia boliviana –para seguir con el ejemplo–, interpretar la denominada “Guerra del agua” meramente como una demanda más que funge como un elemento aglutinador de demandas equivalentes, es desconocer el valor del acceso al agua como derecho fundamental.
25. Más allá de las diferentes estructuras constitucionales, para Robert Dahl las instituciones políticas básicas son similares:
 - Las decisiones y políticas gubernamentales importantes son directa o indirectamente adoptadas por o bajo la responsabilidad de los oficiales favorecidos en elecciones populares.
 - Los ciudadanos tienen el derecho a participar libremente en elecciones justas y razonablemente frecuentes en las cuales la coacción no sea común.
 - Los ciudadanos tienen el derecho de postularse y servir en cargos electivos, aunque se pueden imponer requisitos como la edad y el lugar.
 - Los ciudadanos pueden expresarse de manera pública sobre una amplia variedad de temas políticamente relevantes, sin peligro de recibir un castigo severo.
 - Todos los ciudadanos tienen derecho a buscar fuentes de información independientes sobre otros ciudadanos, en periódicos y en muchos otros materiales; además, existen fuentes de información que no están bajo el control del gobierno o de ningún grupo en particular, y la ley protege con eficacia su expresión.
 - En completo contraste con aquella opinión imperante en las primeras democracias y repúblicas acerca de que las “facciones” políticas eran un peligro que se debía evitar, tanto la teoría como la práctica llegaron a insistir en que para que los ciudadanos obtengan sus diversos derechos deben poseer un derecho más para formar y

participar en asociaciones y organizaciones relativamente independientes, incluyendo partidos políticos y grupos de interés independientes (Dahl, 2008, pág. 26).

26. En primer lugar, en lo político hubo una recuperación del poder político frente a las meta-regulaciones de los organismos multilaterales de crédito, para lograr lo cual se fue disminuyendo sensiblemente la deuda pública que tenía maniatados a los gobiernos desde que comenzó la transición hacia la democracia. En 2003, el total de la deuda bruta del sector público nacional representaba el 139% del PBI; a fines de 2009 cayó hasta el 49,1%. Pero al mismo tiempo se bajó el nivel de desempleo a menos de un dígito, cuando en dos oportunidades había llegado al 24% de la PEA y se logró bajar a la tercera parte los niveles de pobreza e indigencia mediante la política de creación de empleo y planes sociales que fueron paulatinamente reemplazados por mayor creación de empleo. En lo económico se logró un superávit fiscal que posibilitó que se elevaran las reservas del Banco Central de la República Argentina a un nivel tal que permite realmente cumplir con su objetivo: mantener el valor de la moneda y evitar presiones desestabilizadoras sobre la misma, mediante maniobras especulativas. En lo social también se eliminó el sistema jubilatorio predatorio de las jubilaciones privadas, para volver al sistema solidario. En el plano de la política internacional, se destaca el afianzamiento de la integración política y económica regional, mediante el reforzamiento del Mercosur y la integración de la Unasur. Probablemente, la mejora institucional más importante fue designar – mediante un proceso de audiencia pública– a los nuevos miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, cuya constitución actual la hace inobjetablemente independiente.
27. A modo de ejemplo, recién a fines del año 2009 se implementó la *Asignación universal por hijo*. Queda claro que si es discutible la renta de ciudadanía, los niños y adolescentes no tienen que trabajar, sino que tienen que poder alimentarse, jugar, acceder a la salud y a la educación (sobre el debate en torno a la renta de ciudadanía y el acceso a un ingreso ciudadano por los menores de edad nos referimos en Flax (2009) “Debates de las teorías de la justicia en torno al ingreso de ciudadanía”, incluido en Salerno, G. - Paolicchi, L. (Eds.), *Constelaciones éticas*, Mar del Plata, CONICET, Agencia, Ed. Suárez. Asimismo, recién en el año 2009 se le dio tratamiento a un proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, luego de que durante 25 años de democracia rigiera la Ley de Radiodifusión de la Dictadura, que prohibía el acceso a las frecuencias de organizaciones sin fines de lucro, entre otras arbitrariedades. Esta ley fue empeorada por el gobierno de Menem en 1989 a través de la Ley de Reforma del Estado, cuyo artículo 65 posibilitó que grandes medios gráficos –ya favorecidos por la política de la dictadura mediante el acceso a la propiedad de la empresa Papel Prensa– pudieran acceder a las frecuen-

cias de radio y televisión, dando inicio de la concentración mediática más extraordinaria jamás conocida en nuestro país.

28. El art. 38 de la Constitución Nacional, reformada en 1994 establece: "Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas. El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio."
29. La Ley 26.571, denominada "Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral", modifica la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos y el Código Nacional Electoral. Las modificaciones principales son el establecimiento de elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias en todos los partidos y alianzas electorales para la designación de candidatos; con lo cual se eliminan las listas colectoras que le daban una enorme complejidad y fragmentación a los partidos. Asimismo, incorpora un piso mínimo del 4 por mil para la conformación de partidos políticos distritales. A la vez, si un partido no se presentara en dos elecciones consecutivas o sacara menos del dos por ciento del padrón electoral en cada una de ellas, también perderá su personería. Cabe destacar que el P.E., al promulgar la norma observó dos artículos transitorios, el 107 y el 108, que establecían que estos aspectos de la ley comenzarían a funcionar recién luego de 2011, con lo cual la elección del año 2011 seguiría en buena medida con la lógica de fragmentación y de confusión que se pretendía eliminar al presentarse el proyecto.
- Un aspecto importante de la ley –por antecedentes de conflictos normativos o "casos difíciles" que hubo en Argentina entre la legitimidad democrática y los crímenes de lesa humanidad– es que no podrán ser candidatos: "Las personas con auto de procesamiento por genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, hechos de represión ilegal constitutivos de graves violaciones de derechos humanos, torturas, desaparición forzada de personas, apropiación de niños y otras violaciones graves de derechos humanos o cuyas conductas criminales se encuentren prescriptas en el Estatuto de Roma como crímenes de competencia de la Corte Penal Internacional, por hechos acaecidos entre el 24 de marzo de 1976 y el 10 de diciembre de 1983".
- Otro aspecto importante es la limitación al financiamiento privado, la prohibición de la contratación privada de publicidad partidaria, la equidad en la distribución de la pauta oficial de publicidad audiovisual, los

límites temporales de las campañas y la creación de un registro de encuestadoras y los límites temporales para la difusión de las encuestas. El financiamiento será de los partidos políticos deberá ser fundamentalmente público: El Estado contribuye al normal funcionamiento de los partidos políticos reconocidos en las condiciones establecidas en esta ley (las cuales se describen de manera pormenorizada). Con tales aportes los partidos políticos podrán realizar las siguientes actividades: a) desenvolvimiento institucional; b) Capacitación y formación política; c) Campañas electorales primarias y generales.

30. El art. 56 de la nueva ley detalla pormenorizadamente el modo y cuotas de acceso a los medios audiovisuales. Para sintetizar transcribimos uno solo de sus mandatos: "Las agrupaciones políticas, así como los candidatos oficializados por éstas, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceros espacios en cualquier modalidad de radio o televisión, para promoción con fines electorales. Asimismo, las emisoras de radiodifusión sonora, televisiva abierta o por suscripción, no podrán emitir publicidad electoral que no sea la distribuida y autorizada por el Ministerio del Interior".

Referencias bibliográficas

- ABAL MEDINA, J. (2008). *La muerte y la resurrección de la representación política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- ARENKT, H. (1988). *Sobre la revolución*, Madrid, Alianza.
- _____ (1996). *La condición humana*, Barcelona, Paidós.
- BLANCO, D. - GERMANO, C. (2005). *20 años de medios & democracia en la Argentina*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer-La Crujía.
- BOTANA, N. (1997) *La tradición republicana. Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo*, Buenos Aires, Sudamericana.
- DAHL, R. (1991). *Los dilemas del pluralismo democrático*, México, Alianza.
- _____ (2008). *La igualdad política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- DE SOUSA SANTOS, B. (2008). "Reinventando la emancipación social" en *Pensar el Estado y la Sociedad; Desafíos Actuales*, La Paz, CLACSO, Muela del Diablo Editores.
- DE TOCQUEVILLE, A. (1984). *La democracia en América*, Madrid, Sarpe.
- FLAX, J. (1992). "Tocqueville: la transición hacia una democracia participativa", *Páginas de Filosofía* N°2, Universidad Nacional del Comahue.
- _____ (2003). "Sobre la violencia estructural, John Rawls y la desobediencia no-violenta", en *Agora Philosophica, Revista Marplatense de Filosofía*, Año IV, N°8.

- _____ (2004). *La democracia atrapada. Una crítica del decisionismo*. Buenos Aires, Biblos.
- _____ (2008). "Las limitaciones del Pacto Global: hacia una auténtica responsabilidad cívica corporativa", en *Revista Científica de la UCES* Vol. XII N°1.
- _____ (2009). "Debates de las teorías de la justicia en torno al ingreso de ciudadanía", en Salerno, G. - Paolicchi, L. (Eds.), *Constelaciones éticas*, Mar del Plata, CONICET, Agencia, Ed. Suárez.
- FUKUYAMA, F. (2004). *La construcción del Estado*, Buenos Aires, Ediciones B.
- GRAY, JOHN (2000). *Falso amanecer. Los engaños del capitalismo global*, Buenos Aires, Paidós.
- GARCÍA LINERA, Á. (2008). Comentario al texto de Negri, Antonio. El movimiento de los movimientos. Nuevas condiciones para el nuevo movimiento de los movimientos. *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano* no. 15. Buenos Aires : CLACSO.
- _____ (2008B). *La potencia plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*, Buenos Aires, Prometeo.
- HABERMAS, J. (1994). *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, Gili.
- _____ (1998). *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta.
- HAMILTON, A. - MADISON, J. - JAY, J. (2001). *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica.
- KANT, EMANUEL (1984). *Teoría y praxis*, Buenos Aires, Leviatán.
- _____ (1986). "Respuesta a la pregunta: ¿qué es el iluminismo?", en *Espacios de crítica y producción* N° 4/5, Buenos Aires, OPFYL.
- KLEIN, N. (2007). *La doctrina del shock*, Barcelona, Paidós.
- LACLAU, E. (2005). *La razón populista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- MANIN, B. (1992). "La transformación de la representación", en Dos Santos, M. R. (coord.) *¿Qué queda de la representación?*, Caracas, CLACSO-Nueva Sociedad.
- MILL, JOHN STUART (2001). *Sobre la libertad*, Madrid, Alianza.
- O'DONNELL, G. - LAZZETTA, O. - JORGE VARGAS CULLELL (comps.) (2003). *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Santa Fe, PNUD-Homo Sapiens.
- PITKIN, H. F. (1985). *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- RAWLS, JOHN (1993). *Teoría de la justicia*, México, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1989). "La justificación de la desobediencia civil", en *Justicia como equidad y otros ensayos*, Madrid, Tecnos.

RINESI, E. (2007). "Representatividad, legitimidad, hegemonía", en Emiliozzi, S. - Pecheny, M. - Unzué, M. (comps.) (2007). *La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.

SEN, A. (2000), *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta.

RESUMEN

En el presente artículo se analiza la necesidad y a la vez la insuficiencia de la representación política. Las primeras experiencias constitucionales establecieron el modelo representativo de gobierno, pero inmediatamente consideraron necesario equilibrarlo con la más amplia libertad de expresión, el derecho a reunión en el espacio público y a peticionar a las autoridades. Esto indica que la representación requiere reformularse cuando las desbordan nuevas configuraciones sociales. Recientemente, América Latina padeció una crisis de representación a partir de su pérdida de capacidad estatal y de las políticas neoliberales de mercados autorregulados, las cuales condujeron a diferentes experiencias de presencia de movimientos sociales que procuraron auto-representarse en el espacio público. Las nuevas formas de representación y participación, suponen una transformación del sistema político que no sólo incluya la reforma del sistema electoral, sino que también limite las posiciones dominantes, particularmente en lo que a concentración de medios de comunicación se refiere.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVII - N° 2 - Junio, 2010

Elecciones y democracia en América Latina: un inventario

Stefan Jost

I. Observación previa y objetivos

En los últimos años, América Latina ha dejado de ser un foco de interés para los políticos, los medios y la investigación científica en Europa y en Alemania. Las razones son múltiples y no son objeto de la presente contribución. En cambio, siguen concitando la atención política tanto de los medios como de las ciencias los procesos electorales en los diferentes países del continente. En los años transcurridos desde la (re) democratización de los países latinoamericanos en el marco de lo que Huntington dio en llamar la “tercera ola de democratización”, que se extendió por América Latina sobre todo en la década de 1980, las elecciones en la región han adquirido considerable normalidad y aceptación. Las alternancias en el poder, producto de elecciones democráticas, están a la orden del día, en parte acompañadas por resultados considerados imposibles unos años atrás, como por ejemplo

STEFAN JOST

Prof. Dr. rer. pol. Jurista y político, profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Tréveris. Estudió ciencias jurídicas y políticas en la Universidad del Sarre en Saarbrücken con un posgrado en “Integración Europea”. Tesis doctoral sobre el tema “El centro político de España: de la UCD al Partido Popular” (1994). Oposición a cátedra sobre el tema: “Bolivia: Sistema político y reforma 1993-1997” (2002). Director de la Oficina de la Fundación Konrad Adenauer en Bolivia (1993-1998). Director del Programa Estado de Derecho de la KAS para América Latina (1998-2001). Desde 2009 conduce la Oficina de la KAS en Colombia. Campos de investigación específicos: Bolivia, Colombia, constituciones, democracia y partidos en América Latina.

la elección de presidentes de origen indígena, tal como ocurriera en Perú en 2001 y en Bolivia en 2005/2010, o la elección de una mujer, como fue el caso en Chile en 2006 y en Costa Rica en 2010.

No son pocas las referencias a la maratón electoral latinoamericana, confirmada por el diagnóstico empírico. Entre 2008 y 2010 se celebraron en total 19 elecciones (comunales y regionales, legislativas y presidenciales así como referendos) en 12 Estados latinoamericanos (sin el Caribe). Entre 2010 y 2012 se celebrarán otras 16 elecciones (comunales y regionales, legislativas y presidenciales) en 13 Estados latinoamericanos.

Con la celebración de elecciones se da, sin duda, una de las premisas esenciales de todo sistema democrático, que lleva a la constitución de órganos representativos. Por otra parte, se constata que las deficiencias funcionales del sistema democrático institucional lamentadas por electores, investigadores e incluso admitidas por los propios políticos, no sólo han generado desencanto político sino que han ocasionado en algunos casos una pérdida drástica de legitimidad institucional. La falta de confianza en las instituciones, en particular en el Parlamento, es un elemento común que caracteriza la forma en la que la población latinoamericana percibe la democracia. Esta falta de confianza es la causa de la afluencia de votos que han obtenido corrientes y políticos populistas con supuestas soluciones y promesas de salvación como el “socialismo del siglo XXI” o la “refundación” de un país, cuyo objetivo explícito consiste en abolir la actual democracia precisamente a través de esas elecciones democráticas que no sólo les permitieron a estas corrientes llegar al poder sino estabilizarse en el mismo. Una característica de esta evolución en los países afectados es la depreciación de las instituciones representativas impulsada de manera sistemática y en forma paralela a los procesos electorales. Lo que queda es la fachada de una democracia representativa, legitimada por las elecciones, que en los hechos ha sido sustituida o está siendo sustituida por otras estructuras de poder.

Esta realidad se remite en esencia a los persistentes problemas, sobre todo de orden socioeconómico, que aquejan a los diferentes países y que se atribuyen al fracaso de los respectivos gobiernos y sistemas políticos.

Si se tiene en cuenta que prácticamente en toda América Latina se vienen celebrando elecciones democráticas hace ya tres décadas y los Congresos, presidentes, gobiernos, gobernadores y alcaldes son elegidos por el voto popular, cabe preguntarse si estas elecciones democráticas fracasan en su función esencial, que es la constitución de órganos representativos

eficaces. Dado que, al mismo tiempo, prácticamente todos los observadores internacionales confirman que los procesos electorales se desarrollan con normalidad, cabe preguntarse seguidamente si existen factores que, analizados en forma aislada, se superponen o incluso contrarrestan las elecciones regulares en cuanto a los efectos que se buscan alcanzar.

La presente contribución tiene por objeto analizar este fenómeno. No se trata, sin embargo, de hacer un análisis individual de los países latinoamericanos y sus sistemas electorales, aun cuando en diversas oportunidades se recurrirá a ejemplos concretos que resulten significativos. Para comenzar se describirán las funciones centrales de las elecciones, en forma comprimida y a modo de panorama general. A partir de allí se analizarán, primero, algunas líneas básicas de las experiencias históricas recogidas con los procesos electorales en América Latina, y en un segundo apartado se elaborarán algunos factores contextuales, relevantes para responder a la pregunta formulada inicialmente.

II. Concepto, importancia y función de las elecciones

En el lenguaje y la interpretación cotidianos, el concepto de elección está provisto de una connotación positiva y legitimadora. No debe, sin embargo, desconocerse que el concepto, la importancia y la función de las elecciones varían de acuerdo con cada sistema político.¹

La democracia representativa es expresión de la concepción básica occidental-liberal. Esta forma de la democracia “se ha ido cristalizando en un proceso centenario como el orden más apropiado para el Estado constitucional democrático. Su base es la teoría de la competencia democrática. Con ello se hace referencia –en contraposición a la teoría de la identidad– al reconocimiento y la legitimidad de diferentes intereses en una comunidad política. La formación de la voluntad y de la opinión políticas acontece a través de un intercambio conflictivo de intereses heterogéneos”.²

En las democracias occidentales de corte liberal, las elecciones tienen una importancia sobresaliente. En general constituyen el elemento central de la participación política. Su función es legitimar el dominio político que, al mismo tiempo, se ve restringido y controlado por ciertos principios como la división de poderes, los derechos humanos o el derecho ejercer la oposición.

Elegir presupone una libertad electoral garantizada por ley y la posibilidad de selección. Según si y en qué medida están dadas estas condiciones se habla de elecciones competitivas, semi-competitivas o no competitivas. Sólo en el caso de elecciones competitivas se puede hablar de una democracia.

En los Estados constitucionales occidentales liberales, las elecciones basadas en el concepto de la competencia se orientan en función de los principios constitucionales formalizados, “cuya garantía representa la condición fundamental para el reconocimiento de las decisiones producidas a través de las elecciones por parte de los electores sujetos a éstos” (Nohlen, 1990, pág. 19). Forman parte de este canon de características normativas de una concepción de democracia liberal pluralista los siguientes elementos:

- la propuesta electoral;
- la competencia entre candidatos en forma de programas y criterios políticos alternativos;
- la igualdad de oportunidades que rige por igual para la propaganda electoral como para el derecho electoral;
- el principio de las elecciones libres en conjunción con el voto secreto;
- el proceso electoral que contempla los factores de proceso electoral, parámetro de decisión y cómputo de los votos;
- el principio de la decisión temporaria.

Las funciones que se asignen a las elecciones dependerán fuertemente de las premisas subyacentes acerca de la noción de Estado y sociedad, es decir, en qué medida el respectivo enfoque reafirma el sistema o es crítico frente a éste.

En el contexto de un sistema no demasiado afectado por “clivajes” o líneas de ruptura y compuesto por un sistema pluripartidario moderado, las elecciones pueden cumplir básicamente las siguientes funciones:³

- legitimación del sistema político y del gobierno (partido o coalición de partidos);
- transferencia de confianza a personas y/o partidos;
- reclutamiento de la élite política;
- representación de opiniones e intereses del conjunto de los votantes;
- interrelación entre las instituciones políticas y las preferencias de los votantes;

- movilización del electorado detrás de valores sociales, objetivos y programas políticos, además de intereses partidarios;
- reafirmación de la conciencia política de la población para poner de manifiesto los problemas y las alternativas políticas;
- canalización de los conflictos políticos en procedimientos que permiten dirimirlos en forma pacífica;
- integración del pluralismo social y formación de una voluntad común políticamente capaz de actuar;
- generación de una competencia por el poder político con bases programáticas alternativas;
- generación de una decisión sobre la gestión de gobierno en forma de mayorías parlamentarias;
- establecimiento de una oposición con capacidad de control;
- existencia de la opción de una alternancia en el poder.

Las elecciones no pueden ser reducidas a una función única. Cuáles de las funciones posibles efectivamente cumplen dependerá en buena medida del contexto nacional específico, determinado por tres factores estructurales:

- estructura social: es decir clases, capas, etnias, intereses sectoriales;
- estructura del sistema político: es decir, sistema de gobierno parlamentario o presidencialista en sus diferentes manifestaciones; régimen unitario vs. federalismo, democracia competitiva o de concordancia;
- estructura del sistema de partidos: es decir, la cantidad de partidos y su relación de fuerzas, distancia ideológica.

También juega un papel importante el sistema electoral concreto.

III. Elecciones en América Latina

A. Desarrollo histórico

Con la sola salvedad de Cuba, en América Latina se celebran elecciones en todos los niveles (comunas, departamentos/nivel provincial, nivel nacional) con absoluta regularidad, además de múltiples otras formas de consultas populares (iniciativas populares y referendos de distinta índole),

“algo que debe valorarse como un indicador de la difusión de la democracia” (Stüwe - Rinke, 2008, pág. 36). América Latina “es una de las regiones más democráticas del otro lado Tercer Mundo. Regularmente se celebran elecciones directas, libres y secretas en un contexto de competencia” (Zilla, 2009, pág. 1). “Claro que la difusión del voto universal demandó en todos los países un proceso largo y complejo caracterizado por reveses temporales y ciertas deficiencias que persisten hasta el presente” (Stüwe – Rinke, 2008, pág. 36).

En América Latina, el derecho electoral tiene “un origen revolucionario” (Stüwe - Rinke, 2008, pág. 37). En el virreinato colonial ibérico no existía una participación política amplia. La debilidad de España que afloró en la guerra con la Francia de Napoleón, la elección de la asamblea de Cádiz que resultó de ese contexto, y la Constitución elaborada en ese 1812 con un derecho electoral liberal, se transformaron en el catalizador determinante de las aspiraciones independentistas del continente latinoamericano respecto de la madre patria España.

La introducción de un régimen electoral jugó un papel importante en la etapa fundacional y en la redacción de las primeras constituciones de las repúblicas latinoamericanas independientes. En ese sentido, el panorama electoral fue siempre multifacético (exclusión de la mujer, criterios de propiedad como base, exclusión de analfabetos). Durante mucho tiempo se descuidaron estos procesos y sólo lentamente comenzaron a cobrar importancia para la investigación científica.⁴

En lo que se refiere al siglo XX, se distinguen en principio tres etapas de sucesiva democratización del régimen electoral:⁵

1. En la primera etapa (1910-1930) se constata un aumento de la población con derecho a voto, que pasa del 2-3% al 15% de la población total. Esto se debe fundamentalmente a la introducción del derecho a voto masculino en el marco de la ampliación de las capas medias de la población y su mayor participación, como por ejemplo en 1912 en Argentina o en 1918 en Uruguay.

2. La etapa que abarca el período entre 1940 y 1960 se caracterizó por otros procesos de democratización, como la introducción del voto de la mujer y la transición a sistemas electorales basados en el principio de la competencia. Cabe mencionar también un cambio en criterios determinantes como la rebaja en la edad electoral o la introducción del voto universal, que implicó la inclusión de grupos poblacionales hasta

entonces excluidos, como por ejemplo los sectores mayoritarios indígenas luego de la Revolución Nacional en Bolivia en 1952. Esto llevó a una triplicación del padrón electoral y a una creciente participación electoral. Este proceso se vio moderado notablemente en la década de 1960 con la irrupción de diferentes dictaduras militares.

3. La tercera etapa que comienza con el proceso de (re)democratización se caracteriza por una participación electoral inicialmente alta y, luego de las etapas de transición, por una mejora de la administración electoral y una mayor aceptación de los resultados electorales tanto en los Estados mismos como en la comunidad internacional de Estados, en virtud de una observación más sistemática de las elecciones por parte de instituciones y expertos extranjeros.

Sin embargo, esta clasificación en etapas necesita ser complementada. Ya se vislumbra una cuarta etapa en el pasaje entre la transición y la consolidación de las jóvenes democracias. Sus características fundamentales pueden describirse en los siguientes términos:

4. En la década de 1990 se hicieron perceptibles los primeros síntomas de crisis de los sistemas de gobierno representativos.⁶ Una evolución negativa en la concurrencia a las urnas, la irrupción de movimientos o partidos dirigidos por *outsiders*, así como corrientes (neo)populistas y el fortalecimiento de los llamados movimientos sociales son algunas de sus características.

Los mencionados síntomas de una crisis estuvieron referidos fundamentalmente a dos aspectos: por un lado se ponía en tela de juicio si esta forma del sistema político cuenta con suficiente capacidad de integración. Con esto se hacía referencia a que la concurrencia a las urnas iba en disminución en muchos países latinoamericanos en el contexto de un derecho electoral universal e ilimitado y a pesar del voto obligatorio existente en casi todos los países latinoamericanos.⁷ Otro tema era, sin duda, que al margen de la participación electoral, vastas capas de la población no se sentían representadas por la estructura institucional, sobre todo por el Congreso. En segundo lugar, se planteaba la pregunta por la eficiencia del sistema político en relación con mejoras concretas en diferentes áreas de la política.

En lugar de encarar en general algunas de las deficiencias contextuales interdependientes del sistema político, se intentó resolver estos puntos críticos prioritariamente a través de reformas del régimen electoral. Estas reformas están referidas, por un lado, a las elecciones legislativas (prolonga-

ción de los mandatos, introducción o incremento de cláusulas de barrera, introducción de distritos electorales directos, listas abiertas con la posibilidad de votar partidos y a personas, diferentes formas de elecciones primarias como instrumento de los partidos para la selección de los candidatos, abandono de la tradicional limitación del presidente a un solo mandato y/o eliminación de la prohibición de la reelección [directa]), pero también afectaron el nivel comunal, por ejemplo con la introducción de la elección directa de los alcaldes, complementada en algunos casos por la introducción de un voto de desconfianza constructivo en el nivel municipal.

A ello se agregó la elaboración de leyes sobre partidos políticos con regulaciones sobre la democracia interna y el financiamiento público de los partidos. Entre los instrumentos que están en discusión figura también el “voto electrónico”, ya implementando en Brasil y Venezuela.⁸

Sobre todo, cabe destacar la introducción de instrumentos propios de una democracia directa que no cuentan con una fuerte tradición en América Latina y que sólo quedaron ampliamente enraizados en el marco de numerosas reformas constitucionales de la década de 1990.⁹ Existe una considerable gama de instrumentos que incluyen la iniciativa popular para leyes ordinarias y reformas constitucionales, la ratificación de las reformas constitucionales mediante referendo popular, la posibilidad de la destitución de los mandatarios y presidentes (referendo revocatorio) como es el caso en Venezuela y Bolivia, por ejemplo, o la elección popular de los jueces.

Estos esfuerzos estuvieron presentes y fueron transmitidos por el debate que, en el marco de una amplia renovación, exigía una “democracia participativa”, un concepto ambivalente que se convirtió en la correa de transmisión de objetivos muy diversos. Un elemento común a estas ideas y su punto de partida fue el descontento con el funcionamiento y los resultados políticos concretos del sistema de gobierno representativo. En tanto que algunos quisieron concebir la democracia participativa como instrumento complementario para hacer más eficaz y funcional la democracia representativa y reducir o eliminar deficiencias, otros intentaron lanzar bajo este rótulo un ataque general contra el sistema representativo. Expresión de este último enfoque es la figura del “control social” en la configuración que ha adquirido en la constitución bolivariana aprobada en enero de 2009 y que se superpone a todo el sistema institucional.¹⁰ Resta esperar los efectos de esta figura del control social, que gana ascendencia sobre los órganos representativos y cuyo control excede al de las

elecciones. Lo cierto es que el sistema de gobierno representativo enfrenta un nuevo reto.

Es probable que, con la sola salvedad de las casi permanentes reformas constitucionales, en América Latina no exista otro campo en el que se haya reformado tanto como en el sistema electoral. Por el momento tampoco se vislumbra un final de esta evolución. El ejemplo más reciente es el proyecto de Reforma Política del presidente mexicano Calderón, anunciado el 15 de diciembre de 2009. En su discurso de remisión al Parlamento¹¹ se hace eco de la difundida crítica de los ciudadanos al sistema representativo: “Los ciudadanos no están satisfechos, hay que reconocerlo, con la representación política, y perciben una enorme distancia entre sus necesidades y la actuación de sus gobernantes, de sus representantes y de los políticos … hay que pasar … del sufragio efectivo a la democracia efectiva”. Las propuestas de reforma del sistema electoral comprenden una limitación, llamativa para México, del número de miembros del Congreso y de la posibilidad de reelección con limitación temporal. No se tienen en cuenta, sin embargo, elementos de democracia directa.

También en Colombia cabe esperar un nuevo debate sobre el régimen electoral luego de la experiencia más reciente de las elecciones legislativas de marzo de 2010. En Chile, por fin, resta esperar para ver si el cambio de gobierno lleva también a una mayor voluntad de reformar el sistema electoral binominal.

B. Percepción de la democracia y de las instituciones en América Latina

A continuación se presentarán primero algunos resultados empíricos de la investigación sobre la democracia en forma de encuestas hechas en relación con el sistema democrático en general, para analizar seguidamente la percepción del sistema institucional.

En toda América Latina, la democracia goza de un elevado nivel de aprobación. Los indicadores de análisis de la evolución de la democracia revelan una lenta pero en general constante mejora de los valores a pesar de algunos reveses en algunos países.¹²

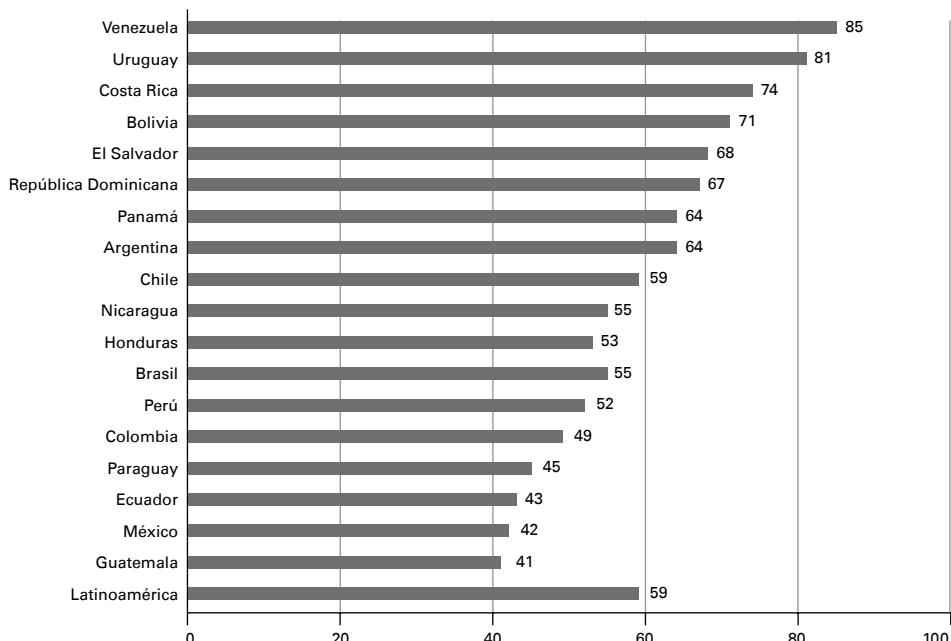
Es natural que en esta materia existan divergencias en la comparación de los países entre sí.¹³ No obstante, cabe tener en cuenta que estas diferencias son en algunos casos significativas (en cuestiones concretas se

observan divergencias de más del 100%), lo que plantea el interrogante acerca de las razones específicas de estas divergencias. Por lo tanto, no se puede hablar de “un nivel de democracia en la región con esta diversidad” (Latinobarómetro 2009, pág. 24).

A continuación se destacarán algunos aspectos relevantes para el desarrollo de esta argumentación.

En 2009, el 59% de los latinoamericanos respondió afirmativamente a la pregunta sobre si la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno.

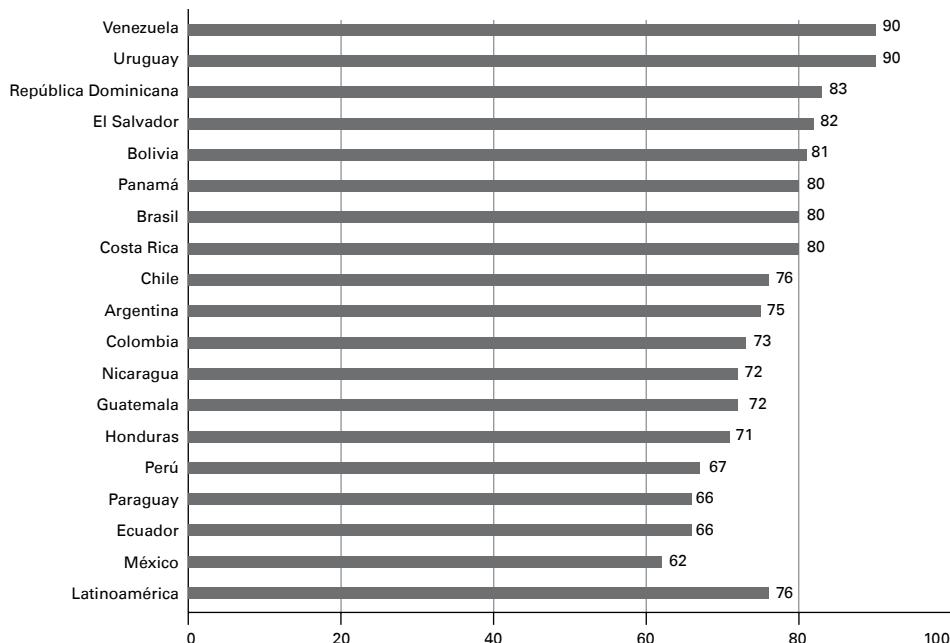
Gráfico 1
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno (totales por país 2009)



Fuente: Latinobarómetro 2009, pág. 22.

El 76% de los encuestados contestó afirmativamente a la pregunta de si la democracia puede tener problemas pero es el mejor sistema de gobierno.

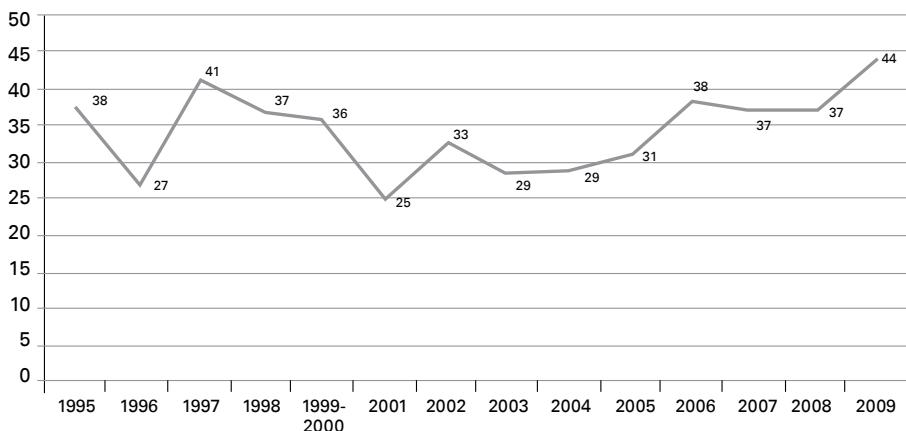
Gráfico 2
¿La democracia puede tener problemas pero es el mejor sistema de gobierno?
(totales por país 2009)



Fuente: Latinobarómetro 2009, pág. 22.

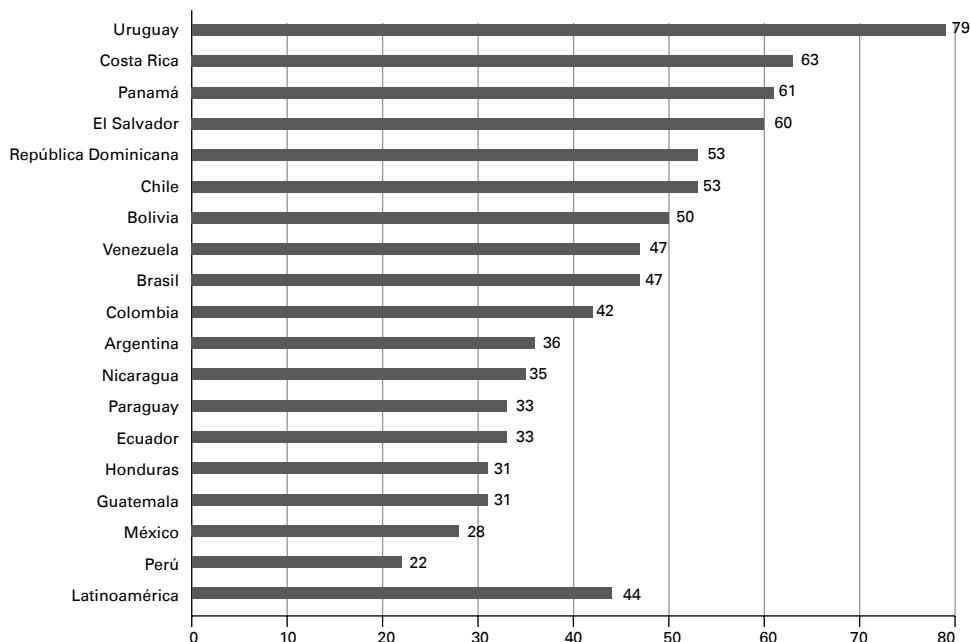
La satisfacción con la democracia alcanzó un máximo en el año 2009 con el 44% de las respuestas y un desarrollo claramente ascendente aun cuando caracterizado por reiterados reveses en el promedio de los años 1995-2009.

Gráfico 3
Satisfacción con la democracia
(total América Latina 1995-2009)



Fuente: Latinobarómetro 2009, pág. 37.

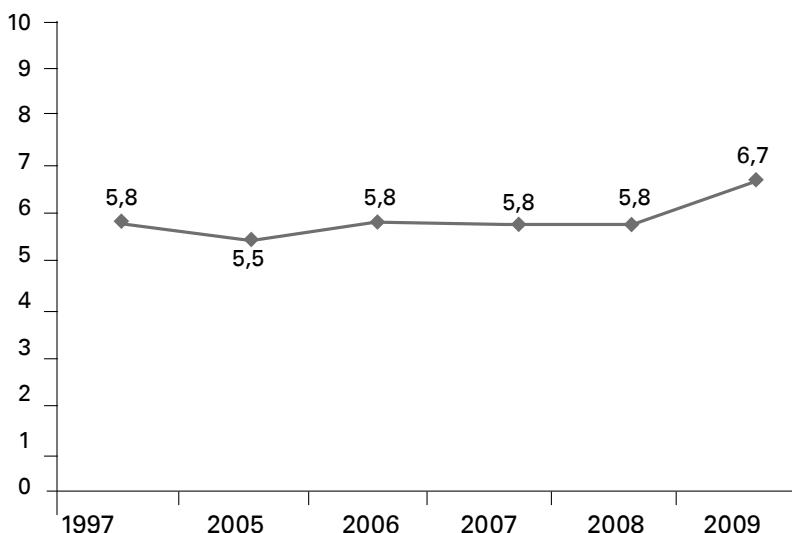
Gráfico 4
Satisfacción con la democracia (totales por país 2009)



Fuente: Latinobarómetro 2009, pág. 37.

En este contexto, resultan interesantes las respuestas sobre cuán democrático se considera el respectivo país. En algunos países se manifiesta aquí una divergencia respecto de la manifestada satisfacción con la democracia.

Gráfico 5
¿Cuán democrático es el país?
(total América Latina 1997–2009)¹⁴



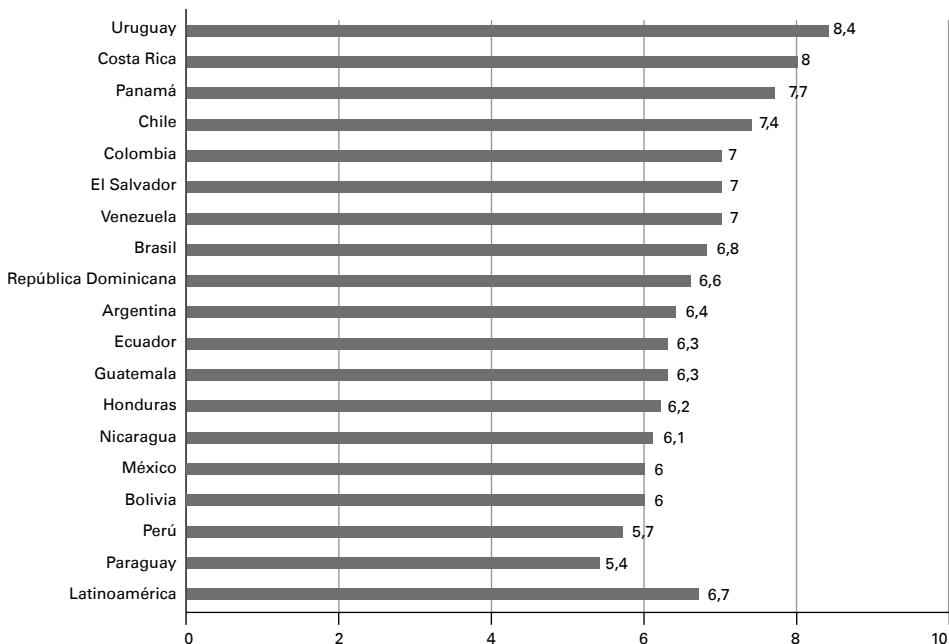
Fuente: Latinobarómetro 2009, pág. 24.

Ante el marco de referencia de esta visión generalizadora sobre la percepción de la democracia, a continuación se intentará lograr, en función de algunos parámetros seleccionados, al menos una aproximación a la percepción de la población latinoamericana respecto de las instituciones, en particular del Congreso nacional y de las elecciones.

A primera vista, la aprobación que concita la afirmación de que la democracia no es posible sin un Congreso nacional o partidos políticos parece suministrar un diagnóstico claro. Ambas afirmaciones cuentan con el apoyo del 57% y el 69% de los encuestados en el promedio latinoamericano del año 2009, respectivamente. Si bien no fue posible alcanzar nuevamente el alto nivel inicial de mediados de los años de 1990, ambas afirmaciones muestran una tendencia de aprobación lentamente ascendente luego de una clara caída a comienzos del presente siglo. En general, estos

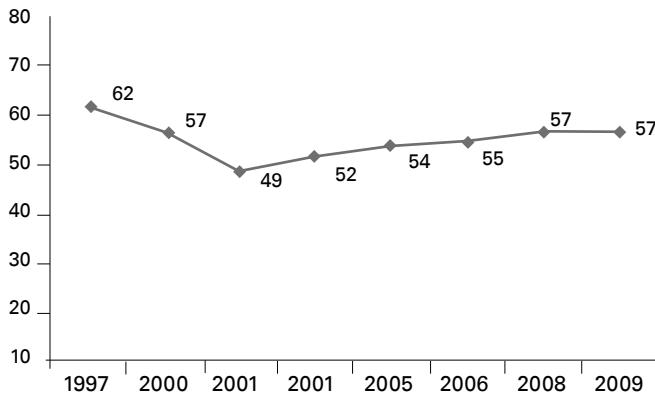
números permiten concluir que en América Latina existe una concepción institucional básica, aunque cabe hacer ciertas diferenciaciones. También en este caso se constatan diferencias significativas que no permiten reconocer un nivel homogéneo en América Latina. Los niveles de aprobación varían en un rango entre 36% y 80% (Congreso nacional) y 40% y 81% (partidos políticos). Seis y cinco países, respectivamente, de los 18 países en total, presentan una aprobación del 50% o menos.

Gráfico 6
¿Cuán democrático es el país?
(totales por país 2009)



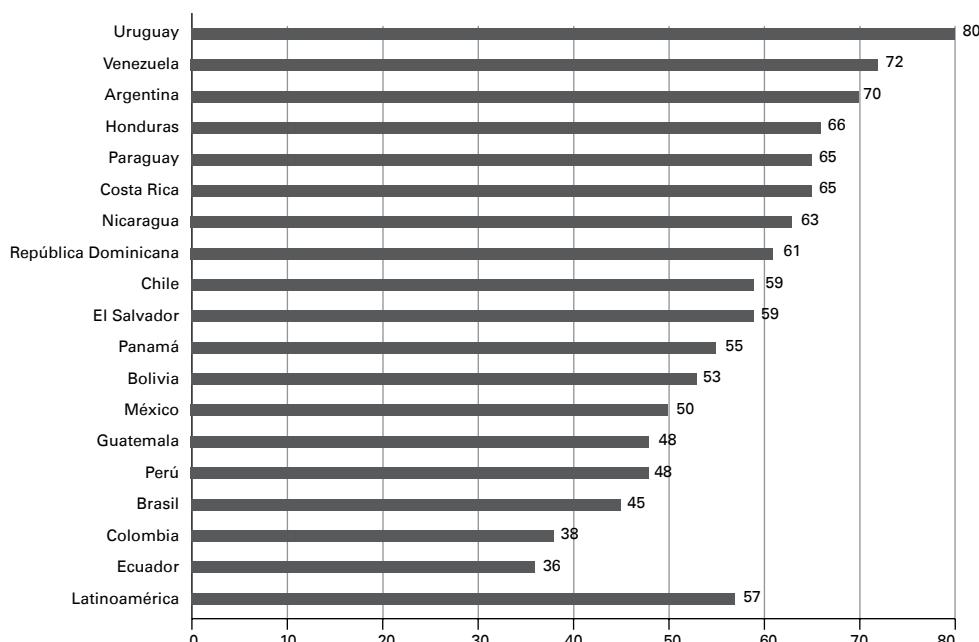
Fuente: Latinobarómetro 2009, pág. 24.

Gráfico 7
No puede haber democracia sin Congreso nacional
(total América Latina 1997-2009)



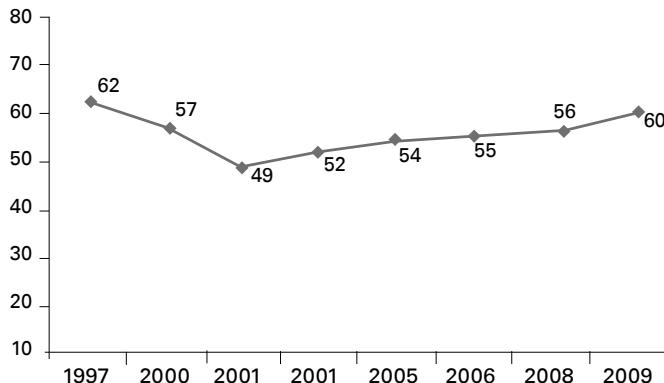
Fuente: Latinobarómetro 2009, pág. 27.

Gráfico 8
No puede haber democracia sin Congreso nacional
(totales por país 2009)



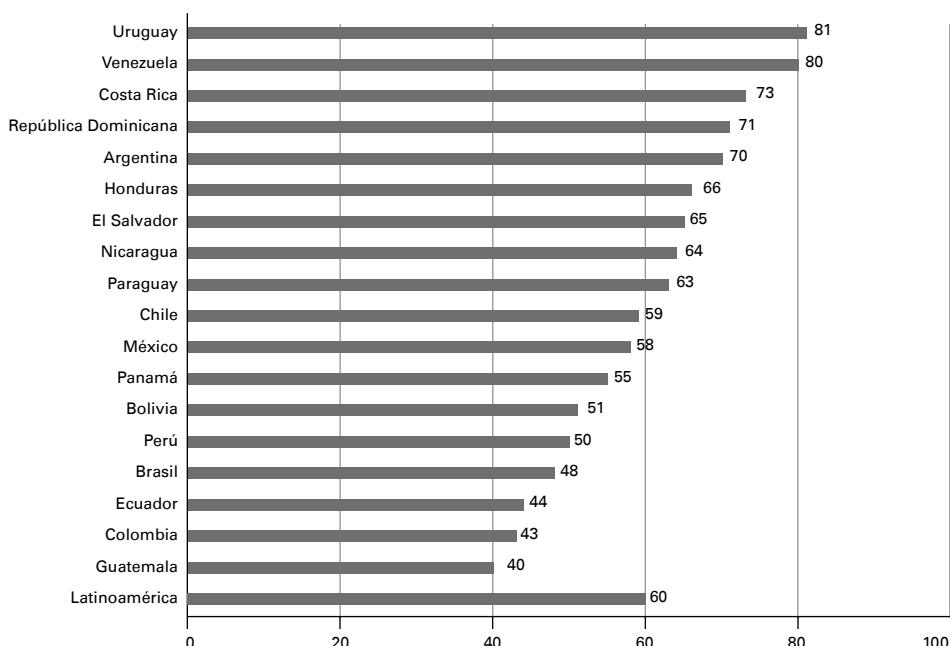
Fuente: Latinobarómetro 2009, pág. 27.

Gráfico 9
No puede haber democracia sin partidos políticos
(total América Latina 1997-2009)



Fuente: Latinobarómetro 2009, pág. 27.

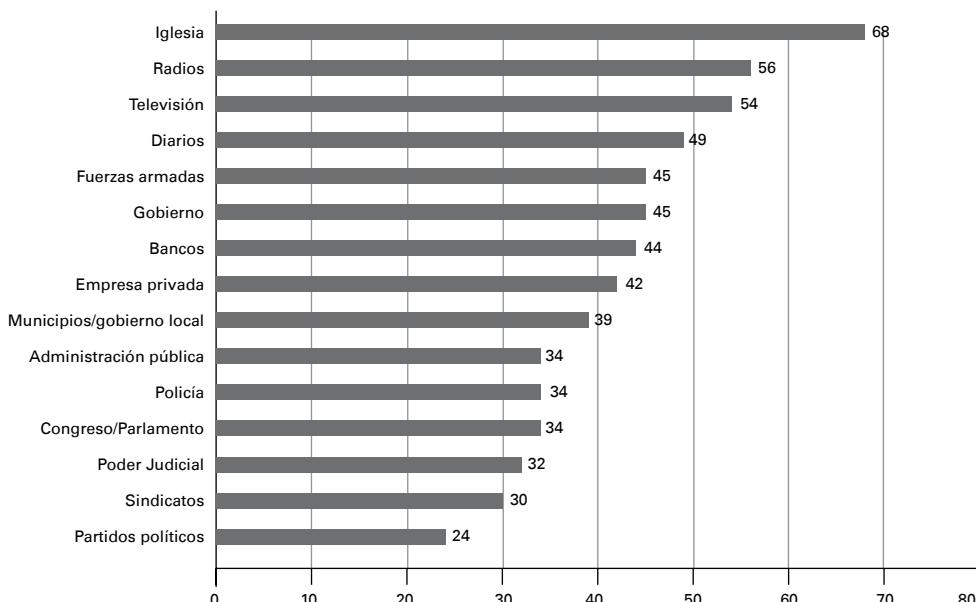
Gráfico 10
No puede haber democracia sin partidos políticos
(totales por país 2009)



Fuente: Latinobarómetro 2009, pág. 27.

Este resultado, que como ya señalamos es positivo en el total latinoamericano, contrasta claramente con los resultados que arrojó la pregunta por la confianza en estas instituciones. Se constata una drástica brecha entre el hecho de que el Congreso nacional y los partidos políticos se consideran necesarios como elementos irrenunciables de un sistema democrático, por un lado, y su valoración real en la estructura institucional concreta, por el otro.

Gráfico 11
Confianza en instituciones
(América Latina 2009)



Fuente: Latinobarómetro 2009, pág. 69.

Esta instantánea del año 2009 no refleja un caso aislado o excepcional. Antes bien, este resultado se ve avalado por los resultados de las encuestas de los años 1996-2008.

En la comparación de largo plazo, el Congreso nacional y los partidos políticos suelen ocupar los últimos lugares, incluso muchas veces se ubican por detrás de la justicia o de los sindicatos y la policía. Los índices de aprobación del Congreso nacional oscilan en este período entre 17% y 36%.

Cabe destacar que en una comparación directa entre el Congreso nacional y los partidos políticos, estos últimos suelen recibir una puntuación aún peor que el Congreso nacional. En el período que se compara, los índices de aprobación se ubican entre el 11% y el 28%.

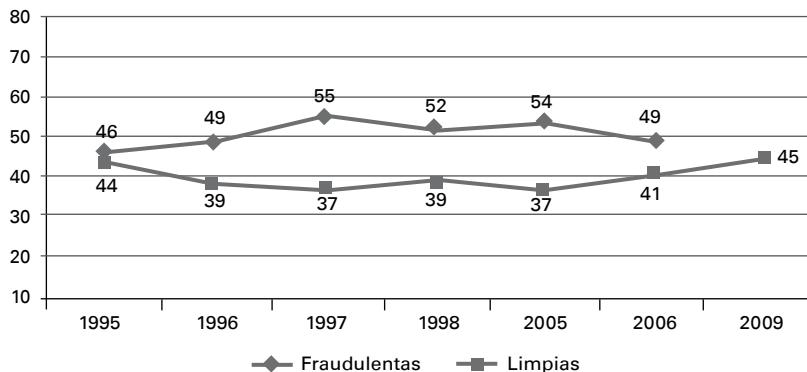
Estos resultados ponen de relieve el planteo institucional central de muchos sistemas de gobierno latinoamericanos. El problema básico no radica prioritariamente en un rechazo amplio y radical de la democracia o las instituciones características de una democracia representativa tal como el Congreso nacional o los partidos políticos. Estos últimos más bien se conciben como estrechamente ligados a un sistema democrático. Sin embargo, son precisamente el Poder Legislativo y los partidos políticos los que a lo largo del tiempo figuran entre las instituciones que despiertan la menor confianza en América Latina.

Esto lleva forzosamente a preguntar a qué se debe esta valoración negativa y, lógicamente, lo primero que atrae la mirada, sobre todo en relación con el Poder Legislativo, son las elecciones como tales. Veamos nuevamente algunos resultados empíricos.

En general, las elecciones en América Latina son catalogadas como limpias por parte de las organizaciones de observadores internacionales, un hecho que tampoco es la intención cuestionar en su esencia. Sin embargo, cabe constatar que los criterios de valoración en general se limitan al proceso de empadronamiento y la forma en que se administran los padrones electorales y, en forma forzosamente limitada, al proceso de votación y del recuento de los votos. No se tienen en cuenta, en cambio, otros factores contextuales igualmente relevantes a los que, en el mejor de los casos, una misión de observadores sólo podría hacerles justicia en forma puntual.

Cabe constatar, en primer lugar, que la evaluación positiva de las elecciones que se manifiesta a través de las misiones de observadores no es compartida, al menos en la misma medida, por la población latinoamericana. Se podrá discutir si eso se ajusta a la realidad en los casos concretos o no. Sin duda, el recelo considerable en cuanto a si las elecciones en América Latina se desarrollan en forma limpia es una de las principales causas de la falta de confianza en el Congreso.

Gráfico 12
¿Elecciones limpias o fraudulentas?
(América Latina 1995-2009)

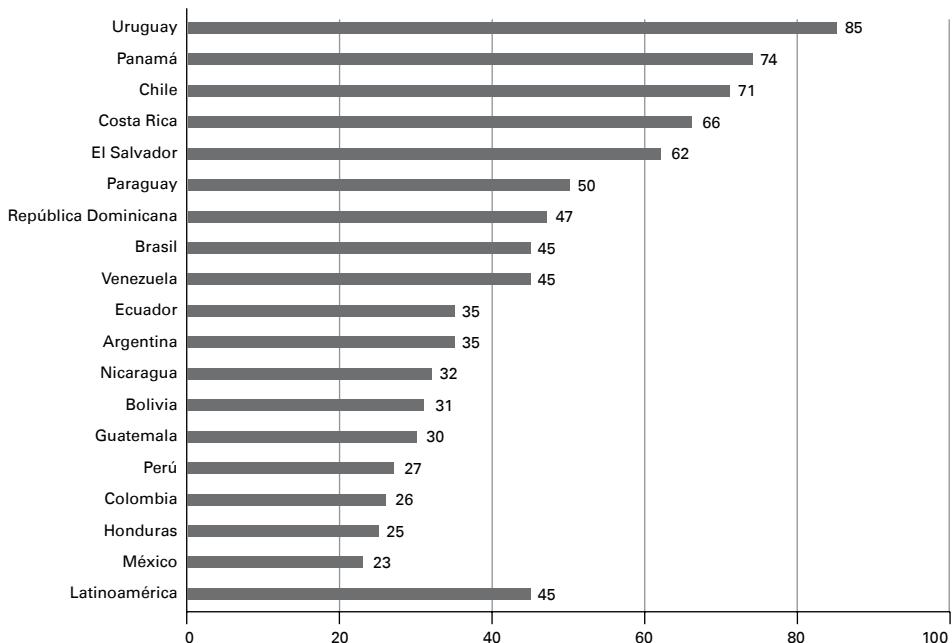


Fuente: Balance Electoral latinoamericano Nov. 2005-Dic. 2006, IDEA, pág. 31; Latinobarómetro 2009, pág. 39.

El hecho de que en el promedio latinoamericano apenas el 45% de los encuestados indique que las elecciones son limpias es una señal de alarma.

Una mirada a los diferentes países muestra que existen claras divergencias entre ellos, al igual que en las demás comparaciones entre países. Sin embargo, cabe destacar que de 18 países analizados, tan sólo en cinco (Uruguay, Chile, Venezuela, Panamá y Costa Rica) más del 50% de la población presupone elecciones limpias, en tanto que en los restantes 15 países los guarismos se ubican claramente por debajo de la marca del 50% (entre 20 y 47%).

Gráfico 13
¿Elecciones limpias o fraudulentas?
(por países 2009)



Fuente: Balance electoral latinoamericano Nov. 2005-Dic. 2006, IDEA, pág. 32; Latinobarómetro 2009, pág. 39.

La no concurrencia a las urnas en América Latina es, sin duda, un reflejo de esta percepción de las instituciones.¹⁵ No obstante, el ya tradicional llamado de atención sobre una participación electoral dramáticamente baja en América Latina, con la consiguiente erosión de las bases de legitimación de los sistemas representativos, requiere una diferenciación. El panorama no es uniforme en todos los países, como tampoco lo es en todos los demás resultados de las encuestas presentadas en el apartado III B. En parte existen divergencias considerables. Además, con vistas, por ejemplo, a la participación electoral en comicios similares en Europa, se aprecia en promedio una cierta coincidencia en la evolución de la participación electoral.

Tabla 1
Abstención electoral 2002-2010

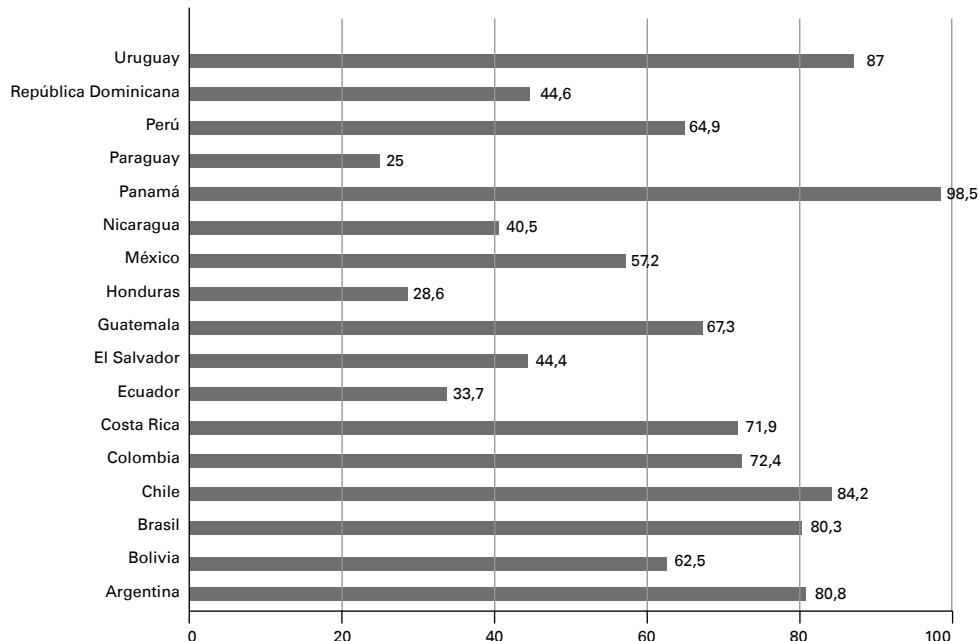
País	Voto obligatorio	Dos últimas elecciones presidenciales	Dos últimas elecciones legislativas
Argentina	Sí, con sanciones	22,8	26,2
Bolivia	Sí, con sanciones	10,5	10,5
Brasil	Sí	18,7	17,2
Chile	Sí, con sanciones	13,7	39,2
Colombia	No	45,8	59,5
Costa Rica	Sí	32,9	32,8
Ecuador	Sí, con sanciones	24,4	24,4
El Salvador	Sí	36,0	51,5
Guatemala	Sí	53,7	42,7
Honduras	Sí	46,9	47,5
México	Sí	38,9	48,2
Nicaragua	No	22,7	29,1
Panamá	Sí	24,3	24,1
Paraguay	Sí	35,0	38,9
Perú	Sí, con sanciones	15,4	14,2
República Dominicana	Sí	28,3	46,3
Uruguay	Sí, con sanciones	10,2	11,9
Venezuela	No	34,5	59,4
Promedio	- -	28,6	34,6

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos electorales oficiales.

En este contexto, es interesante el resultado de una encuesta efectuada entre parlamentarios latinoamericanos sobre las elecciones. Entre las ocho características más importantes para la consolidación de la democracia se mencionaron los “Procesos electorales limpios y libres” (22%), después de “Consenso sobre Constitución” (28%). Como segunda característica se mencionaron las elecciones (19,8%), aun antes que “Valores democráticos de la ciudadanía” y “Descentralización y democratización regional”. Nuevamente resultan divergencias significativas entre los diferentes países. De los encuestados que mencionaron en primer lugar los “Procesos electorales limpios y libres”, Argentina, Perú y Bolivia, con 4,3%, 6% y 10,3%, se ubican en el extremo inferior de la escala, en tanto que Panamá, México, Brasil, República Dominicana y Honduras (entre 30,9% y 38,5%) constituyen el grupo que se ubica en el extremo superior.¹⁶

Estos resultados se corresponden con la pregunta sobre la confianza que existe en las autoridades electorales, en donde en al menos la mitad de los países analizados se confía mayoritariamente en las autoridades.

Gráfico 14
Confianza en la justicia electoral
(América Latina 2008)



Fuente: LAPOP 2009, "Perspectivas desde el Barómetro de las Américas", pág. 1.¹⁷

IV. Análisis contextual integral

A pesar de los importantes problemas políticos y socioeconómicos, la democracia cuenta en América Latina con el respaldo básico de la población. Sin embargo, las instituciones que son propias del sistema de gobierno representativo como son el Poder Legislativo, los partidos políticos y las elecciones cargan con una importante hipoteca de desconfianza.

El desempeño de los sistemas representativos es deficitario y el consiguiente "desencanto político" se traduce de muy diversas maneras, que van mucho más allá de la abstención electoral.

Otro indicador del proceso de maduración democrática es que la respuesta a la falta de eficiencia del sistema de gobierno representativo o el fracaso de las instituciones ya no son gobiernos militares de derecha o de izquierda, como sí ocurriera en la segunda mitad del siglo pasado, sino que proviene de la población misma a través de los actos comiciales. Con todo, se observan también ciertas evoluciones que constituyen un riesgo para la democracia.

Entre las lecciones aprendidas en los últimos años figura, además, haber comprendido que una participación diferenciada no es por sí sola garantía de estabilidad para los sistemas democráticos. Una vez más se confirma la experiencia histórica de que elecciones democráticas no siempre fortalecen la democracia. También pueden ser el punto de partida de una evolución en dirección a regímenes totalmente diferentes y claramente menos democráticos. No se trata de menospreciar una diferenciación coherente de diversas formas de participación. Sin embargo, éstas sólo podrán contribuir a consolidar la democracia en la medida en que un sistema representativo eficaz sea el garante de que estas mismas formas de participación no deriven en efectos de desagregación múltiple y, por ende, de desestabilización.

En tal sentido, se percibe en los países afectados una des-institucionalización fáctica y sistemática del sistema político representativo tradicional. Si bien algunas de estas instituciones se conservan, van surgiendo otros ejes de representación y poder que no se ven legitimados por otra cosa más que por sí mismos. Actualmente todo esto se ve amalgamado por un personalismo hipertrófico, sobre todo en Venezuela y Bolivia.¹⁸ En estos casos, el camino hacia una democracia de fachada institucionalizada parece estar preprogramado.

Esta preocupante erosión de la democracia sólo puede ser revertida por una clara mejora en el desempeño de los sistemas representativos.

Llegamos así a nuestro planteo central: los sistemas de gobierno representativos se configuran fundamentalmente a través del proceso electoral. No obstante, es evidente que las elecciones solas no están en condiciones de diseñar adecuadamente las instituciones fundamentales de un sistema de gobierno representativo, sobre todo el Poder Legislativo, aun cuando técnicamente se desarrollan con total normalidad.

De inmediato se plantea el siguiente interrogante fundamental para todos quienes ven en un sistema de gobierno representativo la variante preferible: ¿cuáles son las razones que determinan que las instituciones

surgidas de elecciones que, vistas en forma aislada se desarrollan con absoluta normalidad, no estén en condiciones de exhibir un desempeño capaz de satisfacer mínimamente las expectativas del electorado y garantizar la democracia? Para encontrar una respuesta a este interrogante parece necesario un análisis contextual integral que no se detenga en aspectos puntuales.

Para ese fin, debe tenerse en cuenta la siguiente consideración básica: desde la década de 1990, si no antes, comenzaron a manifestarse las dudas y las críticas en relación con la capacidad de integración y la eficiencia del sistema representativo. Esta situación derivó en dos enfoques: por un lado se inició un intenso debate de muchos años sobre presidencialismo versus parlamentarismo, que planteó la cuestión del sistema político pero que no tuvo mayor impacto en el derecho constitucional y político;¹⁹ por el otro, se intentó enfrentar esta evolución básicamente introduciendo reformas al régimen electoral. Entre 2000 y 2007 se llevaron adelante 64 reformas del sistema electoral en 18 países latinoamericanos.²⁰ Ahora bien, no se trata de desconocer las posibilidades de cambio positivo que encierran estas reformas. Sin embargo, las reformas no han producido un cambio esencial en la problemática descrita. Por otra parte, se aprecia que las respuestas de partidos y gobiernos a esta crítica siempre presente siguen limitándose a aspectos fundamentalmente formales del régimen electoral.²¹

La presente contribución parte del convencimiento de que las elecciones no pueden quedar reducidas a su interpretación como un proceso técnico aislado. Semejante visión muy frecuentemente impide ver interdependencias con otras áreas de regulación. La consecuencia es que se estrechan las opciones y no se producen avances y cambios decisivos.

Por lo tanto, se trata de comprender que las realidades contextuales y los factores activos del conjunto “elecciones” son más multifacéticas de lo que pueda parecer en un primer momento.

Los campos de intervención que seguidamente se plantean y esbozan sintéticamente en este contexto no son concluyentes y la secuencia elegida tampoco constituye necesariamente una priorización. Asimismo, se da por sobrentendido que se trata de observaciones generales, cuya relevancia y manifestación deberán ser verificadas para cada país en particular.

A. Partidos políticos

Es evidente que existe una estrecha e indisoluble relación entre el sistema de partidos políticos, el funcionamiento y la calidad de los partidos y el funcionamiento y la calidad del Congreso nacional.

La gran mayoría de las reformas que involucran al Congreso acabarán por diluirse si los partidos representados en el Congreso y sus representantes no se reforman a sí mismos. Y es aquí donde nos encontramos con una paradoja de la política latinoamericana. Incluso allí donde los partidos políticos motorizaron las reformas en numerosos campos de la política, con frecuencia esos mismos partidos no fueron capaces de reformarse y modernizarse ellos mismos o sus intentos nunca pasaron de la teoría a la práctica.

Se constata lisa y llanamente que los planteos problematizados tradicionalmente en este contexto siguen sin resolverse. Valga nombrar apenas algunos de ellos.

En los últimos años, algunos sistemas de partidos políticos latinoamericanos han sufrido transformaciones profundas. Partidos tradicionalmente fuertes han desaparecido o quedaron reducidos a una mínima expresión. Se hizo más fuerte el “carácter movimientista” de la organización política, lo que, en forma puntualizada, lleva a preguntar si en América Latina efectivamente existen partidos o sólo “partidarios”.

No hubo un cambio esencial en el tradicional *caciquismo* en los partidos. El personalismo predominante es un obstáculo esencial para la creación de modernas estructuras partidarias. La capacidad de unión de los partidos difícilmente pueda exceder al ejemplo de sus dirigentes. Con cierta cautela, se podría decir que sólo se logró una apertura parcial a nuevos sectores de afiliados y dirigentes.

La pregunta clave es si los partidos están en condiciones de crear una “identidad corporativa” estructural y programática y ponerla a votación o si, en muchos casos, los partidos no representan otra cosa que una suerte de organización paraguas debajo del cual se dirimen luchas electorales individuales. Por otra parte, la selección de los candidatos por parte de los partidos es deficitaria. La transposición de este tipo de partido al contexto funcional del Parlamento y del bloque no puede llevar a un funcionamiento adecuado del Congreso nacional.

El interés de los partidos por el trabajo parlamentario sólo es rudimentario. En muchos casos el derecho electoral otorga a los parlamentarios una

vida propia dentro del partido, con el consiguiente distanciamiento entre partido y bloque parlamentario. Se requiere de una agenda de modernización de los partidos políticos.

B. Reforma del Poder Legislativo

En la década de 1990, la reforma del Poder Legislativo estuvo a la orden del día y en todos los casos contó con un fuerte apoyo financiero de organizaciones internacionales. Sin duda se lograron avances que fundamentalmente se reflejaron en medidas de infraestructura cuya importancia como base para una mejora en las condiciones de trabajo para los parlamentarios no puede desconocerse. Sin embargo, parece justificado poner en tela de juicio si estas medidas han generado avances significativos en la profesionalización del trabajo parlamentario. Al igual que en el caso de un enfoque acotado del derecho electoral, se constata que el debate sobre la reforma muchas veces se limitó a cuestiones como la duración del período legislativo, el número de parlamentarios o la reiterada discusión en torno al sistema unicameral y bicameral.

En la actualidad, el tema de la reforma parlamentaria parece haber perdido importancia, aunque la lista de las críticas conocidas sigue siendo relevante. Reglamentos internos inefficientes y burocráticos; insuficientes servicios de apoyo científico por parte del Parlamento; elección de los asistentes del legislador no en función de aspectos técnicos sino en función de cupos políticos y deudas políticas derivadas de la campaña electoral; desinterés por el trabajo conceptual en el Parlamento: en algunos casos los legisladores no tienen siquiera la obligación de integrar una comisión; dominio del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo; falta de una vocación institucional marcada de los parlamentarios. Son apenas algunas de las problemáticas que se mencionan.

Tampoco debe olvidarse el análisis de la falta de interacción entre partido y bloque parlamentario o una interacción insuficiente, constatable en muchos casos y perjudicial para ambas instituciones. Este es un aspecto que, por otra parte, también ha sido descuidado por los polítólogos.

No se puede desconocer que no bastan tan sólo reformas de orden jurídico, por ejemplo de los reglamentos internos de los Congresos, para generar el necesario potencial de cambio. La influencia de los factores de la cultura política sigue siendo predominante en este campo.

C. Ley electoral

Las observaciones críticas formuladas a una visión de las reformas necesarias acotada a cuestiones del derecho electoral no significan desconocer que el régimen electoral ha requerido o sigue requiriendo una reforma. Ciertamente, existe una necesidad de reforma en cuestiones aparentemente tan sencillas como puede ser un diseño adecuado de la boleta electoral que le permita a la población emitir su voto sin problemas.²²

No obstante, queremos advertir sobre el peligro que implica generar la expectativa de que las normas electorales bastan por sí mismas para garantizar una transformación de determinados clivajes o líneas de ruptura en las organizaciones partidarias y lograr una representación de intereses en el Parlamento que sea percibida y aceptada como tal. En general, para alcanzar ese objetivo será necesario que se agreguen otros factores determinantes.

Independientemente, se requiere un debate más profundo sobre la capacidad de los sistemas electorales para satisfacer las necesidades de respuesta de un sistema político. Es preciso determinar, por ejemplo, si un solo distrito electoral nacional para senadores está en condiciones de establecer un nexo real entre electores y elegidos.

Finalmente, es esencial que las reformas del sistema electoral se vean complementadas con regulaciones en otras áreas normativas, para evitar que se vean devaluadas o terminen siendo poco creíbles (ver el punto siguiente).

D. Disociación entre reforma del régimen electoral y reforma de los partidos políticos

Se constata una disociación entre la reforma del sistema electoral y la reforma de los partidos políticos. Se trata de aquellos casos en los que las reformas del régimen electoral requieren de la correspondiente norma complementaria en los estatutos de los partidos o al menos del desempeño práctico de los partidos. Bolivia es un caso ilustrativo: la introducción de distritos electorales directos, concebidos como instrumentos para aumentar la capacidad de respuesta del sistema político, se vio desvalorizada y hasta contrarrestada por el hecho de que los partidos políticos no estaban dispuestos a acomodar sus estructuras internas y procesos de nominación

al nuevo sistema. En lugar de adaptar las estructuras de decisión de los partidos a esta reforma del sistema electoral, los presidentes de partido siguieron nominando a los candidatos, incluidos aquellos de los distritos electorales.

E. Autoridades electorales

El sistema electoral y las leyes de partidos políticos sólo pueden cumplir sus funciones en la medida en que se haga efectivo el control de su cumplimiento. En general, las autoridades electorales sólo concitan la atención pública durante las campañas electorales. Esto contrasta fuertemente con sus importantes funciones, que van más allá de la mera campaña electoral (p. ej., control del financiamiento de los partidos, habilitación de partidos).

La politización de los procedimientos de nombramiento de las autoridades, la influencia por parte del ejecutivo, la superposición de competencias que tampoco son siempre claras o la falta de presupuestos para un cumplimiento adecuado de las funciones son apenas algunos aspectos que ilustran la problemática de estas autoridades.

Un análisis crítico de las competencias, el cumplimiento de las funciones y del contexto que las condiciona, así como una clara definición de los aspectos que ciertamente necesitan ser reformados, es una de las grandes desideratas de investigación en América Latina.

F. Pedagogía electoral

Falta casi por completo una pedagogía electoral en el sentido de una información exhaustiva y fundamentada de la población. En general, la formación ciudadana no es un tema que se trate o queda reservado a organizaciones privadas o internacionales.

En cambio, se lanzan pocas semanas antes de las elecciones costosas y apresuradas campañas de último momento cuyo impacto es notablemente escaso. Otro problema en este contexto es que muchas veces las autoridades de los locales electorales no están debidamente instruidas y, por ende, no están en condiciones de atender a las consultas de los electores.

G. Realidades funcionales de los sistemas de gobierno presidencialistas

A pesar de estos factores contextuales que aportan lo suyo a las repercusiones de las elecciones ya exhibidas, no debemos perder de vista lo siguiente: la percepción negativa de las instituciones, de las que en muchos casos queda excluida la investidura presidencial, se remite fundamentalmente a una mala interpretación o incomprendimiento del diseño institucional nacional por parte del electorado. Los sistemas de gobierno latinoamericanos no son sólo representativos; son, sobre todo, sistemas presidencialistas. Para formularlo de manera muy puntualizada: en muchos casos las constituciones latinoamericanas son menos presidencialistas que la respectiva práctica de gobierno. Las prácticas políticas tradicionales y las características personalistas contrarrestan no pocas veces el sistema institucional y el principio de competencia vigente. La desvalorización de las instituciones a menudo proviene directamente del palacio presidencial. La responsabilidad suele atribuirse a las instituciones mismas y la omnipotencia del presidente se explica o justifica por la inoperancia de las instituciones. De este modo, la relación causa y efecto queda en gran medida desactivada, sin desconocer la responsabilidad que les cabe a las instituciones mismas por su funcionamiento.

Esto atañe en esencia al sistema de gobierno como tal. No se trata de reflotar el viejo debate general de parlamentarismo versus presidencialismo. Esta etiqueta (re)activaría de ambos lados actitudes poco conducentes para un debate constructivo de cara al futuro. Cabe constatar, sin embargo, que si bien luego del fracaso de este debate han desaparecido de los debates nacionales sus aspectos constitutivos, no por ello desaparecieron las problemáticas esenciales. Un presidencialismo hipertrófico, la subordinación del Poder Legislativo al Ejecutivo; la falta de pesos y contrapesos, una situación agudizada por las posibilidades de reelección directa del presidente facilitada en muchos casos; independencia de la justicia; el bloqueo de los procesos de descentralización por parte del gobierno central, son apenas algunas manifestaciones.

A tal efecto, es necesario seguir avanzando en los análisis, parcialmente ya existentes, de la brecha entre la realidad funcional y la normativa en el contexto del régimen presidencialista.

Será esencial que puedan fructificar los conocimientos, fundamentalmente aquellos surgidos de los largos debates de las décadas de 1980 y

1990 en América Latina. En esencia, se trata de mejorar la realidad funcional del sistema de gobierno presidencialista vigente.

Consiguentemente, se deberán debatir y formular planteamientos que, aun cuando no puedan ser implementados sin problemas ni resistencias, permitan producir cambios capaces de generar un potencial transformador que actúe en forma indirecta sobre el sistema presidencialista.

H. Cultura política - comportamiento de las élites

La implementación técnicamente correcta, o al menos aceptable, del mero proceso electoral, inserto en el contexto político-cultural concreto de los Estados latinoamericanos, no pocas veces lleva a una amalgama que recuerda al “realismo mágico”.

Esta afirmación, que para uno que otro país puede parecer algo extrema, busca esencialmente poner de manifiesto que las elecciones en su conjunto se ubican en un contexto que no puede modificarse sólo con reformas institucionales o con normas jurídicas. Con eso no se pretende desconocer que las regulaciones jurídicas, aun cuando en un primer momento sólo tengan un efecto sancionador *a posteriori*, desplieguen, siempre que sean aplicadas, un efecto preventivo en algunas circunstancias sólo después de mucho tiempo.

Con seguridad puede firmarse que “muchos de los desafíos que enfrenta la democracia tendrían una solución con el progreso de la ética política. Sin este desarrollo, es difícil pensar que las reformas institucionales que se acuerden tengan pleno éxito y puedan mantener su desempeño positivo en el largo plazo” (Nohlen, 2003, pág. 21).

Dependerá de sensibles avances en este campo el que las múltiples reformas en América Latina caigan en suelo fértil o que América Latina termine convirtiéndose en un “mausoleo de modernidades”, para utilizar un término de Whitehead (Whitehead, 2010, pág. 23).

V. Observaciones finales

Sin duda las elecciones poseen un valor intrínseco ya que, siempre que se trate de elecciones basadas en el principio de la competencia y que cumplen con los principios democráticos del Estado de derecho, son la

expresión de la soberanía popular y de su libre voluntad de delegar el poder político temporalmente. Las elecciones se han convertido en un elemento integral de las democracias latinoamericanas. Sin embargo, estas elecciones no han podido reducir los significativos problemas de aceptación de la democracia representativa. Atribuir esta situación únicamente al proceso electoral y recurrir, en consecuencia, a otras formas de representación política, no refleja la realidad.

Los observadores electorales, las campañas, los programas partidarios y las plataformas electorales, los candidatos y los resultados electorales constituyen elementos irrenunciables del análisis politológico. No obstante, sólo brindan una información sumamente acotada sobre la brecha, desgastante de la democracia, que existe entre la percepción de las elecciones y la convicción de los votantes acerca de su necesidad y de su importancia en el marco de un sistema democrático y sus resultados, por un lado, y la apreciación de los votantes en cuanto a la realidad funcional de la estructura institucional emergente de estas elecciones, por el otro.

Partiendo de la convicción de que a pesar de sus problemas, que no se presentan sólo en América Latina sino también en otras latitudes, la democracia es el sistema de gobierno preferible, la presente contribución es un alegato decidido en favor de abandonar el enfoque analítico unidimensional y despertar o agudizar la conciencia sobre factores contextuales responsables interdependientes, que superan el mero proceso electoral.

Somos conscientes de que se trata de una problemática sumamente compleja y difícil que no debe ser remitida a una simplificación inadmisible ni verse sobrecargada con ilusiones respecto de la superación de los obstáculos que existen para solucionar los múltiples problemas o respecto del horizonte de tiempo para semejante emprendimiento.

Notas

1. Ver al respecto Nohlen, Dieter (1990), *Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen, pág.18, cuyas consideraciones sirvieron de orientación para esta parte.
2. Ver al respecto Korte, Karl-Rudolf (2009), *Wahlen in Deutschland, Zeitbilder*, Bonn, pág. 2.

3. Ligera reformulación del listado contenido en Nohlen, *Wahlrecht*, op. cit., pág. 25.
4. Ver al respecto Mücke, Ulrich (2005), "Die Demokratie in Lateinamerika. Wahlen, Zivilgesellschaft und Republikanismus im 19. Jahrhundert", en *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas* 42, págs. 389-404.
5. Ver al respecto Werz, Niklaus (2005), *Lateinamerika. Eine Einführung*, Baden-Baden, Nomos, pág. 73 y s..
6. En cuanto a la región andina, ver Mainwaring, Scott, Bejarano, Ana María, Pizarro, Eduardo (eds.) (2008), *La crisis de la representación democrática en los países andinos*, Colombia, Grupo Editorial Norma.
7. Sólo en Colombia, Nicaragua y Venezuela el voto no es obligatorio. Es posible que después de las elecciones parlamentarias del 14 de marzo de 2010 en Colombia con una participación de tan sólo un 45%, la introducción del voto obligatorio vuelva a estar a la orden del día.
8. Ver ONPE (Oficina Nacional de Procesos Electorales) (2008), Elecciones Vol. 7, nro. 8, enero-septiembre 2008: Voto Electrónico: Aspectos Institucionales, Sociales, Jurídicos y Observación Electoral, Perú.
9. Con la sola excepción de México y República Dominicana.
10. En una percepción positiva de este concepto, Cortez Hurtado habla del Control Social como de la "Desconfianza Armada". Cortéz Hurtado, Roger (2009): "Control social: la desconfianza armada", en Konrad-Adenauer-Stiftung(2009), *Reflexión crítica a la nueva constitución política del Estado*, La Paz, págs. 321-360.
11. Ver www.milenio.com/node/341833. Este discurso está contenido en la sección "Discursos y Conferencias" en la presente edición de *Diálogo Político*.
12. En cuanto a la evolución en el período 2002-2009 véase Konrad-Adenauer-Stiftung (2009): *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina*, pág. 15. También resulta ilustrativo el rankeo de países del Índice de Transformación Bertelsmann (BTI) en: [http://bt2008.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/Anlagen_BTI_2008_Rangliste_DE.pdf](http://bt2008.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/Anlagen_BTI_2008/BTI_2008_Rangliste_DE.pdf); véase también Analyse 2010 en: http://www.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/Anlagen_BTI_2010/BTI_2010_Broschuere_D_web.pdf.
13. En el presente contexto dejamos abierto si concretamente se trata de "democracias defectuosas". Respecto de este concepto, véase Merkel, Wolfgang (1999), „Defekte Demokratien“, Merkel, Wolfgang - Busch, Andreas (eds.), *Demokratie in Ost und West*, Frankfurt, págs. 361-381. Una visión crítica en Werz, *Lateinamerika*, op. cit., pág. 332.

14. Gráficos 5 y 6: medidos en una escala de 1 (no democrático) a 10 (plenamente democrático).
15. Aunque también en este caso se constatan algunas excepciones o evoluciones diferentes, como el caso de la elevada participación en los últimos años en Bolivia.
16. Más detalles ofrece Elites Parlamentarias Latinoamericanas. Boletín datos de opinión, número 10- 09, Julio 2009; http://america.usal/oir/ELites/Boletines%204/10_brenes.pdf.
17. No se incluyó a Belice, Jamaica y Haití.
18. Cabe señalar que en el caso de Bolivia esto es cierto sobre todo con respecto al nivel nacional, en tanto que en el análisis de las elecciones comunales y regionales de abril de 2010, la manifestación es claramente más débil en los niveles inferiores de representación política.
19. Para un análisis de las enmiendas constitucionales introducidas en América Latina como consecuencia de este debate, véase Jost, Stefan (2003), *Bolivien: Politisches System und Reformprozess 1993-1997*, Opladen, págs. 63-86.
20. Para un panorama detallado de las modificaciones introducidas a partir de estas reformas de las leyes electorales, véase Universidad Nacional de México; IDEA Internacional (2008), *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*; Instituto de Investigaciones Jurídicas, in: Serie Doctrina Jurídica, Núm. 418, México.
21. El ejemplo más reciente es el debate en Colombia luego de las elecciones legislativas en marzo de 2010. La impuntualidad de los votantes se tomó como argumento para proponer una prolongación del funcionamiento de las mesas electorales, en tanto que la gran cantidad de abstenciones o votos nulos en virtud de las confusas boletas electorales llevó a pedir la introducción del “voto electrónico”.
22. Si, como ocurriera en las elecciones legislativas de marzo en Colombia, el vicepresidente reconoce públicamente que la boleta electoral lo confundió, esto habla por sí mismo.

Referencias bibliográficas

- BERNECKER, WALTER L. - BUVE, RAYMOND T. - FISHER, JOHN R. u.a. (eds.) (1996). *Handbuch zur Geschichte Lateinamerikas. Band 3. Lateinamerika im 20. Jahrhundert*, Stuttgart, Klett Verlag.
- ELITES PARLAMENTARIAS LATINOAMERICANAS. Boletín datos de opinión, Número 10- 09, Julio 2009; http://america.usal/oir/ELites/Boletines%204/10_brenes.pdf

- IDEA. Balance Electoral latinoamericano Nov. 2005–Dic. 2006: www.idea.int/americas/upload/dz_balance_electoral_latinoamericano_pdf.pdf
- JARAMILLO, JUAN (2004). "Los tribunales electorales en Latinoamérica. Un estudio comparativo", en *ONPE: Elecciones*, Año 3, No.4, diciembre 2004, págs.169-234.
- JOST, STEFAN (2003). *Bolivien: Politisches System und Reformprozess 1993-1997*, Opladen, Verlag Leske & Budrich.
- KONRAD ADENAUER STIFTUNG (2009). *Reflexión crítica a la nueva Constitución Política del Estado*, La Paz.
- ____ (2009). *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina*, Buenos Aires.
- KORTE, KARL-RUDOLF (2009). *Wahlen in Deutschland*, Zeitbilder, Bonn.
- LATINOBARÓMETRO (2009). http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_LATINOBAROMETRO_INFORME_2009.pdf.
- MAINWARING, SCOTT - BEJARANO, ANA MARÍA - PIZARRO, EDUARDO (eds.) (2008). *La crisis de la representación democrática en los países andinos*, Colombia.
- MERKEL, WOLFGANG (1999). „Defekte Demokratien“ en Merkel, Wolfgang - Busch, Andreas (eds.). *Demokratie in Ost und West*, Frankfurt.
- MÜCKE, ULRICH (2005). „Die Demokratie in Lateinamerika. Wahlen, Zivilgesellschaft und Republikanismus im 19. Jahrhundert“, Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas 42, págs. 389-404.
- NOHLEN, DIETER (1990). *Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen.
- ____ (2003). "Desafíos de la democracia contemporánea", en *Elecciones* 2 (2), págs. 11-22.
- ONPE (OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES) (2008). Elecciones Vol. 7, n 8, enero- septiembre 2008: Voto Electrónico: Aspectos Institucionales, Sociales, Jurídicos y Observación Electoral, Perú.
- STÜWE, KLAUS - RINKE, STEFAN (eds.) (2008). *Die politischen Systeme in Nord- und Lateinamerika. Eine Einführung*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften.
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE MÉXICO; IDEA Internacional (2008). "Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007; Instituto de Investigaciones Jurídicas", en *Serie Doctrina Jurídica*, Núm. 418, México.
- WERZ, NIKOLAUS (2005). *Lateinamerika. Eine Einführung*, Baden-Baden, Nomos.
- WHITEHEAD, LAURENCE (2010). *Latin America. A new interpretation. Revised and updated*, New York.
- ZILLA, CLAUDIA (2009). Wahlen in Lateinamerika, en: Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 30, Berlin, junio 2009, pág. 1.

RESUMEN

Desde la (re)democratización de los Estados latinoamericanos, las elecciones son parte integral de la vida política cotidiana. Al mismo tiempo se constata, sin embargo, que para el electorado las elecciones evidentemente no cumplen en forma satisfactoria la función central que les asiste en un sistema representativo y que es la integración del Congreso nacional. La notoria deficiencia en su desempeño es atribuida al sistema representativo y entraña el peligro de una erosión de la democracia. Hasta ahora, los partidos y gobiernos reaccionaron ante esta crítica fundamentalmente con la introducción de reformas al régimen electoral. Sin embargo, por más profundas que puedan ser en uno que otro caso, las reformas no bastan para solucionar el problema. La relación que existe entre las elecciones y un Congreso nacional disfuncional o no confiable no puede quedar reducida al proceso electoral meramente técnico y a su normal desarrollo. Semejante análisis excluye factores contextuales sustanciales que son relevantes en el entorno de las elecciones. Son estos elementos los que deben ser abordados y modificados, algo que, sin embargo, sólo podrá lograrse en la medida en que se produzca un cambio fundamental en la ética política, en cierta medida una condición básica para el éxito de mediano y largo plazo de todos los esfuerzos de reforma institucionales y jurídicos.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.

Año XXVII - N° 2 - Junio, 2010

Procesos constituyentes andinos: de Colombia a Bolivia (1990-2009)*

Salvador Romero Ballivián

I. Introducción

En los últimos veinte años, el área andina ha multiplicado las experiencias constituyentes, lo que de por sí sería interesante, pero además lo hizo fuera de transiciones de régimen.

Los cambios de régimen son proclives a las transformaciones constitucionales, como prueba abundantemente la historia: de la II República Francesa que sucedió a la monarquía de Luis Felipe de Orleans, pasando por la República de Weimar construida sobre las ruinas del Imperio, a la actual Constitución española, que desmontó el autoritarismo de Francisco Franco.

- * Una versión preliminar de este texto fue presentada inicialmente como una conferencia en el IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP) en agosto de 2008 en San José de Costa Rica, gracias al auspicio del Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).

SALVADOR ROMERO BALLIVIÁN

Doctor en Sociología Política (Instituto de Estudios Políticos de París). Fue vicepresidente de la Corte Departamental Electoral de La Paz y presidente de la Corte Nacional Electoral. Catedrático universitario. Entre sus principales libros destacan: *Diccionario biográfico de parlamentarios 1979-2009*; *Atlas electoral latinoamericano* (comp.); *Geografía electoral de Bolivia*; *Razón y sentimiento: la socialización política y las trayectorias electorales de la élite boliviana*. Artículos suyos sobre asuntos políticos han sido publicados en periódicos, revistas y libros de varios países de América Latina y Europa.

América Latina tampoco se sustrajo a ese impulso: con la retirada militar a finales de los años 1970 se aprobaron nuevas constituciones en Perú, Ecuador, Brasil y Paraguay. Sin embargo, se cuentan menos ejemplos de países que sin los traumas de una derrota militar o de un profundo cambio de régimen deciden aprobar nuevas constituciones mediante asambleas constituyentes, menos aún encargándoles la misión de refundar el Estado y sus relaciones con la sociedad. Así ha ocurrido en el área andina: Colombia en 1991, Ecuador en dos oportunidades (1997 y 2008), Perú en 1993, Venezuela en 1999, Bolivia en 2009. El resto del continente no ha mostrado la misma inclinación.

Muchos ángulos permiten comparar estas experiencias: desde aspectos relativamente técnicos como la modalidad de elección de los representantes, el tiempo de trabajo de las asambleas, la cantidad de comisiones establecidas, hasta los resultados más políticos, como los diseños institucionales, las reformas electorales, el grado de legitimidad alcanzado por el nuevo texto constitucional, sus efectos sobre la gobernabilidad y el afianzamiento del régimen democrático. En un trabajo de estas características es imposible abordar tantas cuestiones; ni siquiera se podría mencionarlas superficialmente. Este ensayo apunta a explorar las razones por las cuales el área andina apostó con tanto entusiasmo por las asambleas constituyentes y repasar sus principales consecuencias políticas.

Sería, por supuesto, reductor, tratar de encontrar causas únicas para las convocatorias a asambleas constituyentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú o Venezuela sin tener en cuenta los matices y las especificidades de cada sociedad, las trayectorias históricas singulares. Sin embargo, al precio de un cierto esquematismo pueden ofrecerse hipótesis comunes, de las cuales la principal es que la Asamblea Constituyente fue el instrumento que creyeron encontrar las sociedades andinas, o por lo menos amplias franjas de ellas, para refundarse, para encontrar un nuevo inicio, ampliando los derechos o las garantías para los individuos y los grupos, creando mecanismos de participación directa en los asuntos políticos que relegasen a los políticos profesionales, rediseñando las instituciones para hacerlas menos elitistas. Desde ese punto de vista, representó una expresión del descontento con la situación política, en especial contra los partidos que dirigieron el Estado; social, ante la persistencia de las desigualdades y la lentitud de los progresos en oportunidades; económica, por los costos del ajuste liberal y de algunas crisis económicas que por breves no fueron menos agudas;

cultural, contra el sentimiento de exclusión en la toma de decisiones colectivas. Al mismo tiempo, en particular en las experiencias más recientes, la asamblea constituyente constituyó un instrumento excepcional para los políticos que utilizaron las banderas que ofrecía para reordenar el tablero en su beneficio mediante un cambio de reglas.

II. La asamblea constituyente: entre la utopía de la refundación de la sociedad y la construcción de proyectos políticos

La América andina no descubrió las asambleas constituyentes en la última década del siglo XX. Al contrario, varios países tenían una larga tradición en la materia, iniciada en la búsqueda de la mejor manera de organizar las nuevas repúblicas (Rodríguez, 2003, págs. 85-110). La observación vale para la mayoría de esas naciones, de las cuales la excepción más destacada es Colombia, que mantenía su Constitución desde 1886 aunque con enmiendas. Si bien muchas de esas constituyentes sirvieron para dar un manto de legalidad a gobiernos de facto, algunas de ellas se convocaron en momentos críticos para los países (Barragán, 2005, pág. 339). Como señala Marie Danielle Demélas, a lo largo del siglo XIX hubo una “obsesión constitucionalista que se acompañaba con una inestabilidad recurrente de golpes de Estado, de dictaduras. En el conjunto del universo hispánico, la clase política hipostasiaba la ley, al mismo tiempo que no dudaba en violarla” (Demélas, 2003, pág. 332). Quizá por ello desde el siglo XIX hasta principios del XXI muchos observadores han comentado con ironía este rasgo de la cultura política andina, que periódicamente cifra enormes esperanzas en la redacción de constituciones para recrear las bases de la sociedad en nombre de los ideales más elevados: la libertad, la justicia social, el fortalecimiento de la nación, la democracia, la igualdad, etc. O, en palabras del historiador Alberto Crespo, “existe también entre los bolivianos una transferencia de culpabilidad hacia las leyes. Están impenitentemente alegando que los males desaparecerán cuando se modifiquen las leyes, sueñan con un estatuto de partidos, les fascinan las elecciones y siempre están pensando en una nueva Constitución Política. Por eso a lo largo de nuestra historia la hemos modificado la friolera de 17 veces y ahora hay un acuerdo general en reformarla otra vez, aunque no se sabe qué cambios introducir” (Crespo, 1988, pág. 244).

Las asambleas constituyentes forman parte de la historia política de las repúblicas andinas: Ecuador y Perú se volcaron hacia ellas cuando recuperaron sus democracias en el inicio de la tercera ola de democratización mundial, y corresponde añadir la Constitución de Venezuela de 1961, conocida como el Pacto de Punto Fijo, promulgada poco después del final de la dictadura del general Marcos Pérez Jiménez. Ello no fue óbice para que menos de dos décadas después, nuevas asambleas constituyentes redactasen otras constituciones. En los otros países, incluso antes de la exitosa convocatoria hubo pedidos o intentos serios para organizar una asamblea constituyente. Como ejemplo, en Colombia, en 1977, Alfonso López realizó una asamblea constitucional que la Corte Suprema declaró improcedente y en 1988 liberales y conservadores acordaron convocar una asamblea constituyente; en Venezuela, tras el “Caracazo” de 1989, el Congreso nacional debatió la necesidad de realizar una reforma constitucional o convocar una asamblea constituyente; en Bolivia, en 1990, una marcha indígena reclamó una Asamblea y en 2002 este tema figuró entre los principales debates de la campaña; en Ecuador, en 1990 el movimiento indígena exigió la refundación del país a través de una asamblea constituyente.

En la última década del siglo XX, el retorno a las asambleas constituyentes se dio bajo nuevas características. En primer lugar, su convocatoria fue exigida por actores que jugaban un papel secundario en el escenario político institucionalizado o que no pertenecían a los sectores más influyentes de la economía y la sociedad. Así sucedió con el movimiento juvenil estudiantil en Colombia, o con el “indígena” en Bolivia y Ecuador, por lo que fue habitual que al inicio los planteamientos no fuesen reconocidos oficial o legítimamente, por su “fuerte contenido anti establecimiento político” (Llano Ángel, 2007, pág. 48). La Asamblea Constituyente se planteó entonces como un abierto desafío al orden establecido, cuando gran parte de la práctica latinoamericana en la materia reducía este tipo de convenciones a ajustes menores de los textos precedentes y servía para brindarle al gobierno de turno una mayor holgura o para intentar dotarse de una nueva legitimidad. En pocos casos las asambleas constituyentes sirvieron para transformar en profundidad los principios constitucionales, entre los que se cuentan la boliviana de 1938, que abrió el rumbo para el constitucionalismo social.

Esta nueva ola comenzó en Colombia cuando un movimiento de estudiantes impulsó la convocatoria a la Asamblea Constituyente, lo que

forzó un hecho jurídico, sutilmente interpretado por los tribunales de justicia, gracias a una contundente acción política, “la séptima papeleta”: en la presidencial de 1990, más de 5 millones de colombianos respaldaron la organización de una asamblea constituyente. La elección de sus miembros se dio en diciembre de 1990, con una participación electoral relativamente baja pero no muy alejada del promedio de un país tradicionalmente poco participativo. La exigencia se basaba en la voluntad de reformar el sistema político, uno de los más antiguos y tradicionales de América Latina, todavía estructurado a partir de la confrontación conservadora-liberal que caracterizó el final del siglo XIX latinoamericano, el deseo de ampliar los espacios de decisión ciudadana, la voluntad de acceder a nuevos derechos y poner fin a la violencia desatada por la guerrilla y el narcotráfico, en ese momento en su etapa más crítica (Franco, 2009, págs. 376-409). La singularidad del caso colombiano proviene de la posición asumida por el Poder Ejecutivo, encabezado por César Gaviria, de no buscar un rédito político directo, léase contar con una mayoría para quebrar uno de los candados ideados en América Latina contra las tentaciones autoritarias: la prohibición de la reelección presidencial inmediata (Nohlen, 2007, págs. 287-292). En esas condiciones, los representantes de las tres principales corrientes (liberales, Movimiento de Salvación Nacional de línea conservadora, ex guerrilleros del M19) trabajaron con bastante libertad en la búsqueda de acuerdos y consensos. La Asamblea Constituyente no quedó puesta al servicio de un proyecto partidista o personal, lo que explicó que no se produjese una constante injerencia gubernamental en las deliberaciones ni un reforzamiento del presidencialismo en los textos (Madariaga, 2005, pág. 22), aunque la “evolución política y social del país ha continuado fortaleciendo el papel político de los presidentes y sus gobiernos” (Restrepo, 2006, pág. 27).

La Asamblea Constituyente de Colombia funcionó como ejemplo, no necesariamente como metodología de trabajo pero sí como recurso político. Incluso en el país que más tardó en convocar a una asamblea constituyente, Bolivia, los ecos se sintieron rápido. En la genealogía de la convocatoria a la Asamblea Constituyente, el hito primero es la “marcha indígena de tierras bajas por dignidad y territorio” de 1990, que reclamó una Asamblea casi en simultáneo a la célebre “séptima papeleta” colombiana. Pese a quedar relegada durante muchos años, la exigencia sobrevivió en los márgenes del sistema político, alentada por pequeñas organizaciones de izquierda, sindicatos, movimientos sociales variopintos, organizaciones no gubernamentales

e intelectuales críticos con el liberalismo económico y político. De manera general, cada caso nacional ha servido de modelo o, por el contrario, de contraejemplo para los otros países.

La Constitución de Colombia tuvo innovaciones en cuatro áreas, lo cual contribuyó a difundir ideas que se encuentran también presentes en las otras cartas magnas del área andina. Primero, amplió los derechos de los ciudadanos y buscó ofrecer instrumentos para su efectiva protección y garantía, en especial a través de la acción de tutela¹ o la creación de la Defensoría del Pueblo. Después, introdujo los derechos indígenas, vale decir, derechos colectivos que incluían el ejercicio de la autoridad tradicional con facultades de aplicar una justicia comunitaria o el gobierno de los territorios indígenas según usos y costumbres. Luego creó nuevos órganos constitucionales destinados a mejorar la administración de justicia, entre otros, la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura. Dio cuerpo sobre todo a la democracia “participativa”, que para los fines de este trabajo se entenderá de manera amplia y flexible como el conjunto de instrumentos de democracia directa (como el referéndum), cuotas de representación (por ejemplo, asignación de cuotas para determinados grupos o el establecimiento de distritos especiales de elección), intervención directa de la ciudadanía en los asuntos públicos (a través de revocatorias de mandato o iniciativas legislativas) y reformas en el sistema de representación para limitar el poder de los partidos (por ejemplo, con la posibilidad abierta a asociaciones civiles o grupos de ciudadanos de presentar candidaturas o la adopción de sistemas que autorizan votos selectivos dentro de una misma nómina o entre varias listas). Así, la Constitución colombiana estableció el referéndum, el plebiscito, la consulta popular, la iniciativa normativa, el cabildo abierto, la revocatoria de mandato, el voto popular a decisiones consideradas altamente perjudiciales, la circunscripción especial para los indígenas y las comunidades negras (Murillo, 1993, págs. 105-107).

La aprobación de la Constitución dio lugar a una progresiva y no siempre sencilla traducción legislativa de los nuevos principios constitucionales. Los rasgos de la “democracia participativa” como ha sido descrita no son exclusivos de la región andina: algunos de ellos tienen una amplia difusión internacional o una creciente importancia, como las cuotas de representación o los referendos; otros, aunque con menor frecuencia, han sido incorporados en las legislaciones de otros países latinoamericanos.

A partir del ejemplo colombiano, en los Andes la Asamblea Constituyente se presentó como la posibilidad de refundar la política (a menudo contra los políticos de los partidos “tradicionales”), de establecer un nuevo vínculo entre el Estado y la sociedad. Pero la experiencia peruana de 1993 introdujo un elemento novedoso, presente con mayor o menor fuerza en los casos siguientes: la elección de una Asamblea Constituyente para consolidar un nuevo proyecto político dirigido por un hombre ajeno al sistema de partidos (conocido durante muchos años como *outsider*), diseñado contra las élites partidarias. Tras consumar su autogolpe y cerrar el Congreso en el cual se encontraba en posición minoritaria,² en 1992 Alberto Fujimori convocó a un congreso constituyente para que le diese una legitimidad democrática interna y externa, convalidase su acción y le brindara los instrumentos de la gobernabilidad. El triunfo de la lista oficialista, que contó con 44 de los 80 asambleístas y el apoyo de partidos minoritarios, le permitió fijar las nuevas reglas constitucionales con holgura. Es probable que la mayoría absoluta –también conseguida luego por Chávez, Morales y Correa–, que permitía prescindir de concertaciones, haya acentuado la tendencia a imponerse del régimen (Tanaka, 2002, págs. 327-328).

La Asamblea Constituyente peruana introdujo novedades que luego intentarían reproducirse en otros países: autorizó la reelección presidencial –debilitando el tabú latinoamericano que terminaría desapareciendo con otras asambleas constituyentes o con reformas constitucionales, como ilustran los ejemplos de Argentina, Brasil o Colombia– y permitió que el primer beneficiario fuera el presidente en ejercicio –mostrando con claridad que el cambio tenía un beneficiario con nombre y apellido. Al mismo tiempo, en la línea colombiana, multiplicó los nuevos poderes de decisión para la ciudadanía, con un claro sesgo anti-institucional. Las nuevas atribuciones debilitaban las instituciones, ya fueran órganos estatales u organizaciones políticas, de por sí frágiles en el área andina. La Constitución incluyó el referéndum, la iniciativa ciudadana legislativa o la revocatoria de autoridades. Por último, limitaba la reconstitución de un sistema partidario vigoroso a través de las disposiciones constitucionales o las leyes aprobadas por esa vía. Las disposiciones alejaron la dispersión de los sufragios gracias a la circunscripción nacional única sin barrera de ingreso o la reducción de firmas necesarias para competir en el ámbito municipal, mientras que se acotaba el espacio de los partidos con el sistema unicameral reducido (120 miembros). Muchas de las me-

didas se adoptaron sin un diagnóstico o balance detenido de los sistemas electorales reemplazados o de los sistemas de partidos que se buscaba dejar atrás (Tuesta Soldevilla, 2005, pág. 73). Así se consolidó la idea del voto preferencial, que supuestamente debía mejorar la relación entre votante y elegido, aunque no logró revertir el desprestigio de los partidos y alimentó las rivalidades dentro de las mismas organizaciones (Nohlen, 1994, págs. 276-278). En la línea de dar prioridad a la democracia “participativa” y a establecer un vínculo entre el presidente y la ciudadanía sin intermediarios, la aprobación final del texto quedó a cargo del electorado en un referéndum, el primero que se celebró en el Perú desde el retorno a la democracia. En la consulta, celebrada en 1993, se impuso el “sí”, que apuntaló el poder de Fujimori.

Sin embargo, la Constitución peruana, como las aprobadas posteriormente en la región andina en el período considerado, también mostró filiaciones con la tradición constitucionalista latinoamericana, en especial mediante la consolidación del presidencialismo y reduciendo el Parlamento a un papel menor (Aguilar, 2006, pág. 72). De hecho, el Poder Legislativo se volvió unicameral, modalidad también adoptada por los constituyentes de Ecuador y Venezuela (en Bolivia se planteó conformar una cámara única pero la propuesta fue finalmente desechada). Muchos argumentos contra el bicameralismo no pasaron por una consideración de sus méritos o problemas para la representación, la gobernabilidad o el equilibrio de poderes, sino por el costo económico de mantenerlo en naciones poco prósperas. En el mismo sentido, se redujo el número de parlamentarios, achicando los espacios disponibles para políticos profesionales. Ambas decisiones constituyían críticas implícitas o explícitas a los partidos “tradicionales”.

La Asamblea Constituyente de Ecuador de 1998 ayuda a entender mejor la dinámica política que guió los procesos constituyentes andinos del siglo XXI. Tras la destitución congresal de Abdalá Bucaram en 1997, en atención a una fuerte presión social en la cual jugó un papel destacado la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE), y luego de múltiples peripecias jurídicas y políticas, se organizó una asamblea constituyente. Sin embargo, a diferencia de lo que sucedió en los años posteriores en el mismo Ecuador en 2008, en Venezuela y Bolivia ningún líder crítico con el orden establecido logró capitalizarla. La ausencia de la dominación personal sobre la Asamblea quedó confirmada con la ausencia de una cláusula que permitiera la reelección inmediata, reforma que sí con-

templaron las constituciones aprobadas bajo la inspiración de Fujimori, Chávez, Correa y Morales. Más bien, los partidos conservadores, el Social Cristiano, el Demócrata Popular y el Frente Radical Alfarista, lograron la mayoría. En una posición minoritaria quedó Pachacuti (7 de los 70 asambleístas), que no logró concretar muchas de sus propuestas (Pacari, 2005, págs. 85-95).

En esas condiciones, a las cuales debe sumarse su orfandad, abandonada por los poderes Ejecutivo y Legislativo, la Asamblea Constituyente terminó como un episodio político poco relevante en la historia del Ecuador, aunque introdujo la consulta popular sobre temas importantes y que no fueran constitucionales por iniciativa ciudadana, aprobó la revocatoria del mandato, estableció mecanismos de fiscalización ciudadana como un mecanismo para evitar la corrupción y apuntaló los derechos colectivos de las poblaciones afroecuatorianas y de los pueblos indígenas en un grado que no tenía hasta entonces ningún otro país del área (Rivero, 2005, págs. 157-159). Incorporó, asimismo, derechos sobre el medioambiente o los recursos naturales, percibidos como “derechos de tercera generación” luego de los derechos civiles y políticos que definirían la primera y de los socioeconómicos, característicos de la segunda (Paz - Cepeda, 2007, págs. 295-296).

Finalmente, la nueva Constitución aprobó numerosos artículos como respuesta a las exigencias puntuales de grupos movilizados: se trató de un rasgo que luego se encontraría en las asambleas constituyentes de Bolivia, Venezuela y, otra vez, de Ecuador. A la par que la Constitución establecía principios generales para el funcionamiento del Estado, las relaciones con la sociedad y los derechos para los individuos, otorgaba derechos concretos a sectores específicos. La Asamblea Constituyente, al presentarse como el espacio de la refundación de la sociedad con la participación de todos y en especial de los sectores hasta entonces “excluidos”, tenía márgenes escasos de maniobra para resistir las presiones de quienes se presentaban de inmediato como históricamente discriminados por razones de sexo, origen étnico, capacidades físicas u ocupación. Esta Asamblea, como la colombiana, que recibió más de 100.000 propuestas ciudadanas o estimuló la convergencia de los movimientos feministas para el cabildeo con la Asamblea (Wills, 2002, pág. 418), la siguiente Constituyente en Ecuador o la boliviana, reservó un espacio importante para atender a los más variados sectores sociales que tenían peticiones expresas para conseguir un artículo constitucional.

En los tres casos siguientes, Venezuela, Bolivia y Ecuador en 2008, la Asamblea Constituyente se convirtió en la piedra fundamental de proyectos políticos dirigidos por hombres enfrentados a los partidos “tradicionales” y a las élites, decididos a recomponer el escenario político. Las asambleas constituyentes de Colombia y de Perú buscaron reformas políticas pero no se concibieron como instrumentos para socavar el orden establecido político, social, económico, cultural (la inspiración de la ecuatoriana podía apuntar contra el *statu quo*, pero su desarrollo terminó produciendo un texto poco “revolucionario” que incluso consolidó los principios de la economía de mercado).

Con Hugo Chávez se abre una nueva fase. La primera novedad radicó en que la convocatoria a la Asamblea Constituyente constituyó la principal bandera de la campaña electoral de un candidato ajeno a los partidos gobernantes, que la presentó como el mecanismo idóneo para refundar el Estado y sus relaciones con la sociedad. La oferta encontró un eco especial porque los partidos “tradicionales”, al inicio reacios a la Asamblea Constituyente, terminaron rindiéndose, mientras que decenas de organizaciones de diversa índole, nuevas o informales, también la exigían: el proceso parecía partir de las “entrañas de la nación” (Barrios, 2005, pág. 107). Ni Gaviria ni Fujimori hicieron de la asamblea constituyente una plataforma para atraer votantes en las elecciones presidenciales.

El éxito de Chávez no puede atribuirse únicamente a esa promesa, pero sin duda ayudó a consolidar la imagen de un hombre decidido a introducir cambios fuertes, significativos, rápidos, en la política, la economía, la sociedad y la cultura venezolanas. Antes, el descontento beneficiaba al principal partido opositor y permitía la alternancia entre AD y COPEI. En la década de 1990, “a medida que el desencanto se fue profundizando, ese malestar fue dirigido hacia ambos partidos” (Pérez, 2003, pág. 238).

En la presidencial de 1998, Chávez consiguió una victoria en primera vuelta con mayoría absoluta. Como sucedería luego con Morales en Bolivia, su triunfo se construyó sobre el respaldo de los sectores populares, desilusionados con una clase política acusada de preocuparse sólo de proteger sus intereses, gobernar de manera corrupta, asfixiar la renovación (los dos presidentes que precedieron a Chávez habían gobernado el país en los años setenta), con un modelo económico que no logró superar fuertes niveles de pobreza ni asegurar un acceso más equitativo a la riqueza, con una estructura social poco flexible y escasas oportunidades de ascenso

social. La victoria electoral estuvo seguida de una consulta sobre la convocatoria a una asamblea constituyente en la cual el electorado se pronunció ampliamente por el “sí” aunque con una abstención que para ese momento estableció un récord. Después vino un masivo triunfo oficialista en la elección de constituyentes: el Polo Patriótico reunió 121 de los 131 asambleístas. Este proceso, que se dio de forma muy acelerada, tuvo un efecto político y electoral muy importante: aseguró al nuevo oficialismo una amplia mayoría en la ola de la presidencial, mientras que la oposición asistía en una situación cada vez más complicada, en la cual cada revés ahondaba el impacto de la derrota inicial, de la crisis provocada por el traspaso del poder a un actor que hasta hace poco no hacía parte del juego político y con su electorado poco presto a movilizarse. Se trata de un efecto habitual cuando se organiza una consulta electoral poco después de un evento decisivo como la presidencial: el electorado acude a ratificar sus preferencias y suele ampliar el triunfo oficialista por la desmovilización de los de la oposición o por la persistencia del estado de gracia que incluso abarca a los votantes de listas distintas a la del presidente.³ El caso venezolano, ecuatoriano y boliviano confirma los postulados básicos de esta teoría de las elecciones de segundo rango.

La asamblea venezolana redactó en poco tiempo una Constitución a la medida del Gobierno, que logró un contundente respaldo en el referéndum de salida y pudo así consolidar las bases de su poder. Este esquema fue imitado en las siguientes experiencias constituyentes andinas. Como en Colombia y Perú, la nueva Constitución sirvió más para promover la democracia “participativa”, incluyendo la revocatoria del mandato, prevenida incluso para el nivel presidencial, distintos tipos de referendos, cabillos, que para apuntalar las instituciones. Así, por ejemplo, se suprimió el financiamiento público a los partidos. Sin embargo, la Asamblea tuvo una ambición suplementaria: se presentó como el inicio de una nueva era, inaugurada por un presidente fuerte que personaliza la política. La singularidad de Chávez vino de su deseo de quebrar el orden establecido, de dirigir un proyecto que fuese opuesto al “neoliberalismo” y al “imperialismo norteamericano”. Entonces, la Asamblea Constituyente no se ponía sólo al servicio de un proyecto de poder personal pero poco deseoso de romper con los marcos vigentes de una sociedad –que podía ser el caso de Fujimori, que más bien dio una orientación económica liberal a la nueva Constitución–, sino de un proyecto ideológico que afirmaba la ruptura con el pasado. El cambio

de nombre del país a República Bolivariana fue apenas la punta del iceberg (la Asamblea de Bolivia se inspiraría en ese molde al adoptar la denominación de Estado Plurinacional en lugar de República). Chávez deseaba recuperar un papel rector para el Estado en la economía en contraposición a una economía capitalista; invertir las correlaciones de fuerza social para disminuir el poder de las élites en beneficio de los sectores populares; reubicar la diplomacia venezolana para alejarla de Estados Unidos; y recomponer el sistema político para dar a su movimiento el lugar central y acorralar a los representantes de los otrora partidos fuertes (Ramírez, 2003, págs. 148-152).

El presidente Chávez recibió un período de gestión alargado hasta 6 años, la posibilidad de reelegirse y se pasó por alto la primera elección presidencial para el cómputo de los mandatos. La Asamblea Constituyente introdujo como importante novedad la convocatoria inmediata a una elección general una vez aprobada la nueva elección. Ella permitía consolidar el poder de Chávez y contar rápidamente con nuevas instituciones, con la eliminación de las anteriores, en las cuales había reductos opositores. En efecto, incluso una imponente ola electoral no modifica por sí misma todas las relaciones de poder: hay numerosas instituciones, en especial aquellas no sujetas al voto popular, como los tribunales de justicia, los organismos electorales o los aparatos administrativos, que pueden mostrarse indiferentes a esos cambios (ya sea porque cumplen sus funciones con apego a las normas o porque sus miembros tienen afiliaciones partidarias contrarias al nuevo mandatario, o por una mezcla de ambas consideraciones). La creación de nuevas instituciones, la reelección presidencial, la ampliación de los poderes presidenciales y la elección de un nuevo Parlamento con clara mayoría gubernamental permiten la recomposición completa de las instituciones y le ofrecen al presidente el control efectivo del poder: así, el oficialismo consiguió dominar “todas las instancias de decisión” (Maingon, 2007, pág. 254).

Este modelo se impuso en la región andina desde principios del siglo XXI. Lo adoptó primero Bolivia, país sacudido por una fuerte crisis política desde el año 2000. Tras la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada en 2003, luego de una represión que dejó más de 60 muertos, el gobierno de su vicepresidente y sucesor Carlos Mesa colocó la asamblea constituyente como tema central de la agenda política, en el entendimiento de que esa era una de las demandas de los sectores movilizados y que “las bases mismas

de nuestro relacionamiento como sociedad estaban en cuestión” (Mesa, 2008, pág. 107). Lo hizo a través de una vía singular: aprovechó que estaba pendiente la aprobación de las reformas constitucionales decididas en la legislatura previa y a través de una interpretación algo forzada incorporó la posibilidad de convocar a una asamblea constituyente.⁴ Sin embargo, desprovisto de apoyo parlamentario y enfrentando a la mayoría de los partidos, no consiguió que en su gobierno se aprobase la convocatoria.

En la presidencial anticipada de 2005, Evo Morales venció con mayoría absoluta, un hecho sin precedentes desde el retorno a la democracia. El candidato del Movimiento al Socialismo (MAS) capitalizó sobre todo el voto de las clases populares, deseosas de confirmar en las urnas el final de un ciclo económico con escasa participación del Estado, de una “democracia pactada” en la cual los partidos eran acusados de beneficiarse con el poder en nombre de la gobernabilidad (Romero Ballivián, 2007, págs. 53-57) y de abrir una fase con mayor presencia de identidades étnicas. La convocatoria a la asamblea constituyente constituía una de las principales banderas de Morales. Como sucedió con los otros partidos “tradicionales” de la región, ante una demanda que parecía ya irresistible, las organizaciones bolivianas también la prometieron e incluso presentaron propuestas de Constitución. Sin embargo, su compromiso con el cambio de estructuras resultaba menos convincente (Molina, 2006, págs. 15-17): en los años precedentes habían rechazado la asamblea constituyente para optar por el camino de las reformas constitucionales, que en 1994 incorporaron la Defensoría del Pueblo, el Tribunal Constitucional, las diputaciones uninominales y el reconocimiento del carácter multicultural de la sociedad, y en 2002 se preveía la inclusión del referéndum.

Morales logró rápido la convocatoria a la asamblea constituyente. A pesar de la aprobación de la ley por unanimidad, no se estableció ningún tipo de pacto de largo aliento entre el oficialismo y la oposición para encarar el proceso constituyente (Gamboa, 2007, págs. 41-67). En la elección, el MAS consiguió la mayoría absoluta de votos y de escaños, todavía gracias al monopolio de la idea del cambio y aprovechando que en el imaginario colectivo la asamblea era “un proceso participativo de reforma de la Constitución para beneficio de los más necesitados” (PNUD, 2007, pág. 177). Empero, el camino de aprobación de la Constitución fue el más escarpado de los Andes. Con mayoría absoluta pero sin los 2/3 necesarios para aprobar el nuevo texto, el MAS tampoco pudo establecer acuerdos con

otras fuerzas para aprobar su proyecto, en tanto que la oposición impulsó un proceso de autonomías regionales, por entender que la Constituyente desatendía el asunto. Al cabo del año fijado para la conclusión de las tareas, la asamblea constituyente no había aprobado un solo artículo; necesitó una prórroga y cuando finalizó sus tareas, en condiciones muy polémicas y sin el acuerdo de ninguna fuerza opositora de relevancia, su crédito ante la opinión pública se había erosionado y la popularidad del gobierno no era suficiente para garantizar que el referéndum de salida concluyese con la victoria del “sí”. Sólo después del referéndum revocatorio de agosto de 2008, ampliamente ganado por Morales, se alteraron las correlaciones de fuerza política. En el Congreso –no en la asamblea, por lo tanto pasando por encima de ésta–, el Gobierno y una fragilizada oposición acordaron los últimos cambios al proyecto de Constitución. Pese a ese acuerdo, la oposición se inclinó por el “no” y el Gobierno por el “sí” y obtuvo una cómoda victoria en 2009.

La nueva Constitución encaja en las tendencias descritas para el ejemplo venezolano. En primer lugar, de manera explícita, plantea el inicio de una nueva etapa en la vida boliviana que deja “en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal”. En consonancia con esa ambición, el texto incorpora, como nunca antes, la cuestión étnica como un eje ordenador de la vida pública: define al Estado como “plurinacional” y organiza sobre esa base las principales instituciones públicas (Lazarte, 2009, págs. 193-234). Luego busca una reorganización política favorable para el presidente: se incluyó la reelección y se ordenó la convocatoria a elecciones generales, ganadas con holgura en 2009 por Morales. Múltiples formas de democracia participativa, a veces ajena a la democracia representativa, se incluyen: la revocatoria del mandato, la elección por voto universal de cargos habitualmente escogidos mediante otros procedimientos, en especial en el Poder Judicial; la designación de autoridades en varios niveles mediante usos y costumbres de los pueblos indígenas; la consulta obligatoria a las instituciones de los pueblos indígenas para la explotación de recursos naturales. En muchos puntos la Constitución va a contramano de la construcción institucional que caracterizó la “democracia pactada” en la década de 1990 para hacerse eco de los proyectos de democracia “radical”, “participativa” o “contrahegemónica” (Boaventura de Sousa Santos, 2007, pág. 69) que se manifestaron desde principios del siglo XXI, a medida que progresaban las críticas al sistema representativo (Mayorga, 2001).

Por último, la victoria de Rafael Correa en 2006 alineó a Ecuador con este modelo, buscando romper con la Constitución de 1998, aprobada por una asamblea constituyente que no resolvió los más graves y urgentes problemas políticos del país, como probó la inestabilidad en la presidencia. Hombre ajeno al sistema de partidos, Correa hizo una campaña en la cual la Constituyente ocupó un lugar central como promesa de refundación de las estructuras del Estado y de la sociedad en un país en el cual los tres presidentes previamente elegidos no habían concluido sus mandatos (Abdalá Bucaram, Yamil Mahuad, Lucio Gutiérrez), la crisis de gobernabilidad tenía rasgos crónicos y que sufrió el impacto de una severa crisis financiera que aceleró un vasto movimiento migratorio hacia España.

La victoria de Correa careció de la contundencia de la de Chávez o de la de Morales; incluso ocupó el segundo puesto en la primera vuelta y su situación podía parecer comprometida, pues no contaba con ningún parlamentario ya que se negó a presentar candidatos, en franca señal de desafío al sistema de partidos y las instituciones. Sin embargo, en pocos meses revirtió su debilidad. Con decisiones polémicas que violentaron las frágiles instituciones –incluida la destitución de más de la mitad de los congresistas con una resolución del Tribunal Electoral–, el nuevo gobierno logró que el Parlamento aprobara una consulta ciudadana para convocar a una asamblea constituyente.

Correa logró un fuerte apoyo para su propuesta y para su gestión, confirmado en la elección de los asambleístas. Nuevamente, los sectores populares figuraron como los principales soportes del proceso de cambio. Redujeron a una mínima expresión los partidos que ya habían ejercido el gobierno, le ofrecieron la mayoría absoluta al oficialismo y, con ella, los votos suficientes para aprobar la Constitución. Aquí, el caso boliviano sirvió como contraejemplo: ese porcentaje sirvió para evitar las complicaciones del MAS, que tenía ese umbral pero no los 2/3, y en reiteradas oportunidades Correa señaló que debían evitarse los errores de la asamblea constituyente boliviana.

El oficialismo expresó en la asamblea su voluntad de ruptura con el pasado, su andamiaje institucional y sus principios. Por ello, como sucedió bajo figuras distintas en las experiencias colombiana, peruana o venezolana, el Parlamento quedó anulado (Bolivia fue la excepción, con un Parlamento que conservó intactas sus funciones, atribuciones y funcionamiento mientras sesionó la asamblea constituyente). Al mismo tiempo, el ánimo de la

asamblea quedó reflejado en las expresiones del primer presidente de la asamblea constituyente, que indicó: “Es indispensable desechar el constitucionalismo neoliberal, revalorizando la soberanía popular, democratizando a la sociedad” (Acosta, 2008, pág. 15). Al término del trabajo, la constituyente reorientó las bases sentadas por la precedente asamblea ecuatoriana, lo que otorgó un papel más relevante al Estado en asuntos socioeconómicos, pero mantuvo el espíritu de la democracia participativa presente en el texto de 1998 y, sobre todo, introdujo la reelección y la convocatoria a un nuevo proceso electoral general en 2009 en caso de aprobarse la nueva Constitución. Sometida a referéndum en 2008, la Constitución fue ampliamente aprobada, lo que abrió paso a una segunda elección de Correa, ahora con los instrumentos de poder necesarios para plasmar su proyecto. Se confirmó la fuerza de la dinámica de la sucesión de consultas: presidencial - referéndum para ir a una Asamblea - elección de constituyentes - referéndum de salida para consolidar los proyectos de poder y rediseñar las nuevas instituciones.

III. Conclusiones

Al término de este repaso de la dinámica de las asambleas constituyentes en la región andina puede intentarse un balance y obtener algunas conclusiones, evidentemente provisorios lo uno como lo otro dado el escaso tiempo de vigencia de los textos constitucionales.

La primera conclusión es que las nuevas constituciones no lograron imponerse como normas dotadas de estabilidad: muy poco tiempo después de ser aprobadas, surgieron voces para su reforma o, incluso, para la convocatoria a una nueva asamblea constituyente que hiciese lo que la anterior supuestamente no había logrado. Dos grandes tendencias pueden distinguirse en esa voluntad reformadora: la primera proviene de la cabeza del Estado, del deseo presidencial de ver ampliadas sus prerrogativas o tener la posibilidad de presentarse a la reelección; la otra, de sectores más bien contestatarios que exigen una asamblea constituyente para quebrar el orden establecido. Por supuesto, pueden producirse alianzas tácticas entre ambos movimientos.

Así, en Colombia, en 2003, Álvaro Uribe organizó un referéndum para modificar la Constitución buscando mayores poderes. A pesar de su amplia

popularidad, la débil participación impidió que la mayoría de las propuestas fueran aprobadas: el triunfo amplio del “sí” en todas las preguntas fue insuficiente en 17 de las 18 preguntas. El mandatario logró la reforma constitucional para una reelección en 2006 e intentó otro cambio para aspirar a un tercer período presidencial en 2010, deseo que no prosperó cuando la Corte Constitucional declaró inexistente el referéndum sobre la cuestión. En Venezuela, en 2007, Chávez convocó un referéndum para reformar la Constitución que se había aprobado al inicio de su gobierno: el catálogo de la reforma era extenso, pero la principal medida, en torno a la cual se polarizó la consulta, fue la ampliación del período presidencial y la posibilidad para el presidente en ejercicio de disputar una nueva elección. Por un estrecho margen ganó el “no”, en lo que constituyó la primera derrota electoral de Chávez. Sin embargo, el segundo intento quedó coronado con éxito. En Ecuador, la Constitución de 1998 apenas se mantuvo durante una década que ya el país elegía una nueva asamblea constituyente para redactar otra Constitución, bajo la clara influencia del gobierno de Correa. Perú se aleja en parte del modelo. El marco constitucional promulgado por Fujimori se mantiene vigente y los principales actores políticos han mostrado escaso interés en modificarlo y menos todavía en llamar a una asamblea constituyente, estimando que el texto se ajusta a parámetros satisfactorios: “De hecho el imperativo fue menos implementar una nueva Constitución que respetar y fortalecer la Constitución con la cual Fujimori había trabajado buena parte de su mandato” (Vergara, 2009, pág. 6). La derrota de Ollanta Humala, candidato fuertemente asociado a Chávez, en la presidencial de 2006, relegó el asunto.

En segundo lugar, las nuevas constituciones suelen tener más artículos que las que reemplazan; a veces casi duplican la cantidad inicial. El dato no es anecdótico o meramente numérico; refleja una concepción detallista y reglamentaria de la carta magna, concebida como algo más que la definición de las principales reglas del juego político, económico y social. Al mismo tiempo, esa tendencia se explica por las presiones recibidas por la asamblea constituyente de minorías activas que se esforzaron por ver inscritas sus inquietudes particulares, concretas y precisas. En consecuencia, los nuevos textos dejan de ser el procedimiento para el ejercicio controlado del poder para convertirse en “Constituciones con objetivos”, lo que puede conducirlas a una sobrecarga que “resulta finalmente en su incapacidad de funcionar” (Sartori, 2008, pág. 217).

Como tercera conclusión, resulta difícil juzgar los méritos de las nuevas constituciones: los cambios institucionales necesitan tiempo para ser evaluados en todos sus efectos. Además, algunas disposiciones recién comenzaban a ejecutarse y ya fueron reemplazadas –en parte por el carácter detallista de los textos– o ni siquiera tuvieron tiempo de poder ser aplicadas, o lo fueron con dificultad por falta del desarrollo legislativo que debe acompañar cualquier modificación constitucional.⁵ Es innegable que tal inestabilidad de las normas acarrea graves perjuicios para la consolidación del régimen representativo al provocar la desorientación de los actores políticos y de la ciudadanía, que termina optando por moverse de acuerdo con reglas informales más estables y previsibles (Pachano, 2007, pág. 90).

Como cuarto punto, es indiscutible que existe una dinámica común en la región andina, que hace no sólo legítimo sino pertinente el estudio comparado. Hay, en efecto, un proceso de lecciones aprendidas que tiene dos vertientes: una política y otra institucional. En la primera, cada caso nacional es analizado de cerca por actores políticos de los otros países para incorporar ideas o metodologías o, por el contrario, para evitar caer en “errores”. En la segunda, con el respaldo de la cooperación internacional en el sentido amplio, todas las asambleas constituyentes de la región han buscado especialistas (académicos o constituyentes) de los países que pasaron por la prueba para discutir sus propias reformas constitucionales.

La quinta conclusión es que las constituciones andinas del siglo XXI apuntan de forma simultánea al fortalecimiento de proyectos políticos claramente encarnados en una organización o un líder y a la extensión de derechos individuales y colectivos, a la ampliación de los espacios de participación, deliberación y decisión de los ciudadanos. En apariencia se trata de tendencias contrapuestas, pero tienen a menudo un fondo común: la desconfianza ante los mecanismos representativos y ante los actores políticos que dominaron la transición hacia la democracia. De hecho, las nuevas constituciones nacieron mientras se derrumbaba el bipartidismo venezolano de AD-COPEI, el juego tripartito boliviano del MNR-MIR-ADN y los multipartidismos clásicos de Perú o Ecuador.

Sin embargo, mientras que el primer componente, el reforzamiento del liderazgo del presidente que impulsa la constituyente, tiene una aplicación inmediata y poderosos actores que lo promueven (nueva elección del presidente, apoyado por un partido que comienza a controlar muchos resortes del poder y que pronto tiene la posibilidad de proceder

a los nombramientos en las nuevas instituciones), los otros son de aplicación menos inmediata, menos directa, con efectos limitados sobre la distribución del poder nacional. Incluso, en más de una oportunidad, como sucedió en el Perú cuando los ciudadanos trataron de consultar en un referéndum sobre el tercer período gubernamental de Fujimori, el gobierno “lo impidió mediante burdas maniobras legales” (Blancas Bustamante, 2004, pág. 194); algo parecido ocurrió en Venezuela, pues “cuando los instrumentos de la democracia directa fueron enarbolados por sectores opositores al gobierno tropezaron con severos obstáculos para su activación” (Kornblith, 2008, págs. 119-120). En muchos casos, las disposiciones de la “democracia participativa” se aplican exclusivamente en los ámbitos locales –cualquiera que sea la denominación de esas unidades político-administrativas.

Este punto se apuntala con la sexta conclusión: las nuevas constituciones no han tenido únicamente un carácter innovador; en general, para el ordenamiento institucional se han inscrito en la larga tradición latinoamericana de conceder amplios poderes al Presidente, pocos al Congreso y descuidar los equilibrios y contrapesos entre instituciones. De manera adicional, el paso al sistema unicameral decidido por Perú, Ecuador y Venezuela tiende a disminuir aún más el papel del Poder Legislativo.

En línea directa con este punto, varias de las asambleas constituyentes y, por ende, las constituciones, han sido dominadas por completo por un presidente fuerte que las ha puesto al servicio de un proyecto político personal. El rasgo emblemático ha sido la eliminación de la prohibición de la reelección inmediata, característica compartida por los textos aprobados durante los gobiernos de Fujimori, Chávez, Correa y Morales. Esa decisión puede afectar la frágil institucionalidad de los países implicados: incluso después del retorno a la democracia y del mejoramiento en la calidad de la administración de las elecciones, hay en América Latina “una probabilidad significativamente más alta de elecciones inaceptables cuando un presidente se postula para la reelección” (Hartlyn - McCoy - Mustillo, 2009, pág. 34).

Octava conclusión: las nuevas constituciones incorporan el reconocimiento de derechos que representan innovaciones en el constitucionalismo internacional y que figuran en el catálogo de movimientos influyentes en el mundo de las ideas pero no siempre en el de las políticas públicas, como las corrientes multiculturales, altermundialistas, ecologistas, sin olvidar los

movimientos indigenistas o las corrientes “radicales” de la democracia. Una mención especial corresponde al reconocimiento de derechos colectivos, uno de los temas de mayor debate y tensión, pues contraponen visiones del mundo liberales, comunitaristas o multiculturales, de las cuales pueden desprenderse políticas públicas muy diferentes para la ciudadanía, el Estado, los individuos o los grupos. Entre esos derechos destacan los acordados a los pueblos indígenas.

Por último, en general los constituyentes andinos han tendido a romper con el “liberalismo ortodoxo” (Weinstock, 1999, págs. 450-461) y se animan a la innovación con tanta más convicción, que a menudo tienen lazos con sectores críticos con el capitalismo, la globalización, la democracia representativa, abiertos al reconocimiento del multiculturalismo, inclinados por el indigenismo y que su propuesta se basa en el cambio profundo de estructuras en un ejercicio de refundación de los cimientos de las sociedades. Así, la Constitución colombiana es reputada por figurar entre las más avanzadas del mundo (esto es, con derechos ausentes en las constituciones de las democracias más consolidadas); en la ecuatoriana, el primer presidente de la asamblea constituyente anunciaba la inclusión de los derechos de la naturaleza o una primicia constitucional, “las garantías de políticas públicas” (Acosta, 2008, pág. 16); en Bolivia se anunció que la nueva Constitución representaba el primer experimento de un nuevo constitucionalismo.

Sin duda, falta una perspectiva temporal lo suficientemente amplia como para sacar conclusiones definitivas sobre esta explosión de experiencias constituyentes en la región andina. Sin embargo, ya resulta claro que las asambleas constituyentes surgen como consecuencia de los problemas confrontados por los resultados insuficientes, para grandes sectores de la población, de la democracia y de la economía de mercado y que al mismo tiempo se han convertido en causa de nuevas dificultades, de nuevas tensiones, de nuevas polarizaciones.

Notas

1. En trece años de vigencia se presentaron más de un millón de acciones de tutela, por lo que “en la conciencia ciudadana la acción de tutela es vista como el principal aporte de la nueva Constitución”. Néstor Raúl Correa, “La experiencia de Colombia (1991)”, en ILDIS, *Asamblea*

Constituyente: aprendiendo de otras experiencias (Colombia, Ecuador y Venezuela), La Paz, ILDIS, pág. 45.

2. Un estudio aparte merecen las consecuencias de la modalidad elegida por varios países latinoamericanos de combinar la segunda vuelta en elecciones presidenciales, forjando un presidente a veces artificialmente fuerte, con la elección del Parlamento con un sistema de representación proporcional.
3. Para una ilustración de este modelo en otro contexto y con datos individuales, cf. Raúl Magni Berton, "Pourquoi les partis gouvernementaux perdent-ils les élections intermédiaires? Enquête Eurobaromètre et élections européennes", en *Revue Française de Science Politique* (58 – 4), agosto 2008, págs. 643-656.
4. La Constitución boliviana tenía un mecanismo lento de reforma: la propuesta debía ser aprobada por 2/3 en una legislatura y ratificada con el mismo porcentaje mínimo en la siguiente.
5. Un ejemplo, entre otros, es que a principios del siglo XXI Ecuador seguía funcionando con una ley electoral de 1986 basada con principios distintos de los establecidos en la Constitución de 1998. Cf. Carlos Borth, *Reingeniería constitucional en Bolivia* (tomo I), La Paz, Fundemos, 2004, págs. 226-227.

Referencias bibliográficas

- ACOSTA, ALBERTO (2008). "El sentido de la refundación constitucional en tiempos de crisis", en *La Tendencia* (7), marzo-abril 2008, págs. 13-17.
- AGUILAR, LUIS ENRIQUE (2006). *Aproximaciones a la participación ciudadana en la región andina: el caso peruano*, Lima, Comisión Andina de Juristas-Konrad Adenauer Stiftung.
- BARRAGÁN, ROSSANA (2005). "Ciudadanía y elecciones, convenciones y debates", en Barragán, Rossana - Roca, José Luis, *Regiones y poder constituyente en Bolivia*, La Paz, PNUD.
- BARRIOS NIEVES, FROLÍAN (2005). "La experiencia Venezuela 1999-2000", en ILDIS, *Asamblea Constituyente: aprendiendo de otras experiencias (Colombia, Ecuador y Venezuela)*, La Paz, ILDIS.
- BLANCAS BUSTAMANTE, CARLOS (2004). "El referéndum en la Constitución peruana", en *Elecciones* (3), julio de 2004, págs. 193-221.
- BORTH, CARLOS (2004). *Reingeniería constitucional en Bolivia* (dos tomos). La Paz, Fundemos.
- CORREA HENAO, NÉSTOR RAÚL (2005). "La experiencia colombiana 1991", en ILDIS, *Asamblea Constituyente: aprendiendo de otras experiencias (Colombia, Ecuador y Venezuela)*, La Paz, ILDIS.

- CRESPO, ALBERTO (1988). *Tiempo contado*, La Paz, Juventud.
- DE SOUSA SANTOS, BOAVENTURA (2007). *Democracia de alta intensidad: apuntes para democratizar la democracia*, La Paz, Corte Nacional Electoral.
- FRANCO, SAÚL (2009). "Momento y contexto de la violencia en Colombia", en Sánchez, Gonzalo - Peñaranda, Ricardo, *Pasado y presente de la violencia en Colombia. Medellín: La carreta histórica*.
- GAMBOA, FRANCO (2007). "¿Hacia la construcción de un nuevo orden democrático? Los resultados de las elecciones constituyentes 2006", en Ardyá, Gloria - Gamboa, Franco, *Hacia una nueva configuración estatal*, La Paz, Corte Nacional Electoral.
- HARTLYN, JONATHAN - Mc COY, JENNIFER - MUSTILLO, THOMAS (2009). "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en América Latina contemporánea", en *América Latina Hoy*, abril de 2009, págs. 15-40.
- KORNBLITH, MIRIAM (2008). "Democracia directa y revocatoria de mandato en Venezuela", en Lissidini, Alicia - Welp, Yanina - Zovatto, Daniel, *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo.
- LAZARTE, JORGE (2009). "El debate sobre el plurinacionalismo en la Asamblea Constituyente de Bolivia", en Fundación Konrad Adenauer, *Reflexión crítica a la nueva Constitución Política del Estado*, La Paz, Fundación Konrad Adenauer.
- LLANO ÁNGEL, HERNANDO (2007). "Aproximaciones al régimen electofáctico", en *Perspectivas Internacionales* (vol. 3 -2), julio-diciembre, Universidad Javeriana de Cali, págs. 39-74.
- MADARIAGA, ANTONIO (2005). "La apuesta colombiana por la Asamblea Nacional Constituyente", en *Apostemos por Bolivia*, La Paz, Apostemos por Bolivia, págs. 12-31.
- MAGNI BERTON, RAÚL (2008). "Pourquoi les partis gouvernementaux perdent-ils les élections intermédiaires? Enquête Eurobaromètre 2004 et élections européennes", en *Revue Française de Science Politique* (58-4), agosto de 2008, págs. 643-656.
- MAINGON, THAIS (2007). "Venezuela: una democracia complicada", en Cheresky, Isidoro, *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*, Buenos Aires, Manantial.
- MESA, CARLOS (2008). *Presidencia sitiada (memorias de mi gobierno)*, La Paz, Plural.
- MOLINA, FERNANDO (2006). "Bajo el signo del cambio: el contexto ideológico – político de las campañas a la Asamblea Constituyente", en *Opiniones y Análisis* (80), 2006, págs. 11-35.
- MURILLO, GABRIEL - SÁNCHEZ, RUBÉN (1993). "Procesos y factores determinantes de la recurrencia de la crisis gubernativa en Colombia", en Murillo, Gabriel (editor), *Hacia la consolidación democrática andina (transición o desestabilización)*, Bogotá, Universidad de los Andes.

- NOHLEN, DIETER (2007). "La reelección", en Nohlen, Dieter - Zovatto, Daniel - Orozco, Jesús - Thompson, José (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- PACARI, NINA (2005). "La experiencia ecuatoriana 1997-1998", en ILDIS, *Asamblea Constituyente: aprendiendo de otras experiencias (Colombia, Ecuador y Venezuela)*, La Paz, ILDIS.
- PACHANO, SIMÓN (2007). *La trama de Penélope (procesos políticos e instituciones en el Ecuador)*, Quito, FLACSO-IDEA-Ágora Democrática.
- PAZ, JUAN J. - CEPEDA, MIÑO (2007). "Ecuador: democracia con tensiones, sociedad con desatenciones", en Ansaldi, Waldo (director), *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*, México, Fondo de Cultura Económica.
- PÉREZ, CARMEN (2003). "¿Por qué ganó Hugo Chávez? Tendencias en el comportamiento electoral venezolano", en *ALCEU* (6), enero-junio 2003, págs. 237-244.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2007). *El estado de la opinión: los bolivianos, la Constitución y la Constituyente*, La Paz, PNUD.
- RAMÍREZ, ROSALY (2003). "La política extraviada en la Venezuela de los años 90: entre rigidez institucional y neo populismo", en *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIII, 1, 2003, págs. 137-158.
- RIVERO, WIGBERTO (2005). "Participación política y empoderamiento indígena en la Región Andina", en IDEA -Transparencia, *Democracia en la región andina, los telones de fondo*, Lima, IDEA-Transparencia.
- ROMERO BALLIVIÁN, SALVADOR (2007). "La elección presidencial del 18 de diciembre de 2005", en Romero Ballivián, Salvador (comp.), *Atlas electoral latinoamericano*, La Paz, Corte Nacional Electoral.
- SARTORI, GIOVANNI (2008). *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.
- TANAKA, MARTÍN (2002). "Los partidos políticos en el fujimorismo y los retos de su reconstrucción", en Cavarozzi, Marcelo - Abal Medina, Juan Manuel, *El asedio a la política*, Buenos Aires, Homo Sapiens.
- TUESTA SOLDEVILLA, FERNANDO (2005). *Representación política: las reglas también cuentan (sistemas electorales y partidos políticos)*, Lima, F. Ebert-Universidad Católica del Perú.
- WEINSTOCK, DANIEL (1999). "La problématique multiculturaliste", en Alain Renaut (dir.), *Les philosophies politiques contemporaines*, París, Calman-Lévy.
- WILLS, MARÍA EMMA (2002). "Los cinco viajes de los feminismos en Colombia (1980-1990): avances y estancamientos", en Panifichi, Aldo, *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica-Universidad Católica del Perú.

RESUMEN

En los últimos veinte años, el área andina ha multiplicado las experiencias constituyentes. Entre las razones por las cuales la región apostó con tanto entusiasmo por las asambleas constituyentes, la hipótesis principal es que éstas constituyeron el instrumento que creyeron encontrar las sociedades andinas, o por lo menos amplias franjas de ellas, para refundarse. De este modo, las asambleas constituyentes surgen como consecuencia de los problemas confrontados por los resultados insuficientes, para grandes sectores de la población, de la democracia y de la economía de mercado, y que al mismo tiempo se han convertido en causa de nuevas dificultades, de nuevas tensiones, de nuevas polarizaciones.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVII - N° 2 - Junio, 2010

La reforma electoral en la Argentina

Fernando Laborda

Si se efectuase un análisis superficial acerca del discurso político en la Argentina de los años posteriores a la crisis política y socioeconómica iniciada hacia fines de 2001, podríamos llegar a la conclusión de que la necesidad de una profunda reforma política no sólo es una demanda mayoritaria de la opinión pública, sino que también se ha ganado un importante lugar en la agenda de la dirigencia.

Pero tal análisis encubre un enorme margen de error. Pese a que en los últimos tiempos distintos funcionarios de alto rango de diferentes gobiernos nacionales agotaron a sus auditórios con frases que prometían “pulverizar la corrupción”, investigar hechos ilícitos “hasta las últimas consecuencias” o, más recientemente, con apelaciones a la “renovación” o a una “nueva política”, sólo queda la impresión de que aquel impresionante despliegue dialéctico lejos estuvo de traducirse en acciones concretas, lo que aumentó el scepticismo de la ciudadanía y provocó, a la vez, una parálisis mayor.

Muchas elecciones pasaron e invariablemente, después de cada proceso electoral, la ciudadanía confirmaba que no era infundada su sospecha de

FERNANDO LABORDA

Lic. en Ciencia Política (Univ. del Salvador). Periodista profesional (Escuela del Círculo de la Prensa). Jefe de Editoriales y columnista político del diario *La Nación* (Buenos Aires). Director de las licenciaturas en Ciencias de la Comunicación y en Periodismo y profesor titular de Comunicación Institucional y de Redacción Periodística en la Univ. de Belgrano. Premio Rodolfo Rivarola de la Asociación Argentina de Ciencia Política (1986). Premio Libertad y Democracia (1991). Coautor de *La reforma política argentina* (2002) y *Reinventar la Argentina* (2002).

que no pocos de los miembros de la llamada clase política asumían como propias las preocupaciones de la opinión pública con un único propósito: neutralizar las demandas sociales orientadas a modificar los vicios de la dirigencia política y hacer que finalmente nada cambie.

En otras palabras, la vieja dirigencia pareció hacer propias las banderas de sus detractores para vaciarlas de contenido y, así, seguir manteniendo sus privilegios y su lógica funcional. La tan mentada reforma política se convirtió, en boca de los dirigentes, en un auténtico eslogan político para ganar tiempo (o mejor dicho, para perderlo).

I. ¿Qué es la vieja política?

La *vieja política* no es una denominación que guarde necesariamente vinculación con una cuestión generacional. Representantes políticos de diferentes generaciones han merecido ese rótulo, que se funda en la atribución de malos hábitos que establecen patrones de comportamiento político. Cuando los malos hábitos se repiten en el tiempo, se transforman en vicios y muchos de éstos pasan a ser asumidos como naturales y a ser defendidos en forma corporativa, por lo que se transforman en parte de una cultura política.

En esta dialéctica perversa de malos hábitos encontramos fenómenos tales como el clientelismo, los subsidios para los “amigos”, los puestos públicos o los beneficios de planes de “empleo” que no exigen contraprestación alguna y se otorgan arbitrariamente, los aparatos partidarios financiados con fondos públicos encubiertos, las campañas políticas poco o nada transparentes, las contrataciones públicas espurias, los créditos de bancos oficiales concedidos en forma irregular a los amigos del poder de turno y los “retornos” a los funcionarios por medio de cada vez más sofisticados mecanismos.

Estos malos hábitos, convertidos en costumbres, se encadenan en un *sistema*, apoyado en un conjunto de procesos, grupos y personas caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca, que se traduce en intercambios de favores, dádivas, privilegios, protección e impunidad, que les permiten a esos grupos “sobrevivir” políticamente pese al descrédito que tienen frente a la sociedad civil.

La institucionalización de esas prácticas reduce a su mínima expresión cualquier mecanismo real de democracia interna en los partidos políticos.

Estos, mayoritariamente, presentan a la sociedad una oferta doblemente cerrada para los cargos legislativos: por un lado, con las listas sábana y, por el otro, por el hecho de que esas listas cerradas se confeccionan habitualmente a puertas cerradas.

La cuestión de las listas sábana, mecanismo electoral por el cual un elector se ve obligado a votar en bloque por una lista compuesta por hasta 35 candidatos a diputado nacional, como ocurre en la provincia de Buenos Aires, plantea un problema de calidad de la representación política en los cuerpos legislativos, que puede apreciarse fácilmente si se formulan dos preguntas: 1) ¿A cuántos de los diputados de su distrito está en condiciones de mencionar el común de los ciudadanos? 2) ¿Cuántos de los legisladores actuales de distritos grandes, como la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, hubieran podido acceder a una banca legislativa con un sistema electoral que no hubiera contemplado las listas sábana?²¹

El inconveniente más visible que presenta la lista sábana en las elecciones legislativas se vincula con el hecho de que el ciudadano se ve prácticamente forzado a elegir a un gran número de candidatos de los cuales apenas conoce, con suerte, al primero y al segundo postulantes de la nómina. Pero no es ése el mayor problema: el principal radica en que muchos legisladores que llegan a ocupar una banca merced a haber estado “colgados” de la sábana nunca sienten tantos compromisos con su electorado como con la estructura partidaria que les permitió aferrarse a la sábana, lo cual plantea un conflicto de índole moral y de calidad de la representación política.

En el Congreso argentino ha habido, desde la reapertura democrática de diciembre de 1983 hasta nuestros días, numerosos proyectos de ley para eliminar la lista sábana y para su reemplazo por diferentes alternativas que van desde los sistemas uninominales hasta sistemas mixtos, que contemplan una lista sábana más pequeña con candidatos escogidos por representación proporcional y otro número de candidatos elegidos por circunscripciones.

No se trata, por cierto, de una cuestión sencilla, en tanto ningún sistema electoral es perfecto ni absolutamente inocente. Existen distritos de la Argentina donde en elecciones provinciales o municipales, la instrumentación de sistemas electorales basados en las circunscripciones uninominales han generado que un determinado partido político termine llevándose prácticamente la totalidad de los cargos electivos en disputa con un porcentaje de votos apenas mayor al de la segunda fuerza política, aunque es

probable que quienes ocupan esas bancas reconozcan un mayor compromiso con el pueblo que los votó antes que con la estructura partidaria.

La fuerte desconfianza ciudadana en sus representantes no se deriva exclusivamente de un sistema electoral en particular, sino fundamentalmente de una cultura política donde los cargos suelen ser más fuertes que las instituciones y donde sus ocupantes terminan convirtiéndose en burócratas poderosos que privatizan la función pública y tienen capturadas las instituciones. También por las actitudes de una dirigencia intermedia, formada por los llamados punteros políticos, y consentidas por muchos jefes partidarios, que en no pocos casos se asocian con maniobras fraudulentas.

A poco de concluir las elecciones nacionales de octubre de 2007, se tuvo conocimiento de que durante los comicios, en varias circunscripciones electorales habían desaparecido o mermado las boletas de agrupaciones opositoras en las mesas de votación.² También es común que se detecten, invariablemente en todos los procesos electorales, boletas falsificadas, cuyos autores apuntan a restarles votos a determinados partidos, y prácticas propias del clientelismo político, tales como el llamado “voto cadena”.

A desterrar esas prácticas se apunta cuando, desde diferentes ámbitos, se exhorta a renovar la política y a terminar con la *vieja política*.

II. La última reforma electoral

El 2 de diciembre de 2009, el Congreso de la Nación aprobó la Ley 26.571,³ denominada *Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral*, que introdujo importantes modificaciones en la legislación electoral argentina respecto de los mecanismos de selección de candidatos a cargos electivos nacionales, el financiamiento de las campañas políticas y los requisitos que los partidos políticos deben cumplir para conseguir y conservar la personería jurídica.

La nueva ley establece las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) para la selección de todos los candidatos a cargos electivos nacionales. También plantea mayores restricciones para el reconocimiento oficial de los partidos políticos, a partir de un número mínimo de afiliados. Finalmente, prohíbe los gastos de campaña financiados con recursos privados en medios audiovisuales y restringe fuertemente la publicación de encuestas electorales, no permitiendo la difusión de sondeos de opinión

pública sobre intención de voto durante los 15 días previos a los comicios generales, al tiempo que prohíbe, además, referirse en medios masivos durante ese período a los datos de las encuestas realizadas con anterioridad, algo que distintos medios periodísticos y entidades que agrupan a empresas periodísticas han considerado como “una pretensión que vulnera la libertad de expresión y condiciona la labor de la prensa”⁴.

Se sintetizan a continuación los principales puntos de la norma legal.

1. Se determina que una agrupación política, para ser reconocida con personería jurídico-política en forma provisoria, deberá acreditar la adhesión de un número de electores no inferior al 4 por mil del total de los ciudadanos inscriptos en el registro electoral del distrito correspondiente. Además, deberá presentar su acta de fundación y constitución; su declaración de principios y programa o bases de acción política; su carta orgánica; el acta de designación de las autoridades promotoras y el domicilio partidario, al igual que el acta de designación de los apoderados.

2. Durante la vigencia del reconocimiento provisorio, los partidos políticos serán considerados en formación y no podrán presentar candidaturas a cargos electivos en elecciones primarias ni en elecciones nacionales, ni tendrán derecho a aportes públicos ordinarios o extraordinarios.

3. Para obtener la personería jurídico-política definitiva, los partidos en formación deberán acreditar la afiliación de un número de electores no inferior al 4 por mil, acompañada de copia de los documentos cívicos de los afiliados donde conste su identidad y el domicilio. Dentro de los 180 días, deberán haber efectuado elecciones internas para constituir las autoridades del partido.

4. Para conservar la personería jurídico-política, los partidos políticos deberán mantener en forma permanente el número mínimo de afiliados.

5. Los partidos reconocidos en cinco o más distritos del país con el mismo nombre, declaración de principios, programa o bases de acción política, carta orgánica, podrán solicitar su reconocimiento como partidos de orden nacional ante el juzgado federal con competencia electoral del distrito de su fundación.

6. Los partidos de distrito y nacionales podrán constituir alianzas de distrito o nacionales, respectivamente, de dos o más agrupaciones, con el propósito de presentar candidatos a cargos públicos electivos.

7. Todo partido político debidamente inscripto podrá fusionarse con uno o varios partidos políticos.

8. La afiliación a un partido político se extinguirá por renuncia o expulsión. Los ciudadanos podrán formalizar su renuncia por telegrama gratuito o personalmente ante la secretaría electoral del distrito que corresponda.

9. No podrá haber doble afiliación, por lo que la condición para la afiliación a un partido es la renuncia previa expresa a toda otra afiliación anterior.

10. El registro de afiliados será público y la justicia electoral arbitrará un mecanismo para que los electores puedan conocer su situación individual.

11. La elección de autoridades partidarias se llevará a cabo periódicamente, de acuerdo con las respectivas cartas orgánicas partidarias y, subsidiariamente, por la ley orgánica de los partidos políticos o por la legislación electoral.

12. Entre las causas de caducidad de la personería política de los partidos figuran la no realización de elecciones partidarias internas durante el período de cuatro años; la no presentación a dos elecciones nacionales consecutivas; no alcanzar en dos elecciones nacionales sucesivas el 2% del padrón electoral del distrito que corresponda; no mantener el porcentaje de afiliación mínimo establecido y no estar integrado un partido nacional por al menos cinco partidos de distrito con personería vigente.

13. El partido extinguido por sentencia firme no podrá ser reconocido nuevamente con el mismo nombre, la misma carta orgánica, declaración de principios, programa o bases de acción política por el término de seis años, a partir de la fecha de la sentencia.

14. También por seis años, los juzgados federales con competencia electoral no podrán registrar nuevos partidos integrados por ex afiliados a un mismo partido político declarado caduco que representen más del 50% de las afiliaciones requeridas para la constitución de la nueva agrupación.

15. Para la designación de candidatos a cargos electivos nacionales (presidente y vicepresidente de la Nación, diputados y senadores nacionales, y parlamentarios del Mercosur), se aplicará el sistema de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias, en todo el territorio argentino, para un mismo día y para todos los partidos políticos. El voto será secreto y obligatorio para todos los ciudadanos (mayores de 18 años de edad), aun en aquellos casos en que se presente una única lista.

16. La convocatoria a elecciones primarias será realizada por el Poder Ejecutivo Nacional con una antelación no inferior a los 90 días previos al

acto electoral. Tales elecciones deberán efectuarse el segundo domingo de agosto del año en que se celebren los comicios generales.

17. Los partidos podrán reglamentar la participación de extrapartidarios en sus cartas orgánicas y cada agrupación política determinará los requisitos para ser precandidato.

18. Las precandidaturas para senador nacional, diputado nacional y parlamentario del Mercosur deberán estar avaladas por un número de afiliados no menor al 2 por mil del padrón general de cada distrito electoral o por un número de afiliados a la agrupación política o partidos que la integran, equivalente al 2% del padrón de afiliados de aquélla o de la suma de los padrones de los partidos que la integran, en el caso de alianzas, del distrito respectivo, el que resulte menor.

19. Las precandidaturas para presidente y vicepresidente de la Nación deberán estar avaladas por un número de afiliados no inferior al 1 por mil del total de los inscriptos en el padrón general, domiciliados en al menos cinco distritos, o al 1% del padrón de afiliados de la agrupación política o de la suma de los padrones de los partidos que la integran, en el caso de alianzas, el que sea menor.

20. En las elecciones primarias deberán votar todos los electores y se utilizará el mismo padrón que para la elección general, en el cual constarán las personas que cumplan 18 años de edad a partir del día de la elección general.

21. En los comicios primarios, los electores deberán emitir un solo voto por cada categoría de cargos a elegir, pudiendo optar por distintas listas de diferentes agrupaciones políticas.

22. Hasta 55 días antes de las elecciones primarias, las agrupaciones políticas podrán solicitar al juzgado federal con competencia electoral que corresponda la asignación de colores para las boletas que se emplearán en esos comicios y en los generales.

23. La campaña electoral de las elecciones primarias se iniciará 30 días antes de la fecha de los comicios. La publicidad electoral podrá realizarse desde los 20 días anteriores a la fecha de las elecciones primarias. En ambos casos, finalizarán 48 horas antes del inicio del acto electoral.

24. El Estado nacional, a través de la ley de presupuesto general, deberá prever para el año en que se realicen las elecciones primarias un monto a distribuir entre las agrupaciones políticas que presenten candidaturas equivalente al 50% del que les corresponderá, por aporte de

campaña para las elecciones generales. Además, otorgará a cada agrupación política los recursos que le permitan imprimir el equivalente a una boleta por elector.

25. Los gastos totales de cada agrupación para las elecciones primarias no podrán superar el 50% del límite de gastos de campaña para las elecciones generales. Las listas de cada una de las agrupaciones tendrán el mismo límite de gastos. Por la lista interna que excediere el límite de gastos dispuesto, serán responsables solidariamente y pasibles de una multa de hasta el cuádruplo del monto en que se hubiere excedido, los precandidatos y el responsable económico-financiero designado.

26. Las agrupaciones políticas y sus listas internas no podrán contratar en forma privada publicidad en emisoras de radiodifusión televisiva o sonora abierta o por suscripción para las elecciones primarias. Si una agrupación violara esa disposición, será sancionada con la pérdida del derecho de recibir contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público anual, por un plazo de uno a cuatro años, y los fondos para el financiamiento público de las campañas electorales por una a dos elecciones de aplicación en la elección general correspondiente.

27. La Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior distribuirá por sorteo público los espacios de publicidad electoral gratuita en medios de comunicación audiovisuales. Las agrupaciones, a su vez, distribuirán tales espacios en partes iguales entre las listas internas oficializadas.

28. Veinte días después de finalizada la elección primaria, el responsable económico-financiero de cada lista interna que haya participado de esos comicios deberá presentar ante el responsable económico-financiero de la agrupación política un informe final detallado sobre los aportes públicos y privados recibidos, respecto de lo cual se prevén multas y la inhabilitación de los candidatos por hasta dos elecciones en caso de incumplimiento.

29. Únicamente podrán participar de las elecciones generales las agrupaciones políticas que para la elección de senadores, diputados y parlamentarios del Mercosur hayan obtenido como mínimo un total de votos, considerando los de todas sus listas internas, igual o superior al 1,5% de los votos válidamente emitidos en el distrito de que se trate para la respectiva categoría. Para la categoría de presidente y vicepresidente de la Nación se entenderá el 1,5% de los votos válidamente emitidos en todo el territorio nacional.

30. Los fondos correspondientes al aporte del Estado nacional para la campaña electoral, tanto para las elecciones primarias como para las gene-

rales, se distribuirán entre las agrupaciones políticas que hayan oficializado listas de candidatos de la siguiente forma:

a) Para las elecciones presidenciales, el 50% del monto asignado por el presupuesto se asignará en forma igualitaria entre las listas presentadas. El restante 50% se distribuirá entre los 24 distritos electorales, en proporción al total de electores correspondientes a cada uno y cada agrupación política percibirá un monto en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido hubiera obtenido en la elección general anterior para la misma categoría. Las agrupaciones que participen en la segunda vuelta recibirán como aporte para la campaña una suma equivalente al 30% del mayor aporte de campaña para la primera vuelta.

b) En las elecciones de diputados nacionales, el total de los aportes se distribuirá entre los 24 distritos electorales en proporción al total de electores correspondientes a cada uno. Efectuada dicha operación, el 50% del monto destinado a cada distrito se repartirá en forma igualitaria entre las listas presentadas y el restante 50% se distribuirá entre cada agrupación en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido hubiera obtenido en la elección general anterior para la misma categoría.

c) En las elecciones de senadores nacionales, el total de los aportes se distribuirá entre los distritos en proporción al total de electores correspondientes a cada uno. El 50% del monto resultante para cada distrito se repartirá en forma igualitaria entre las listas presentadas, en tanto que el 50% restante se distribuirá a cada agrupación en forma proporcional a la cantidad de votos que hubiera obtenido en la elección general anterior para la misma categoría.

31. La cantidad de los espacios de radiodifusión y los espacios en los medios audiovisuales será distribuida, tanto para las elecciones primarias como para las generales, de la siguiente forma: el 50% se distribuirá por igual entre todas las agrupaciones que oficialicen precandidatos; el 50% restante, entre todas las agrupaciones que oficialicen precandidaturas, en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la categoría diputados nacionales.

32. Está contemplado el financiamiento privado de la campaña electoral por medio de personas físicas, siempre y cuando se efectúe a través de donaciones mediante medios que permitan la identificación del donante. Queda prohibida toda donación o contribución a una agrupación política por personas de existencia ideal.

33. La campaña electoral se iniciará 35 días antes de la fecha de los comicios y finalizará 48 horas antes del inicio de éstos, quedando expresamente prohibido realizar campañas proselitistas fuera del tiempo establecido.

34. Se prohíbe la emisión y publicación de avisos publicitarios en medios televisivos, radiales y gráficos con el fin de promover la captación del voto para candidatos a cargos públicos electivos antes de los 25 días previos a la fecha fijada para los comicios.

35. Durante la campaña electoral, la publicidad de los actos de gobierno no podrá contener elementos que promuevan expresamente la captación del sufragio a favor de ninguno de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales. Queda prohibida durante los 15 días anteriores a la fecha fijada para la celebración de las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, y la elección general, la realización de actos inaugurales de obras públicas, el lanzamiento o promoción de planes, proyectos o programas de alcance colectivo y, en general, la realización de todo acto de gobierno que pueda promover la captación del sufragio a favor de cualquiera de los candidatos a cargos electivos nacionales.

36. La agrupación política que realice actividades entendidas como actos de campaña electoral fuera del plazo establecido en la ley será sancionada con la pérdida del derecho a recibir contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público anual, por un plazo de uno a cuatro años, y los fondos para el financiamiento de campaña por una a dos elecciones.

37. Se establece la creación de un Registro de Empresas de Encuestas y Sondeos de Opinión, en el que deberán inscribirse todas aquellas empresas que deseen hacer públicas por cualquier medio encuestas de opinión o prestar servicios a las agrupaciones políticas, o a terceros, durante la campaña electoral, por cualquier medio de comunicación. Mientras se extienda el período de campaña, y ante cada trabajo realizado para una agrupación política o para terceros, las empresas deberán presentar ante el Registro del distrito correspondiente un informe donde se individualice el trabajo realizado, quién realizó la contratación, el monto facturado por trabajo realizado, un detalle técnico sobre la metodología científica utilizada, el tipo de encuesta realizada, el tamaño y características de la muestra empleada, el procedimiento para la selección de los entrevistados, el error estadístico y la fecha del trabajo de campo. Dicho informe será publicado en el sitio web oficial de la justicia nacional electoral para su público acceso por la ciudadanía.

38. Ocho días antes de las elecciones generales, ningún medio de comunicación podrá publicar resultados de encuestas o sondeos de opinión, o pronósticos electorales, ni referirse a sus datos. Y dentro del plazo que la ley autoriza para la realización de trabajos de sondeos y encuestas de opinión, los medios masivos de comunicación deberán citar la fuente de información, dando a conocer el detalle técnico del trabajo realizado.

39. Se fija un límite de gastos para la campaña electoral, que para cada agrupación política no podrá superar la suma resultante al multiplicar el número de electores habilitados por un módulo electoral de acuerdo con el valor establecido en la ley de presupuesto general de la Nación del año respectivo.

40. Las agrupaciones políticas reconocidas que hubieran proclamado candidatos someterán a la aprobación de la Junta Nacional Electoral, por lo menos treinta días antes de la elección, modelos exactos de las boletas de sufragio destinadas a ser utilizadas en los comicios. Esas boletas deberán tener iguales dimensiones para todas las agrupaciones y ser impresas en colores. Contendrán tantas secciones como categorías de candidatos comprenda la elección, las cuales irán separadas entre sí por medio de líneas negras que posibiliten el doblez del papel y la separación inmediata por parte del elector o de los funcionarios encargados del escrutinio. Para una más notoria diferenciación, se podrán utilizar distintas tipografías en cada sección de la boleta, que distingan los candidatos a votar. Incluirán, además, la nómina de candidatos y la designación de la agrupación política correspondiente. Se admitirá también la sigla, monograma o logotipo, escudo o símbolo o emblema, fotografías y número de identificación de la agrupación política.

III. El debate ausente: la boleta única

Una de las cuestiones que la Ley 26.571 omitió es la vinculada con la boleta única como un medio para garantizar la transparencia electoral, impedir el robo de boletas partidarias de los lugares de votación y evitar tanto la manipulación del votante como la confusión que en cualquier elector puede provocar la existencia de innumerables papeletas en la mesa donde se emite el sufragio. Este sistema le atribuye al Estado la responsabilidad de diseñar, imprimir y distribuir el formulario en el cual el elector emitirá su voto.

Desde el Poder Ejecutivo Nacional, impulsor de la citada reforma electoral aprobada por el Congreso, se esgrimió que la boleta única era un mecanismo impracticable en el marco de un sistema de partidos tan fragmentado como el existente hoy en la Argentina. En tal sentido, el jefe de Gabinete de Ministros de la Nación, Aníbal Fernández, sostuvo en declaraciones periodísticas que una boleta única “tendría el tamaño de la bandera de ceremonias de una escuela”, dada la gran cantidad de fuerzas políticas que compiten en las elecciones nacionales.⁵

Frente a esa objeción, resulta interesante citar un reciente trabajo del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), realizado a partir de un testeo empírico dirigido a poner a prueba la factibilidad del sistema de boleta única en la Argentina. Este estudio buscó demostrar que la introducción de ese mecanismo electoral es posible técnicamente, incluso en el contexto de un sistema de partidos fragmentado, al tiempo que la boleta única es un esquema lo suficientemente flexible como para que se pueda hallar un modelo que se adapte a las necesidades del sistema político argentino.⁶

El documento final de CIPPEC (Mustapic - Scherlis - Page, 2010, págs. 1-2) señala que por medio de una simulación electoral, que contempló dos modelos diferentes de boleta única, se pudo demostrar que toda la oferta electoral puede ser presentada en una misma papeleta, de dimensiones apenas algo mayores que las utilizadas en la actualidad con el sistema de boletas partidarias. Concluye que el sistema obtuvo altos niveles de aceptación entre los participantes del testeo, en tanto la gran mayoría de las personas consultadas manifestó que votar con la boleta única le resultaba fácil o muy fácil y pudo emitir un voto válido sin cometer equivocaciones.

El aspecto que, a juicio de los autores del estudio, puede provocar mayores controversias, es el referido a la presentación de las candidaturas en los casos en los cuales se elige más de una categoría de candidatos de manera simultánea. Se trata de una cuestión no menor, por cuanto las distintas opciones de diseño de la boleta pueden influir de una u otra forma en la decisión del votante.

Pueden considerarse así dos grandes clases de diseño que organizan de diferente manera la presentación de las candidaturas a cargos electivos (Mustapic - Scherlis - Page, 2010, págs. 2-3).

El llamado Modelo A ofrece una boleta por categoría a elegir. Por ejemplo, si se eligen simultáneamente presidente y vicepresidente de la Nación,

senadores nacionales y diputados nacionales, en una boleta figurarán todos los candidatos presidenciales de las distintas agrupaciones políticas, en otra estarán los candidatos a senador por cada fuerza política y en una tercera, los postulantes a diputado por cada partido. Entonces, el ciudadano que concurra a votar recibirá tres hojas sueltas o en un talonario.

Este modelo no es completamente novedoso para la Argentina. Fue introducido por la Cámara Nacional Electoral en el año 2007 para los electores privados de libertad y se utiliza también para los argentinos residentes en el exterior.

El llamado Modelo B se caracteriza, en cambio, por tener una sola boleta en la cual figuran todas las categorías de candidatos a elegir.

En el continente americano, el Modelo A fue adoptado por países como Colombia, Ecuador, México, Paraguay y Bolivia. El Modelo B es utilizado en los Estados Unidos y en Perú.⁷

Según los autores de este trabajo, el diseño del Modelo A tiende a favorecer la autonomía de cada una de las categorías de candidatos, lo que podría incentivar al elector a votar por distintas fuerzas políticas. Esta modalidad limitaría el acostumbrado “efecto arrastre”, vale decir, la tracción que un candidato, habitualmente el presidencial, puede ejercer sobre postulantes a otros cargos electivos por la misma agrupación.

A este modelo se le puede criticar el hecho de que podría indirectamente conducir a la conformación de gobiernos divididos, esto es, a poderes ejecutivos de fuerzas políticas que no controlarían el ámbito legislativo, al alentar el voto cruzado. En cambio, tiene como dato positivo que aumenta el nivel de autonomía del votante a la hora de elegir candidatos a cargos electivos de diferentes categorías.

El Modelo B, que incluye todas las categorías a elegir en una misma boleta, reconoce diferentes opciones. Una puede dividir la boleta en distintas secciones, según el cargo. De este modo, se destinaría una sección de la boleta para cada categoría de candidatos. Este diseño, al igual que el Modelo A, no incentiva el voto a una misma agrupación política en todas las categorías.

La otra variante del Modelo B organiza la boleta por partido y no por cargos. Así, identifica en una misma sección la oferta de cada fuerza política para todas las categorías de candidatos que se presentan. Y el voto a un mismo partido para todos los cargos en juego se podría incentivar creando un casillero especial con ese fin, bajo el rótulo Voto Unificado.⁸

Para el testeo empírico llevado a cabo por CIPPEC en noviembre de 2009 se confeccionaron boletas con los modelos A y B, para lo cual se tomaron como base las elecciones nacionales de 2007, que incluyeron tres categorías de cargos electivos: presidente y vicepresidente de la Nación, senadores nacionales y diputados nacionales.

Una amplia mayoría de las personas que tomaron parte en el testeo (72%) declaró que el sistema de boleta única le había resultado más sencillo que el sistema vigente de boletas partidarias múltiples. El 11% opinó lo contrario y el 13% dijo no encontrar diferencias.

Al mismo tiempo, el 75% de los consultados señaló que le resultó fácil o muy fácil visualizar la información sobre partidos y candidatos, mientras que el 87% manifestó que le resultó fácil o muy fácil registrar su voto.

Un porcentaje pequeño de personas, que osciló entre el 4 y el 7%, cometió algunos errores, como repetir el marcado del voto, tachar el voto y marcar en una segunda oportunidad, por ejemplo. Los autores del trabajo estiman que esas dificultades marginales podrían subsanarse con adecuadas campañas masivas de instrucción y difusión, y explican en parte aquellas equivocaciones porque quienes participaron del testeo no conocían en detalle el sistema de votación.

Respecto de los modelos de boletas utilizados, quienes utilizaron el B manifestaron con algo más de frecuencia que el sistema les parecía confuso, complicado, largo o difícil de leer.

Las observaciones por equivocaciones en el uso de la boleta también se concentraron en el Modelo B. Uno de los errores más comunes, que alcanzó al 4% de los participantes, fue marcar tanto el casillero del partido tendiente a facilitar el voto unificado para todos los candidatos de esa agrupación como los casilleros correspondientes a cada uno de los cargos a elegir.

La experiencia de CIPPEC demuestra que la amplia oferta electoral no es un obstáculo insalvable para diseñar un modelo de boleta única en una papeleta no mucho más grande que la utilizada con el sistema electoral vigente.

No se advierte problema alguno para incluir la totalidad de los nombres de los candidatos para las elecciones de cargos ejecutivos y de senadores nacionales (tres por distrito). Sin embargo, surgen dificultades para incluir la totalidad de los candidatos a diputado nacional en aquellos distritos más poblados del país, en donde se elige un gran número de legisladores, básicamente la provincia de Buenos Aires, que elige 35 diputados nacionales cada dos años, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que elige a 12 ó 13 diputados nacionales en el

mismo período. La propuesta para resolver este problema es hacer figurar exclusivamente en la boleta a los tres primeros candidatos a diputado nacional de cada agrupación en los citados distritos y colocar gigantografías en el cuarto oscuro, donde el elector pueda encontrar las listas completas.

Dados los acontecimientos vinculados con el robo y la falsificación de boletas de los últimos comicios generales en algunas mesas de votación, especialmente allí donde no llegan los fiscales de algunos partidos políticos, el debate sobre la instrumentación del mecanismo de la boleta única resulta indispensable.

Las ventajas del sistema de boleta única han sido aceptadas en medios académicos y también entre representantes de la dirigencia política argentina. Así, la provincia de Córdoba, a partir de un proyecto de ley provincial impulsado por legisladores de la Coalición Cívica, aprobó en octubre de 2009 una norma que permitirá el empleo de este sistema en las próximas elecciones del distrito. En febrero de 2010, el jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Mauricio Macri, también decidió impulsar una iniciativa legal para que en el distrito capitalino se pueda votar con boleta única a partir de los próximos comicios legislativos locales.

Este sistema, sin embargo, no cuenta con apoyo de buena parte de los dirigentes de los partidos mayoritarios. Esta reticencia puede explicarse por cierta tendencia a creer que la boleta única podría desalentar parcialmente el voto por partido, aunque también obedece a que podría morigerar o directamente terminar con ciertas prácticas muy arraigadas donde la distribución de boletas electorales entre los votantes es considerada un ingrediente no menor para el éxito en ciertos distritos habitados por personas de menor nivel socioeconómico y educativo.

La resistencia a esta reforma electoral es similar a la que ha provocado la instrumentación del voto electrónico, que se utiliza con éxito en muchos países y que nunca ha sido considerada por las autoridades nacionales a pesar de haber sido implementada con éxito como simple ensayo en mesas testigo de la provincia de Buenos Aires.

IV. Una reforma política posible

Pero pensar que la reforma política se agota en la modificación de un sistema electoral es equivocado. La reforma política es mucho más que eso.

También es errado pensar que una reforma política sería podrá hacerse sin un amplio consenso o desde fuera de la política.

El problema ha residido en que, atrapados en pequeños juegos de trenzas y orientados hacia la mera obtención de espacios de poder, nuestros dirigentes políticos han exhibido escasa capacidad y voluntad para alcanzar consensos básicos acerca de cuestiones sustantivas de la agenda nacional, que se tradujeran en políticas de Estado, al margen de las disputas partidarias.

En los últimos tiempos, los referentes políticos contemporáneos sólo parecieron ser capaces de celebrar grandes acuerdos nacionales en virtud de intereses personales o de un partido. Así, el Pacto de Olivos, que precedió a la reforma constitucional de 1994, apuntó fundamentalmente a posibilitarle la reelección a Carlos Menem y a procurarle la conservación de determinadas cuotas de poder a un partido que se hallaba en declinación, como la UCR, vía el aumento de miembros en el Senado.

Los últimos llamados a la unidad nacional o a una concertación, tales como los lanzados oportunamente por los presidentes Fernando de la Rúa (2001), Eduardo Duhalde (2002) y Cristina Fernández de Kirchner (2009), no arrojaron mayores resultados. Los llamados de los dos primeros mandatarios presidenciales mencionados no hallaron mayor eco en las principales fuerzas políticas, más preocupadas por no compartir costos políticos con administraciones desgastadas por el propio peso de la crisis socioeconómica. La última convocatoria, efectuada por el gobierno kirchnerista el 9 de julio de 2009, pocos días después del traspie electoral del oficialismo en las elecciones legislativas, tampoco se tradujo en consensos sobre políticas públicas. La presidenta Cristina Fernández de Kirchner propuso entonces alcanzar un amplio acuerdo político y social sobre varios temas, entre los que se encontraba la reforma política. Pocos meses después, envió al Congreso la iniciativa sobre reforma electoral sin consenso alguno; el proyecto, que se describe más arriba, fue aprobado por dos cámaras legislativas cuya composición favorable al oficialismo iba a variar fuertemente pocos días después, como fruto del resultado de las últimas elecciones legislativas, que determinó una importante pérdida de bancas por parte del oficialismo.

El sectarismo de la dirigencia política obró más de una vez, entonces, como el obstáculo para la formación de acuerdos básicos, tan necesarios en un país con severos problemas socioeconómicos.

Es probable que el último líder que se preocupó seriamente por mejorar la calidad del sistema político haya sido el presidente Roque Sáenz Peña (1910-1914), quien impulsó el voto universal, secreto y obligatorio, que avanzó hacia la democratización de la república conservadora, pese a provenir él mismo de las filas conservadoras y a arribar al poder por vías fraudulentas. Los líderes políticos que lo siguieron se preocuparon, en general, por consolidar sus propios liderazgos o por construir estructuras de poder antes que por mejorar la calidad del sistema.

En el presente contexto, parece difícil un acuerdo amplio para una reforma política. No obstante, nada impide formular una serie de temas y propuestas que podrían formar parte de una agenda con vistas a un acuerdo político nacional:

1) *Reducción y mayor transparencia del gasto político.* Existe un creciente consenso en la sociedad argentina sobre la necesidad de reducir enérgicamente los costos de la actividad política, así como de dotarla de mayor transparencia. No es, sin embargo, el elevado costo de la política el principal problema, sino la relación indirectamente proporcional entre un gasto elevado y un nivel de calidad de ese gasto muy bajo, cuyo gran indicador es la desconfianza de la sociedad en su dirigencia política y la consecuente crisis de representatividad.

Un simple ejemplo da cuenta de esta situación: el debate en torno de la Secretaría de Inteligencia (ex SIDE), un organismo con un presupuesto de fondos reservados que en el año 2009 equivalió a unos 128 millones de dólares estadounidenses, esto es, unos 350.000 dólares diarios, casi el triple del presupuesto obtenido en el año 2003. Una comisión legislativa bicameral destinada al seguimiento y control de los fondos reservados de inteligencia se encuentra paralizada.⁹

Durante la campaña proselitista con vistas a las elecciones presidenciales de 2007, la candidata oficialista y actual presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, utilizó tanto el helicóptero presidencial como otros recursos y personal de la administración pública para recorrer el país en sus giras tendientes a captar el voto del electorado. De esa manera, el Estado nacional se hizo cargo de gastos que deberían haber sido solventados por un partido político. Pese a los muchos pedidos de informes parlamentarios sobre ese uso de recursos públicos con fines partidarios, nunca hubo una respuesta del Poder Ejecutivo Nacional, como si fueran admisibles aquellos privilegios porque su beneficiaria era la esposa del entonces presidente de la República.

Más recientemente, la Justicia ordenó indagar a un recaudador de la campaña proselitista del oficialismo en esas mismas elecciones. Ese dirigente, Héctor Cappacioli, era al mismo tiempo superintendente de Salud del gobierno nacional y entre las empresas que aportaron importantes fondos para la campaña se encontraban varias compañías prestatarias de servicios de salud y proveedoras de medicamentos. Más aún, algunas de esas empresas son investigadas por la Justicia por la presunta venta de medicamentos adulterados y por el cobro irregular al Estado nacional de reintegros por costosos medicamentos odontológicos. La hipótesis que surge a partir de estos datos es que a cambio de que las autoridades dejaran pasar ciertas irregularidades que involucraban a las empresas de salud, éstas contribuían a la campaña del partido gobernante, pero además esa contribución salía de fondos que el Estado les pagaba irregularmente en concepto de reintegros por medicamentos.¹⁰

Más recientemente, en marzo de 2010, el Poder Ejecutivo Nacional se negó a suministrar detalles de los gastos en publicidad oficial, severamente cuestionada desde distintos sectores políticos y del periodismo por su tendencia a favorecer a aquellos medios de comunicación más afines al Gobierno.¹¹

Propuestas para considerar:

- Estricto control en las contrataciones y designaciones de personal por parte del Estado, para que la burocracia estatal deje de ser fuente de financiamiento y de poder político de dirigentes y aparatos partidarios.
- Libre acceso a la información pública.
- Eliminación de los fondos reservados para cuestiones que no hacen a la seguridad del Estado.
- Evaluación de la posibilidad de reducir la cantidad de miembros de los cuerpos legislativos nacionales, provinciales y municipales, y también la posibilidad de darle valor al voto en blanco como sufragio en favor de una banca vacía en comicios legislativos, no con el propósito de destruir la política, sino de alentar a las fuerzas políticas a mejorar su oferta electoral.

2) *Mayor eficiencia y transparencia al gasto social.* El problema no es que se gaste mucho o poco; el problema pasa por la ineficiencia de un gasto social en el que a menudo sólo una pequeña porción de lo invertido por

el Estado llega efectivamente a la población necesitada, mientras que la mayor parte se diluye en las encrucijadas de burocracias, aparatos partidarios, redes de corrupción y clientelismo, donde se termina considerando a los sectores más desprotegidos de la sociedad como una masa disponible dispuesta a venderse al mejor postor y a ser utilizada como carne de cañón desde el punto de vista político.

Propuestas para considerar:

- Establecimiento de condiciones claras y objetivas y al alcance de todos para el otorgamiento de becas, subsidios y pensiones graciables, entre otros beneficios.¹²
- Adopción de mecanismos tendientes a eliminar las prácticas clientelistas, que suponen el aprovechamiento de las necesidades de la gente por parte de quienes tienen la posibilidad de administrar recursos públicos en beneficio propio.

3) *Reforma electoral.* Si bien la Ley 26.571 podría avanzar hacia una democratización interna de los partidos políticos, lejos está de terminar con viejas prácticas fraudulentas, como el robo de boletas de las mesas de votación, y con procedimientos reñidos con la moral tendientes a engañar al electorado, como el de presentar candidatos a cargos electivos que, una vez elegidos, no asumen la función para la que fueron votados, los llamados “candidatos testimoniales”.¹³ Es menester también debatir la eliminación de la llamada lista sábana en los distritos más grandes del país, para ir probablemente hacia un sistema mixto, que combine la elección de legisladores por lista a través del mecanismo de representación proporcional con otra en la que se elijan representantes por circunscripciones, o ir hacia un sistema de elección basado en circunscripciones binominales, y pensando siempre en que su instrumentación no podrá hacerse de inmediato sino dentro de dos turnos electorales, con el fin de que ningún sector político pueda ser acusado de beneficiarse, dado que ninguna reforma electoral es perfecta ni inocente.

Propuestas para considerar:

- Instrumentación del mecanismo electoral de boleta única y discusión sobre la adopción del voto electrónico.
- Modificación del sistema de listas sábana en los principales cuatro distritos electorales del país (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe).

- Prohibición de las candidaturas testimoniales, que impone severas penas a los postulantes y partidos que presenten candidatos a cargos electivos que luego no asuman las funciones que les confiera el electorado.

Ninguna reforma política puede estar dirigida a renunciar a la política o a destruirla. Porque eso equivaldría a pretender destruir lo que permite disfrutar la variedad sin padecer la anarquía ni la tiranía de las verdades absolutas. La política es el elemento que permite la convivencia pacífica de las ideas y concepciones contrapuestas en un clima de respeto y tolerancia; es la expresión de un relativismo que acepta la existencia y la eventual validez de las tesis contrarias, que asume ser parte de un mundo que no tiene cabida para absolutos. La política, entonces, debe ser entendida como el gran elemento para la conciliación entre los distintos intereses que conviven en la pluralidad y la diversidad.

En este mismo sentido, ninguna reforma que se plantee debería apuntar a tener menos política, sino a una política mejor.

La mejor reforma política no será aquella que se quede en el debate sobre nuestro sistema electoral, sino aquella que permita terminar con la percepción de un Estado que se asemeja a un aparato burocrático ofrecido en concesión a sectores particulares que sólo procuran su saqueo y que dispensan favores para sostener redes clientelistas, deslegitimando el poder político y reduciendo la participación.

La mejor reforma política será aquella que permita que la ciudadanía deje de percibir que hay una oligarquía que se apropiá de los recursos fiscales y que hay un Estado ausente para sancionar la ilegalidad. Será aquella que rompa el círculo vicioso donde buena parte de la sociedad reniega de sus obligaciones argumentando que los funcionarios le roban el dinero de sus impuestos.

En síntesis, la auténtica reforma política que se requiere en la Argentina es aquella que garantice el fin de los nichos parasitarios en el sector público. En otras palabras, que menos gente *viva de arriba*.

Anexo I

Modelos de boleta única que se hubieran aplicado para las elecciones nacionales de 2007 en la ciudad de Buenos Aires

ELECCIONES 2007				CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES		
VOTO UNIF.	PARTIDO	Nº LISTA	NOMBRE DE PARTIDO	PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE DE LA NACIÓN	SENADORES NACIONALES	DIPUTADOS NACIONALES
	3	UNIÓN CÍVICA RADICAL		<input type="checkbox"/> Ricardo Rodríguez Gil Ledesma <input type="checkbox"/> María Magdalena Irarraz	<input type="checkbox"/> Silvana Myriam Gutiérrez <input type="checkbox"/> Rita Flores González	
	5	DEMÓCRATA CRISTIANO		<input type="checkbox"/> Raúl Octavio Balbuena Calabrese <input type="checkbox"/> María Cristina Domínguez	<input type="checkbox"/> Patricia Edith Brizuela <input type="checkbox"/> Mariano Fernández Almendro	
	9	DEMÓCRATA PROGRESISTA		<input type="checkbox"/> Juan Martín Albornoz <input type="checkbox"/> Edito Albornoz Mauri	<input type="checkbox"/> Eduardo Ovando Guigueronzo <input type="checkbox"/> Carmen Sara Cesárez	
	14	OBRERO	Alejor Pivota Gabriela Arroyo	<input type="checkbox"/> Pablo Héctor Riesnik <input type="checkbox"/> Julio Ernesto Bartolomé	<input type="checkbox"/> Mariana Amanda Karmil <input type="checkbox"/> Verónica Belotti Basso	
	20	UNIÓN DEL CENTRO DEMOCRÁTICO		<input type="checkbox"/> Mariano Eduardo Portas Delmas <input type="checkbox"/> Verónica Cecilia Macris	<input type="checkbox"/> Jorge Rodríguez Gómez de Gracielal <input type="checkbox"/> Juan Pedro Molina Moyra	
	23	UNIÓN POPULAR	Jorge Omar Selsich Jorge Aisa	<input type="checkbox"/> Roberto Juan Seledzic <input type="checkbox"/> Elba Mirta Salvate	<input type="checkbox"/> Enrique Carlin Velarde <input type="checkbox"/> Daniel Elías Gómez	
	30	SOCIALISTA AUTÉNTICO	Fernanda "Pino" Solanas Ángel Francisco Cadelli	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	36	AUTONOMISTA		<input type="checkbox"/> Jorge Bustamante Chávez <input type="checkbox"/> Magdalena Nicanor Jaram	<input type="checkbox"/> Guillermo Alberto Livera <input type="checkbox"/> Patricia María Ruiz Moreno	
	37	MICR POR LA CIUDAD MI CUIDAD MI CIUDAD	Jorge Omar Selsich Jorge Aisa	<input type="checkbox"/> Roberto Juan Seledzic <input type="checkbox"/> Elba Mirta Salvate	<input type="checkbox"/> Daniel Coria Verbarrena <input type="checkbox"/> María Elisa Sutérrez	
	38	MOV. SOCIALISTA DE LOS TRABAJADORES (MST)	Víctor Roldán Héctor Sotomayor	<input type="checkbox"/> Héctor Sotomayor <input type="checkbox"/> Natalie Capano	<input type="checkbox"/> Mariana Patti <input type="checkbox"/> María Mercedes Martín	
	48	RECREAR PARA EL CRECIMIENTO	Ricardo López Murphy Esteban Bulfach	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	50	PARTIDO SOCIALISTA		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Noelia Fernández Gil Lázaro <input type="checkbox"/> Raúl Martínez Urtubey	
	51	PARTIDO POPULAR DE LA RECONSTRUCCIÓN	Gustavo Brusco Uribel Raúl Vergara	<input type="checkbox"/> Nicanor María Cristina Vitoria Sanchez <input type="checkbox"/> José María Inza	<input type="checkbox"/> Victoria Eugenia Melis <input type="checkbox"/> Fernando Guillermo Nardini	
	53	CONFEDERACIÓN LEALTAD POPULAR	Juan Ricardo Muñoz Bernardo Neirat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	56	EL MOV. DE LAS PROVINCIAS SUDAMERICANAS	Jorge Omar Selsich Jorge Aisa	<input type="checkbox"/> Martín José Agustín Silva Garnet <input type="checkbox"/> Liliana Beatriz Cádiz	<input type="checkbox"/> Jorge Alberto Gorro <input type="checkbox"/> Daniel Gómez	
	57	MOV. ACCIÓN VECINAL	Jorge Omar Selsich Jorge Aisa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	58	CONFEDERALIZACIÓN CITIZANA CÍVICA	Elias Carril Rubén Blumfeld	<input type="checkbox"/> María Eugenia Edelvives <input type="checkbox"/> Samuel Manuel Cabréchis	<input type="checkbox"/> Patricia Bullich <input type="checkbox"/> Fernando Andrés Iglesias	
	60	MOV. INDY DE JUBILADOS Y DESOCUPADOS (MID)	Raúl Arbelo Castello "Tina" Pezzo	<input type="checkbox"/> Juan Carlos Ramón Pierri <input type="checkbox"/> Marisa Elizabeth Rose	<input type="checkbox"/> Daniel Cancharis <input type="checkbox"/> María Utrera Lanza	
	61	CONCERTACIÓN UNA	Roberto Lavagna Gerardo Morales	<input type="checkbox"/> Abel Posse <input type="checkbox"/> Lucía Celina Suárez	<input type="checkbox"/> Alberto Agustín Colto <input type="checkbox"/> Horacio Miguel Lenz	
	62	EL HACIA LA UNIDAD LATINOAMERICANA (FMA)	Luis Alberto Ammann Rogelio De Leonardi	<input type="checkbox"/> Carlos Matías Zamora <input type="checkbox"/> Silvia María Gutiérrez	<input type="checkbox"/> Luis Méndez <input type="checkbox"/> Gerardo Gómez	
	63	AL. FTE. JUSTICIA UNION Y LIBERTAD	Alberto José Rodríguez Sánchez Héctor Maya	<input type="checkbox"/> Juan Archibaldo Lanzi <input type="checkbox"/> Nilda Astori Dominguez	<input type="checkbox"/> Guillermo Alejandro Núñez Tarapor <input type="checkbox"/> Inés Fernández Pérez Salmerón	
	64	AL. FTE. PARA LA VICTORIA	Cristina Fernández de Kirchner Julio Oscar Cáceres	<input type="checkbox"/> Daniel Fernando Hirata <input type="checkbox"/> Mercedes Merlo Del Port	<input type="checkbox"/> Cecilia Álvarez Temadé <input type="checkbox"/> Vilma López Sierra	
	65	AL. FTE. MAS-IZQUIERDA SOCIALISTA	José Alberto Martínez Héctor Antonio Hebecker	<input type="checkbox"/> Inés Zudunsky <input type="checkbox"/> José Ernesto Castillo	<input type="checkbox"/> Graciela Caruso Iannuzzi <input type="checkbox"/> Mariana Benítez Cárpena	
	178	ACCIÓN CIUDADANA		<input type="checkbox"/> Sandra Elizabeth Cruz <input type="checkbox"/> Marcelo Alberto Gené	<input type="checkbox"/> Andrade Schaffrath <input type="checkbox"/> María del Pilar Gómez	
	206	CONVERGENCIA SOCIALISTA		<input type="checkbox"/> Pablo Martín Tascón <input type="checkbox"/> Patricia Beltrán	<input type="checkbox"/> Juan Carlos Seijo <input type="checkbox"/> María Teresa Gómez	
	214	UNA SOCIEDAD REVOLUCIONARIA		<input type="checkbox"/> Luis María Calzadilla <input type="checkbox"/> Eva Barbara Colomé	<input type="checkbox"/> Hugo Martínez Benítez Escuarn <input type="checkbox"/> María Celeste Mac Dougall	
	262	EL MOVIMIENTO		<input type="checkbox"/> Enrique Adolfo Prigioni <input type="checkbox"/> Norma Osvaldo Orive	<input type="checkbox"/> Cecilia María Torre <input type="checkbox"/> Adriana López Marchionni	
	267	CONVERGENCIA DE INTEGRACIÓN CIUDADANA		<input type="checkbox"/> Liliana Estefan Sánchez <input type="checkbox"/> Carlos Alberto Battaglia	<input type="checkbox"/> Cecilia María Torres <input type="checkbox"/> Cecilia Benítez	
	279	CONSENSO PORTEÑO		<input type="checkbox"/> Julio Enrique Cracaci <input type="checkbox"/> Marisa María Magdalena Mata	<input type="checkbox"/> Julián Enrique Osses <input type="checkbox"/> María Soledad Lacasce	
	283	ASAMBLEAS POPULARES		<input type="checkbox"/> Ana Raquel Melikh <input type="checkbox"/> Diego Hernán Abregú	<input type="checkbox"/> Rubén Oscar Subaldí <input type="checkbox"/> Andrés Soler Ceafú	
	284	EFECTO INDEPENDIENTE DEL CENTRO		<input type="checkbox"/> Roberto Juan Seledzic <input type="checkbox"/> Elba Mirta Salvate	<input type="checkbox"/> Enrique Carlin Velarde <input type="checkbox"/> María Elida Ballesteros	
	503	AL. PROPUESTA REPUBLICANA		<input type="checkbox"/> Carlos Alberto Meliáncon <input type="checkbox"/> María Lucía Aguilera	<input type="checkbox"/> Pedro Luis Bonelli <input type="checkbox"/> Luisa Herton	
	504	AL. DIALOGO POR BUENOS AIRES		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Miguel Luis Bonelli <input type="checkbox"/> Rodrigo Herrera Basso	
	505	AL. PROYECTO SUR		<input type="checkbox"/> Fernando "Pino" Solanas <input type="checkbox"/> Laura Susana García Suárez	<input type="checkbox"/> Claudio Raúl Lezcano <input type="checkbox"/> Cecilia Suárez Argandoña	

Fuente: CIPPEC, 2010.

Anexo II

Modelos de boleta única que se hubieran aplicado para las elecciones nacionales de 2007 en la ciudad de Buenos Aires

ELECCIONES 2007 PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE DE LA NACION			INSTRUCCIONES: Marque con una sola cruz el casillero del partido político de su preferencia.					
PARTIDO	Nº LISTA	NOMBRE DE PARTIDO	PRESIDENTE / VICEPRESIDENTE	PARTIDO	Nº LISTA	NOMBRE DE PARTIDO	PRESIDENTE / VICEPRESIDENTE	
	14	OBRERO	Héctor Recalde Gabriela Arroyo		57	MOY. DE ACCION VECINAL	Jorge Omar Sobisch Jorge Ais	
	23	UNION POPULAR	Jorge Omar Sobisch Jorge Ais		59	CONFEDERACION COALICION CIVICA	Eisa Ceróni Rubén Giustiniani	
	30	SOCIALISTA AUTENTICO	Fernando "Pino" Soláes Ángel Francisco Cadelli		60	MOV. INDEP. DE JUBILADOS Y DESOCUPADOS	Raúl Arbelo Castells "Mina" Pellico	
	37	MOV. POR LA DIGNIDAD Y LA INDEPENDENCIA	Jorge Omar Sobisch Jorge Ais		131	CONCERTACION UNA	Roberto Lavagna Gerardo Morales	
	38	MOV. SOCIALISTA DE LOS TRABAJADORES (MST)	Wilma Ippolit Héctor Blondoni		132	FTE HACIA LA UNIDAD LATINOAMERICANA (FRL)	Luis Alberto Annemann Rogelio De Leonardi	
	48	RECREAR PARA EL CRECIMIENTO	Ricardo López Murphy Esteban Billich		133	FTE JUSTICIA UNION Y LIBERTAD	Alberto José Rodríguez Suárez Héctor Mayne	
	51	POPULAR DE LA RECONSTRUCCION	Gustavo Briceño Obeid Raúl Vergara		134	FTE PARA LA VICTORIA	Gloria Fernández de Kirchner Jaén Cesar Cobos	
	53	CONFEDERACION LEALTAD POPULAR	Juan Ricardo Vassalli Bermudo Illespí		135	FTE PTS-PTS-MAS-IZQUIERDA SOCIALISTA	José Alberto Montes Héctor Antonio Heberling	
	56	EL MOV. DE LAS PROVINCIAS UNIDAS	Jorge Omar Sobisch Jorge Ais					

Fuente: CIPPEC, 2010.

Notas

1. Encuestas difundidas por los medios de comunicación han dado cuenta del rechazo que en la opinión pública provoca la lista sábana. Al respecto, puede verse *La Nación* (2001).
2. Puede verse una crónica de las dificultades registradas en los centros de votación durante los comicios nacionales de 2007 en Laborda (2007).

3. El texto completo de la Ley 26.571 puede ser consultado en el Boletín Oficial de la República Argentina del 14 de diciembre de 2009 en www.argentina.ar/advf/documentos/4b266024a67bb4.71410695.pdf.
4. A modo de ejemplo, puede verse el editorial del diario *La Nación* del 31 de octubre de 2009, titulado “Una reforma electoral sin consenso”.
5. Pueden verse las declaraciones del jefe de Gabinete, Aníbal Fernández, en <http://www.cronista.com/notas/175377-anibal-fernandez-la-oposicion-curra-el-proyecto-boleta-unica->.
6. El trabajo consistió en una encuesta en la cual fueron relevados 301 ciudadanos en siete puntos muestrales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del Gran Buenos Aires (Recoleta, Constitución, Pompeya, Once, Quilmes, Monte Grande e Ituzaingó). Esos lugares fueron seleccionados intencionalmente con el fin de maximizar la heterogeneidad geográfica, socioeconómica y política de la muestra. Puede verse el informe completo en Gervasoni y Mangonnet (2009).
7. Pueden verse diferentes modelos de boletas en el sitio www.cippec.org/boletaunica y en la sección “Boleta única en otros países”.
8. Se recomienda ver en el Anexo los modelos de boleta que se hubieran aplicado para las elecciones nacionales de 2007 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con este sistema, de acuerdo con el trabajo de CIPPEC.
9. El presidente de la Cámara de Diputados de la Nación, Eduardo Fellner, vinculado al oficialismo kirchnerista, fue acusado de bloquear durante todo 2009 el ingreso de los diputados opositores a la comisión bicameral encargada de monitorear a los organismos de inteligencia. El titular de la cámara baja solamente firmó el nombramiento de cuatro legisladores, que reportan al oficialismo, y de esta manera le puso un cerrojo a un ámbito estratégico para un gobierno que tiene en la ex SIDE una de sus principales herramientas políticas, según una información periodística publicada en el diario *Crítica* el 2 de noviembre de 2009 (Crítica digital, 2009).
10. Puede encontrarse información sobre este caso en diario *La Nación* (2010).
11. Puede hallarse información adicional en diario *Clarín* (2010).
12. Desde el 1º de noviembre de 2009 rige la llamada “Ley de asignación universal por hijo”, que fija un subsidio del Estado nacional por cada hijo de trabajadores desocupados o del sector informal de 180 pesos, equivalentes a 46 dólares estadounidenses a la cotización del 15 de abril de 2010.
13. En las elecciones legislativas nacionales del 28 de junio de 2009, el oficialista Frente para la Victoria llevó, sólo en la provincia de Buenos Aires, 42 postulantes a cargos legislativos que ocupaban otros cargos

públicos. La mayoría de ellos no asumió la banca para la que fueron elegidos. Los casos más notables han sido los del propio gobernador de la provincia, Daniel Scioli; del vicegobernador, Alberto Balestrini; y del intendente de Tigre, Sergio Massa.

Referencias bibliográficas

- ALBERTI, GIORGIO - ARANGÜENA FANEGO, CORAL - JONES, MARK - PRIETO, CÉDRIC - RADSECK, MICHAEL (2002). Coloquio Internacional sobre Sistemas Electorales Comparados, Buenos Aires, Editorial Dunken, Fundación Friedrich Naumann y Fundación Cívico Republicana.
- CIPPEC. www.cippec.org/boletaunica.
- CRÍTICA DIGITAL (2009). "Bloqueo kirchnerista a la comisión de control", 2 de noviembre de 2009; Buenos Aires; en (<http://www.criticadigital.com/impresa/index.php?secc=nota&nid=33341>).
- DIARIO *CLARÍN* (2010). "Diputados busca que sea transparente el gasto en publicidad oficial", 26 de marzo de 2010, Buenos Aires, en www.clarin.com/diario/2010/03/26/.../p-02167310.htm.
- DIARIO *EL CRONISTA* (2010). "Aníbal Fernández: la oposición curra con el proyecto de boleta única", en <http://www.cronista.com/notas/175377-anibal-fernandez-la-oposicion-curra-el-proyecto-boleta-unica->.
- DIARIO *LA NACIÓN* (2001). "Nueve de cada diez argentinos están a favor de eliminar las listas sábana", 21 de octubre de 2001, Buenos Aires, pág. 14.
- DIARIO *LA NACIÓN* (2009). Editorial "Una reforma electoral sin consenso", 31 de octubre de 2009, Buenos Aires, en www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=119265.
- DIARIO *LA NACIÓN* (2010). "Ordenaron indagar al recaudador de la campaña kirchnerista", 15 de abril de 2010, Buenos Aires, págs. 1 y 11.
- GERVASONI, CARLOS - MANGONNET, JORGE (2009). "Testeo de aceptación del sistema de votación por boleta única entre los votantes", Documento de Trabajo N° 36, Buenos Aires, CIPPEC.
- LABORDA, FERNANDO (2007). "Caos en los centros de votación. Jornada plagada de enredos", en *La Nación*, 29 de octubre de 2007, Buenos Aires, págs. 1 y 8.
- MIZRAHI, ESTEBAN (comp.) (2002). *La reforma política argentina*, Buenos Aires, Editorial Polemos y Fundación Konrad Adenauer.
- MUSTAPIC, ANA MARÍA - SCHERLIS, GERARDO - PAGE, MARÍA (2010). "Boleta única. Agenda para avanzar hacia un modelo técnicamente sólido y políticamente viable", Documento de Políticas Públicas, Recomendación N° 73, Buenos Aires, CIPPEC.
- MUSTAPIC, ANA MARÍA - STRAFACE, FERNANDO (2009). "La boleta única mejora la reforma política", Documento de Políticas Públicas, Análisis N° 69, Buenos Aires, CIPPEC.

STRAFACE, FERNANDO - PAGE, MARÍA MARTA (2009). "Reforma política 2009: ¿cómo impacta en el sistema de partidos y en los electores?", Documento de Políticas Públicas, Análisis N° 71, Buenos Aires, CIPPEC.

VERA VILLALOBOS, ENRIQUE (1994). *El poder de nuestro voto*, Buenos Aires, Editorial Planeta.

RESUMEN

El presente trabajo describe y evalúa la última reforma electoral aprobada por el Congreso argentino por impulso del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Analiza las razones por las cuales, si bien parece avanzarse hacia una democratización interna de los partidos políticos a la hora de la selección de candidatos a cargos electivos nacionales, se ha dejado a un lado una discusión más elemental, como la instrumentación de la boleta única. Los privilegios de la llamada "vieja política" y el clientelismo político son algunas de las razones que explican la resistencia a considerar otras reformas en el sistema electoral y un avance hacia una reforma política integral que permita superar la todavía latente crisis de representación política en la Argentina.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVII - N° 2 - Junio, 2010

Reforma política en Brasil: una historia sin fin (2003-2010)*

**David V. Fleischer
Leonardo Barreto**

La “historia sin fin” de las reformas políticas en Brasil comenzó en tiempos del régimen militar (1964-1985) con diversos intentos de “ingeniería política” tendiente a modificar las normas electorales y partidarias y así retener la mayoría para el partido del gobierno militar (ARENA y, más tarde, PDS) (Fleischer, 1994).

Superado el régimen militar, el proceso continuó con una nueva secuencia de cambios en las normas políticas. En mayo de 2001, el Bildner Center de CUNY convocó a un simposio para analizar estas reformas a

* Trabajo presentado en el Bildner Center for Western Hemisphere Affairs (CUNY) de Nueva York el 9 y 10 de noviembre de 2009.

DAVID V. FLEISCHER

Doctor en Ciencias Políticas (Universidad de Florida). Fue profesor invitado en las universidades de Minas Gerais, Florida, SUNY-Albany y GWU. Profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Brasilia (UnB) desde 1972 y profesor emérito en 2005. Autor de *Los partidos políticos en el sistema político brasileño y Brasil: del régimen militar al gobierno del partido de los trabajadores*.

LEONARDO BARRETO

Máster y doctorando en Ciencias Políticas (Universidad de Brasilia - UnB). Profesor y coordinador del Departamento de Ciencias Políticas del Centro Universitario del Distrito Federal (UniDF). Posee experiencia en estudios sobre democratización, con énfasis en sistemas de partidos, sistemas electorales, relaciones federativas, legitimidad y participación política. Autor de *Reformas políticas y democracia en Brasil* y *El impacto de la justicia electoral sobre el sistema político brasileño*.

partir de los años 1990 (Font - Spanakos, 2004). Fleischer (2004a) sostiene que a pesar de diversos intentos, en este período prácticamente no se alcanzó ningún resultado. La única salvedad fue la enmienda electoral de 1997, aprobada durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, que permitió su reelección al año siguiente (Fleischer 1998).

Ahora, casi nueve años después de este análisis efectuado en 2001, proponemos reevaluar los intentos de reformar las normas electorales y partidarias en Brasil durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) y Lula (2003-2010). La conclusión es que cambió muy poco. Por tal razón, decidimos subtítular el presente trabajo “una historia sin fin”.

I. Reformas durante el período Cardoso (1995-2002)

Fleischer (2004a) enumeró las diversas reformas políticas implementadas durante el gobierno de Cardoso (1995-2002) y reproducidas en el Cuadro 1. La más importante de estas reformas fue la enmienda de reelección aprobada en 1997, que le permitió a Cardoso y a los 17 gobernadores electos en 1994 postularse para una reelección en 1998 (Fleischer, 1998). Como consecuencia de esta reforma, también quedaron habilitados para postularse nuevamente en 2000 los intendentes electos en 1996 (Fleischer, 2002; Viana - Coelho, 2008).

En 1995, el Congreso aprobó un cupo femenino de 20% en las listas partidarias “abiertas” correspondientes a las elecciones de diputados federales, estatales y concejales, que se llevan a cabo bajo el sistema de representación proporcional (RP). Debido a este sistema de representación proporcional con lista abierta utilizado en Brasil,¹ la modificación introducida tuvo muy poco impacto en el número de mujeres efectivamente elegidas para integrar la Cámara de Diputados. Paradójicamente, en 1998 (con el cupo femenino) se eligieron *menos* mujeres que en 1994 (sin cupo). Desde entonces, este cupo fue incrementado al 30%, sin que se produjeran resultados significativos (Araújo, 2001).

En las elecciones municipales de 1996, el TSE (Tribunal Superior Electoral) implementó como experiencia piloto un nuevo sistema de voto electrónico que debía sustituir al sistema tradicional con boletas de papel en 40 municipios (Figura 1). La experiencia fue considerada un éxito y en

1998 el voto electrónico abarcó a prácticamente el 60% del electorado. Cinco estados –Brasilia, Río de Janeiro, Alagoas, Roraima y Amapá– lo implementaron en forma exclusiva (M.C. Silva, 2002).

En agosto de 1997, el Congreso aprobó una norma que establecía que los votos en blanco para diputados serían considerados “nulos” y dejarían de ser incluidos en el total de “votos válidos”. Con anterioridad a esta decisión, los votos en blanco sólo eran considerados nulos en las elecciones que se celebran bajo un sistema de mayoría absoluta de doble ronda (presidente, gobernador, senador e intendente).

La Constitución de 1946 determinaba que los votos en blanco para diputados eran computados como votos válidos, “inflando” así el total de votos que servía de base para calcular el coeficiente electoral en cada estado. Después de analizar los resultados de las elecciones de 1994, la mayoría de los líderes partidarios concluyó que el cambio tendría poco o prácticamente ningún impacto en las elecciones de 1998 y hasta podría facilitar la reelección de sus diputados. Según sus cálculos, si no se incluían los votos en blanco, el total de votos válidos sería menor y, por eso, el coeficiente electoral sería también menor (ver Tabla 1).

Sin embargo, estas “proyecciones” hechas por los líderes partidarios no tuvieron en consideración dos factores importantes: 1) entre una elección y otra (cuatro años), el electorado brasileño aumentó casi un 10%; y 2) debido a la introducción del voto electrónico en 1998, el número de votos en blanco y nulos disminuyó significativamente. El resultado fue que el total de votos válidos en 1998 fue *mayor* que en 1994 y, en consecuencia, los cocientes electorales en todos los estados también fueron mayores.

En los cinco estados que utilizaron el voto electrónico en forma generalizada, los resultados de las elecciones de 1998 fueron comparados con los de 1994 (cuando sólo se usaron las boletas de papel). Como se puede apreciar en la Tabla 1, la proporción de votos en blanco y nulos se redujo notablemente, por lo que los totales de votos válidos y coeficientes electorales resultaron mucho mayores en los cinco estados.

El aumento del voto válido varió entre +21,87% en Alagoas y +52,20% en Roraima. Este último estado, históricamente un territorio federal, fue declarado estado en la Constitución de 1988. En la década de 1990 fue el destino de importantes corrientes migratorias. Los estados más típicos –Río de Janeiro y Brasilia– tuvieron aumentos de +32,95% y 37,49%, respectivamente.

El total de votos en blanco y nulos en estos cinco estados fue de 3.950.199 en 1994, pero esta cifra se redujo en 1998 a 1.061.832. Con el voto electrónico, se hizo “más fácil” optar por candidatos que votar en blanco o anular el voto, porque la máquina no provee instrucciones sobre cómo votar en forma nula o en blanco. En 1994, con las boletas de papel, era “más fácil” anular una boleta o simplemente doblar la boleta en blanco y depositarla en la urna.

Las urnas electrónicas constan de una pantalla y un teclado numérico semejante al de los teléfonos más modernos (Figura 1). Una vez que la autoridad de mesa en la sección electoral ha identificado debidamente al elector, el sistema recibe el número de identificación y el elector queda autorizado para votar. Cuando el elector pulsa el código (de cuatro o cinco dígitos) correspondiente al candidato seleccionado, aparece la fotografía de éste en la pantalla y la máquina pregunta: “¿Quiere usted votar a este candidato?”. Si la respuesta es afirmativa, el elector pulsa la tecla verde “Sí”, el voto es registrado en forma electrónica y la urna pasa al próximo cargo. Usualmente el elector lleva una lista con los números (códigos) de los candidatos preseleccionados.

El voto electrónico se implantó en forma generalizada en las elecciones municipales de 2000, la primera vez que los intendentes pudieron presentarse para una reelección. De los 3.448 intendentes que buscaron la reelección, 2.006 fueron reelectos (58,2%). En 1998, 22 de los 27 gobernadores se postularon para un segundo mandato, para el que lograron ser reelectos 15 (68,2%). Tres de ellos triunfaron en segunda vuelta, luego de quedar en segundo lugar en la primera vuelta (Fleischer, 1998).

II. Reformas durante el período Lula (2002-2010)

Varias publicaciones se han ocupado de la “reforma política” durante el período Lula desde 2003 (Avelar - Cintra, 2007; Avritzer - Anastasia, 2006; Benevides - Vannuchi - Kerche, 2003; Rennó, 2007; Soares - Rennó, 2006; Teixeira, 2009; Viana - Nascimento, 2008). Las dos principales características de ese período fueron la irrupción del Poder Judicial como protagonista más activo y el fracaso del Congreso en aprobar reformas más profundas (que repite lo ya ocurrido durante el gobierno de Cardoso).

A. La judicialización de la política

El período de gobierno de Lula estuvo marcado por algunas “reformas” dispuestas por el Poder Judicial ante la inactividad del Congreso nacional en este tema. Por tal razón, estos cambios se definen como “proceso de judicialización de la política” (Ferraz Junior, 2008; Taylor - Da Ros, 2008; Vianna, 1999; Vianna - Burgos - Salles, 2007).

La primera de las medidas impuestas por el Poder Judicial fue la resolución del 26 de febrero de 2002, que *verticalizó* las alianzas electorales. El Tribunal Superior Electoral decidió que las alianzas entre partidos políticos en Brasil eran *caprichosas* o “incongruentes” cuando se comparaba la composición de estas alianzas para la elección presidencial con las alianzas en el nivel estadual. Es decir que los partidos agrupados en una misma alianza presidencial podían conformar alianzas antagónicas en algunos estados y en otros estados, partidos de alianzas presidenciales opuestas podían unirse para las elecciones de gobernadores, senadores y diputados. La resolución dictada por el TSE obligó a los partidos a reproducir las alianzas presidenciales en los 27 estados y prohibió alianzas partidarias “incongruentes”.

A pesar de que el Congreso intentó aprobar una enmienda constitucional (PEC) con el propósito de anular esta decisión del TSE, esto solamente fue posible en 2006, por lo cual la *verticalización* estuvo vigente en las elecciones de 2002 y 2006. En 2010, la situación volvió a la “normalidad”, es decir que las elecciones se celebrarán, al igual que en 1998, sin el efecto de la *verticalización*.

Como se puede apreciar en la Tabla 2, el efecto más inmediato de la *verticalización* fue que el número de alianzas a nivel estadual se duplicó –de 72 y 79 en 1994 y 1998, respectivamente, a 140 en 2002 y 2006– (Fleischer, 2010). Sin embargo, esta “nueva regla” no impidió la victoria de Lula en las elecciones presidenciales de 2002 y tampoco evitó que el PT conformara la mayor bancada en la Cámara Federal (91 diputados *versus* 59 en 1998). Por otro lado, el PSDB (el partido del ex presidente Fernando H. Cardoso) quedó reducido de 99 a 65 diputados y su “socio”, el PFL, pasó de 105 diputados a 76 (Fleischer, 2007a, págs. 310-311).

El PFL fue el principal aliado del PSDB en las elecciones de 1994 y 1998, cuando resultó electo Fernando H. Cardoso. Pero el partido rompió con el PSDB en 2002 y no participó de ninguna alianza presidencial en aquel año, de modo que quedó “libre” para participar en la alianza más

ventajosa en cada uno de los 27 estados. Sin embargo, en 2006 el PSDB y el PFL renovaron su alianza en las elecciones presidenciales y quedaron sujetos a las reglas de la *verticalización*.

En 2006, algunos partidos políticos que integraban alianzas presidenciales en 2002 decidieron evitar esta situación y prefirieron quedar “libres” para participar en diversas alianzas estatales, en un intento por aumentar su caudal de votos. Los partidos medianos y pequeños temían caer por debajo de la barrera del 5%, que entró en vigor por primera vez en 2006 (Castro, 2006; Fleischer, 2007a, págs. 334-336).

La Tabla 3 muestra cómo algunos de estos partidos mantuvieron sus alianzas estatales sin participar en alianzas presidenciales. En 2006, la alianza PSDB-PFL fue reproducida en apenas 13 estados, en tanto que la alianza PT-PCdoB fue repetida en 25 estados.

Por otro lado, el “socio” tradicional del PT, el PSB, no participó en la alianza presidencial, pero integró la alianza PT-PCdoB en 15 estados. Últimamente, el ex PCB cambió su nombre por PPS, alteró su postura política en 1991 y en 2006 no participó en ninguna alianza presidencial, pero integró coaliciones de derecha lideradas por el PFL y el PSDB en 11 estados, aunque no se alió con ninguno de sus ex “camaradas” (PT-PCdoB) en ningún estado. Finalmente, el PMDB “se mantuvo solo” en 2006 y dividió sus afinidades a nivel estatal –constituyó 7 coaliciones con el PFL-PSDB y 5 lideradas por el PT-PCdoB. En los otros 15 estados se presentó solo, sin integrar ninguna alianza. El PMDB obtuvo la mayor bancada en la Cámara de Diputados en 2006: 89 diputados.

La segunda medida de “judicialización de la política” que impuso el TSE en marzo de 2007 fue la *fidelidad partidaria*. En Brasil rige desde 1945 la peor variante de la representación proporcional: la “lista abierta”; cada partido o alianza organiza sus listas de candidatos en cada estado sin establecer un orden determinado. Los electores tienen dos alternativas: o votan la lista o escogen un nombre de una de las listas. Normalmente, el 95% de los electores vota nombres. En el caso de las alianzas partidarias, no existen sub-listas como sí existen en la Argentina.

Este sistema produce algunas aberraciones y favorece el voto en bloque por “segmentos”: religiones, etnias, sindicatos, fuerzas de seguridad y otros grupos corporativos instruyen a “sus adeptos” a concentrar sus votos en uno u otro de los nombres en cada lista. Así, este sistema de representación proporcional con listas abiertas produce un sistema partidario débil y

partidos con poca cohesión interna (Nicolau, 2006b; A.M. Santos, 2006a; Viana - Coelho, 2008).

Tradicionalmente, este sistema favorecía frecuentes cambios de partido por parte de los diputados cuando el presidente alentaba a diputados y senadores a integrar la coalición que lo apoyaba en el Congreso (Melo, 2004; Reis, 2007; A. M. Santos, 2006b; F. Santos, 2006; Santos Filho - Miguel, 2008). Inmediatamente después de las elecciones celebradas en octubre de 2002 y octubre de 2006, esta “migración partidaria” privó al PFL de constituir la mayor bancada en el Senado, superando al PMDB, que perdió la prerrogativa de nombrar al nuevo Presidente de la Cámara Alta el 1 de febrero del año siguiente.

Como se puede apreciar en la Tabla 4, con los resultados de las elecciones del 6 de octubre de 2002 el bloque del PMDB pasó de 23 a 19 senadores, en tanto que el bloque del PFL aumentó de 18 a 20. Por lo tanto, entre las elecciones y la toma de posesión de los senadores el 1 de febrero de 2003, el PMDB ganó un senador y el PFL perdió dos. De este modo, el PMDB logró la elección del senador José Sarney (PMDB) como presidente del Senado por segunda vez.

Después de las elecciones del 1 de octubre de 2006, la bancada del PMDB se redujo de 20 a 15 senadores y el PFL pasó de 16 a 18. Al igual que en 2002/2003, el PFL debería haber nombrado, en teoría, al Presidente del Senado el 1 de febrero de 2007. Pero hasta el 1 de febrero de 2007 la “migración partidaria” dio por tierra con la posibilidad del PFL de presidir el Senado *“ganhou, mas não levou”*. El PFL perdió un senador y el PMDB ganó cinco “migrantes”, con lo que nuevamente la bancada del PMDB sumó 20 senadores. Fue así que el PMDB reelegió al senador Renan Calheiros (PMDB). Muy convulsionado por haber “perdido” la presidencia del Senado dos veces (en 2003 y en 2007) por causa de esta práctica de “cambio de partido”, después de las elecciones el PFL sometió a consideración del TSE una consulta sobre la cuestión de la “fidelidad partidaria” hacia fines de febrero de 2007. La pregunta fue si el mandato de un diputado o senador “pertenece” al partido (que lo eligió) o era “personal” y, así, “libre” para “migrar” hacia otro partido después de ser electo.

El TSE respondió rápidamente a este reclamo del PFL con una decisión adoptada por 6 votos y uno en disidencia en marzo de 2007. En su decisión, el Tribunal confirma que el mandato del elector pertenece al partido por el que se presentó el diputado o senador y que todos los legisladores que habían

cambiado de partido después de haber sido electos perdían sus mandatos. Esta nueva jurisprudencia, que “reglamentó” el problema de la “fidelidad partidaria”, quedó ratificada más tarde por el Supremo Tribunal Federal (STF).

El STF tardó seis meses en confirmar esta decisión del TSE, que finalmente avaló el 25 de octubre de 2007. En todo ese tiempo, el Congreso podría haber aprobado una legislación que reglamentara la cuestión de la “fidelidad partidaria”. Sin embargo, no lo quiso hacer o no fue capaz de reaccionar ante esta nueva “judicialización de la política”. La única modificación impuesta por el STF fue que la resolución no podía tener efecto retroactivo y sólo podía ser de aplicación para aquellos legisladores que habían cambiado de partido *con posterioridad* a la decisión adoptada por el TSE, de marzo de 2007. Sin embargo, y a pesar de numerosos procesos promovidos por partidos que perdieron diputados después de esta fecha, hasta octubre de 2009 un solo diputado había perdido su mandato.

La ley electoral establece un plazo de un año previo a la próxima elección (el 3 de octubre de 2010) para que los políticos confirmen su afiliación partidaria (el 3 de octubre de 2009). Muchos políticos que compiten por una nominación para las próximas elecciones (ya sea para ser electos o reelectos) tradicionalmente buscan otra lista que les brinde más “ventajas” antes de este plazo. Es así que inmediatamente antes de expirar el plazo fijado, en agosto o septiembre de 2009, cuatro senadores y 32 diputados federales “migraron” a otros partidos, incluida la senadora Marina da Silva, que abandonó el PT para convertirse en candidata a la presidencia por el PV. Esta migración “pre-electoral” desmoralizó el intento del TSE de “regular” la cuestión de fidelidad partidaria “judicializando la política” (Bragon - Cabral, 2009).

B. Intentos de la Cámara de Diputados por aprobar reformas

Durante el gobierno del presidente Lula (2003-2010) hubo tres intentos por reformar la legislación electoral brasileña –en 2003, 2007 y 2009– (Barreto - Fleischer, 2008; Caiado, 2007; Cámara de Diputados, 2007; Fleischer, 2004b, 2004c; Klein, 2007; Teixeira, 2009).

En 1995, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, el Senado tomó la iniciativa y estableció una comisión temporaria que debía analizar la problemática de la “reforma política” y formular sugerencias concretas al respecto. Esta comisión produjo varios proyectos

de ley y propuestas de enmiendas constitucionales, algunas de las cuales fueron aprobadas por el Senado pero no fueron tratadas por la Cámara de Diputados. El informe final de esta comisión fue redactado por el senador Sérgio Machado (PSDB), en calidad de miembro informante, y divulgado en 1998 (Machado, 1998).

Al comienzo de la nueva legislatura en 2003, fue la Cámara de Diputados la que tomó la iniciativa de elaborar una propuesta de reforma política a través de una comisión especial cuya presidencia estuvo a cargo del diputado Alexandre Cardoso (PSB), en tanto que su relator fue el diputado Ronaldo Caiado (PFL). Luego de un período de muchos debates y audiencias que incluyó, además, un seminario internacional organizado por la Asociación Brasileña de Ciencia Política junto con la Cámara de Diputados entre el 3 y el 5 de junio de 2003, esta comisión finalmente aprobó su informe final el 3 de diciembre de 2003, en la forma del Proyecto de Ley (PL) 2.679/03.²

Es posible que este proyecto haya sido el mejor de los tres proyectos producidos por la Cámara de Diputados en este período (E.A.G.C. Santos, 2004a). Básicamente constaba de cinco puntos:

Sistema electoral. El sistema electoral brasileño continuaría usando la representación proporcional, pero con *listas cerradas*. Cada partido o alianza debía elaborar su lista de candidatos en cada estado en un orden predeterminado decreciente y el electorado quedaría limitado a votar una de estas listas y ya no podría escoger un nombre individual. El proyecto no detalla la manera en la cual cada partido compondría esta lista, si a través de la comisión ejecutiva estadual de cada partido, de una convención estadual o de una elección previa de los electores afiliados al partido (Nicolau, 2006b; 2007).

Sin embargo, el PL 2.679/2003 detalló el “orden de preferencia” para la inclusión de los candidatos en la lista preordenada: *1^a preferencia* –candidatos electos en 2002; *2^a preferencia* –suplentes que se convirtieron en diputados efectivos; *3^a preferencia* –suplentes que habían servido por lo menos seis meses; y *4^a preferencia* –diputados que no fueron electos por el partido en 2002, pero que “migraron” al partido con posterioridad. Este cuarto criterio fue rechazado por el PTB y el PL, que habían recibido el mayor número de “migrantes” después de las elecciones de octubre de 2002.

“Federaciones” partidarias. Este concepto “innovador” debía sustituir las alianzas partidarias que volvían a romperse inmediatamente después de cada elección. La “federación” de partidos quedaría conformada para

la elección de diputados, *pero* después de las elecciones la federación (partidos y diputados electos) debía mantener su cohesión por espacio de tres años (después de las elecciones de 2006) y podría deshacerse solamente en septiembre de 2009, un año antes de la próxima elección (en octubre de 2010). El propósito de esta medida era resolver tres “problemas”: 1) no sería necesario prohibir la formación de alianzas en las elecciones para el sistema proporcional; 2) En una federación quedaría preservada la identidad de los partidos pequeños y micropartidos; y 3) quedaría superado el problema de la “migración” de diputados después de cada elección.

Cláusula de exclusión. El proyecto 2.679/2003 establecía una “barrera de exclusión” del 2% de los votos válidamente emitidos y la elección de por lo menos un diputado en cinco estados. Si bien esta barrera no era tan rígida como en Alemania (5% de los votos válidos), los diputados de los partidos que no consiguieran superar esta barrera no cumplirían funciones normales dentro de la Cámara Federal (el partido no tendría un presidente de bloque y sus diputados no podrían integrar las comisiones). El objetivo de esta norma era forzar a estos partidos “excluidos” a fusionarse con partidos más grandes. Como se puede apreciar en la Tabla 5, en las elecciones de 2006, 9 de los 21 partidos no consiguieron superar la barrera del 2%.

Financiamiento de campañas electorales. El proyecto preveía un financiamiento exclusivamente “público”, que prohibía toda contribución de personas físicas y jurídicas (Fleischer, 2004b). El monto total a ser distribuido entre los partidos para financiar las campañas políticas en 2006 sería de R\$ 966 millones (US\$ 322 millones) – R\$7,00 (US\$ 2,33)³ por cada elector (138 millones). La distribución respondería a la siguiente fórmula:

- 1) 1% dividido por partes iguales entre todos los partidos registrados ante el TSE: 1% de R\$ 966 millones = R\$ 9,66 millones.
- 2) 14% dividido por partes iguales entre partidos representados en la Cámara: 14% de R\$ 966 millones = R\$ 135,14 millones.
- 3) 85% proporcional al tamaño de cada bloque en la Cámara de Diputados electa en 2002: 85% de R\$ 966 millones = R\$ 821,1 millones.

Este mecanismo habría penalizado a los partidos pequeños, micropartidos y partidos “medianos”, que recibieron muchos “migrantes” *después* de las elecciones de octubre de 2002, como son el PL y el PTB.

Como ejemplo, el partido con la mayor bancada en la Cámara, el PT, con 91 diputados, habría recibido R\$ 154.911.000,00 en 2006, en tanto que al pequeño PSD, presente con 4 diputados, le habrían correspondido R\$ 15.740.000,00.

El monto total recibido por cada partido debía asignarse de la siguiente manera:

- 30% para la administración del partido en la medida en que formara parte de una coalición presidencial;
- 20% para la administración del partido cuando éste *no* participaba en una alianza presidencial;
- el resto (70% o 80%) debía ser asignado para la conducción estadual de cada partido, en donde el 50% se asignaría en forma proporcional al número de electores en el estado y 50% en forma proporcional a la bancada del partido en la Asamblea Legislativa en cada estado.

Esta distribución habría financiado las campañas de los partidos en los 27 estados para elecciones a gobernador, senador, diputado federal y diputado estadual.

El resultado final que aprobó el proyecto en la comisión especial compuesta por 38 diputados fue de 26 a favor, 11 en contra y una abstención. Los partidos grandes (PT, PMDB, PSDB e PFL) se mantuvieron unidos, con apenas un diputado del PFL y uno del PMDB que votaron en contra del proyecto. Sin embargo, los diputados de los partidos medianos (3 cada uno), del PTB, PL y PP, “estrecharon filas” contra esta reforma. El único diputado del PPS se abstuvo.

Los nueve representantes del PTB, PL y PP en esta comisión votaron en contra del proyecto porque se sintieron “amenazados”; consideraron que se verían perjudicados por los “criterios” propuestos para la inclusión de candidatos en las listas cerradas, dando baja prioridad a los diputados que habían cambiado de partido en 2003. En 2004, los líderes de estos tres partidos medianos, que contaban con 151 diputados (y también el PDT), habían rechazado acompañar el pedido de tratamiento de “urgencia” para el proyecto 2.679/03 e incluso amenazaron con adoptar tácticas de obstrucción en caso de que el liderazgo del PT permitiera su tramitación. Por esa razón, el proyecto nunca fue tratado por la Cámara. En julio de 2003 hubo algunas “señales” de que el bloque de diputados evangélicos tampoco votaría la reforma (Braga, 2003; Cruvinel, 2003).

Jairo Nicolau (2004) recordó que “un financiamiento de campañas con monitoreo fiscal y penalidades fuertes sería la mejor manera de reducir los escándalos” y el mal uso de recursos de campaña. Por otro lado, Wanderley Guilherme dos Santos asumió una posición más radical contra la reforma, haciendo especial hincapié en la “lista cerrada”, que a su juicio coartaba la libertad del elector de escoger su candidato individual: “La lista cerrada aprisiona al elector, que hoy [con el sistema de lista abierta] puede votar la lista partidaria o también un candidato individual. El nuevo proyecto no permite que el elector escoja su representante y deja que los usurpadores decidan los candidatos que serán electos (W. G. Santos, 2004).

Cláusula de barrera del 5%. Debido a la actitud “distraída” de la Cámara de Diputados en 2005, la cláusula de barrera del 5%, que formaba parte de la legislación electoral desde 1995, no fue aplazada nuevamente y entró en vigencia para las elecciones de 2006. Esta limitación aumentó la ansiedad de algunos partidos medianos que, ya alborotados por la verticalización de las alianzas, habían decidido no participar de ninguna fórmula presidencial. Su intención era tener “libertad” de acción para articular diversas alianzas a nivel estadual, en un intento por superar esa “dura” barrera del 5% de los votos emitidos válidamente.

Como se puede apreciar en la Tabla 5, de los 21 partidos que lograron colocar al menos un diputado en 2006, solamente siete partidos consiguieron superar la barrera del 5% y doce superaron la barrera de 2%, en tanto que otros siete partidos recibieron menos del 1% de los votos válidos. De haberse aplicado la barrera “rígida” vigente en Alemania, los siete partidos que superaron esa barrera del 5% hubieran ganado 395 diputados y las restantes 118 bancas correspondientes a los otros 14 partidos deberían haber sido distribuidas entre estos siete partidos (Fleischer, 2007b). En ese momento, muchos analistas pensaron que con siete partidos en la Cámara Federal, la gobernabilidad del gobierno de Lula hubiera sido mucho mejor.

En un esfuerzo desesperado por superar la barrera del 5% *ex post facto*, varios partidos procuraron efectivizar fusiones en octubre y noviembre. El PL se unió con el Prona para formar el nuevo PR (Partido Republicano) y el PTB incorporó al PAN. Se consideraron además otras dos fusiones: 1) el PV con el PSoL y 2) el PPS, el PMN y el PHS para formar el MD (Movimiento Democrático).

Sin embargo, en diciembre de 2006 el STF determinó que esta “supuesta barrera” era inconstitucional, porque creaba diputados de primera y

segunda clase. Los diputados de “segunda clase” eran aquellos 118 electos por los 14 partidos que no alcanzaron a superar la barrera del 5% y que se verían impedidos de nombrar un presidente de bloque, además de no poder integrar comisiones permanentes. La intención de esta barrera era forzar fusiones e incorporaciones entre estos partidos y la “migración” de estos diputados hacia los siete partidos de “primera clase”. Con toda razón, la Suprema Corte decidió que este procedimiento no era constitucional. Probablemente, si esta barrera hubiera sido “rígida”, y eliminado a los 14 partidos lisa y llanamente de la Cámara, el STF habría declarado la barrera de constitucional.

En junio de 2007, la “nueva” Cámara, que sufrió una renovación de un poco más del 50% de sus miembros, sometió a votación un nuevo proyecto bastante semejante al PL 2.679/03, pero que fue rechazado *in toto*.

Dos años más tarde, a principios de 2009, el gobierno del presidente Lula decidió que, a diferencia de 2003 y 2007, el Poder Ejecutivo debía entrar en escena y elevar un paquete de reformas al Congreso y presionarlo para que aprobara la reforma. El “paquete”, que constaba de siete ítems, fue elaborado por la SAL/MJ (Secretaría de Asuntos Legislativos del Ministerio de Justicia) y elevado al Congreso el 10 de febrero de 2009 (Guerreiro, 2009).

Los siete ítems incluidos en este “paquete” recogieron algunos puntos del proyecto 2.679/03:

1) Una cláusula de barrera “rígida” de 1% de los votos válidos y por lo menos 0,5% de estos votos en nueve estados. En 2006, esta barrera hubiera eliminado siete partidos y solamente 12 bancas habrían sido redistribuidas.

2) La “lista-cerrada” fue propuesta nuevamente para “fortalecer e institucionalizar a los partidos políticos brasileros”.

3) Financiamiento exclusivamente público de las campañas –para reducir la dependencia de los partidos y candidatos del financiamiento privado y hacer más “transparentes” los gastos de campaña.

4) Las coaliciones quedarían prohibidas en las elecciones proporcionales pero se mantendrían en las elecciones con sistema de mayorías (presidente, gobernador, senador e intendente). No se retomó el concepto de “federaciones partidarias” contenido en el proyecto 2.697/03.

5) Inelegibilidad. Se extendieron las prohibiciones para incluir personas condenadas por crímenes en primera instancia por el Poder Judicial (tri-

bunales federales y estaduales), que serían inelegibles por tres años después de la condena. Los diputados y candidatos con este tipo de antecedentes fueron denominados *fichas sucias*.

6) Criminalizar la compra de votos. Reforzó la ley de 1999 en términos de inelegibilidad.

7) Fidelidad partidaria. Este ítem regulaba la decisión del TSE/STF de 2007 de que un diputado o senador que abandonara su partido o fuera expulsado del partido para el cual fue electo, perdía su mandato y sería sustituido por el respectivo suplente.

Al igual que en 2007, el paquete fue derrotado en general en la Cámara de Diputados en junio de 2009. Los mayores obstáculos fueron: 1) cerca de 200 diputados ya habían sido condenados en primera instancia por el Poder Judicial; y 2) muchos grupos, segmentos corporativos, iglesias evangélicas y el sector privado utilizan el mecanismo de “lista abierta” para elegir a “sus” diputados.

Finalmente, en relación con los candidatos con *fichas sucias*, en 2009 una masiva campaña impulsada por el Movimiento Combate a la Corrupción Electoral permitió entregar una petición colectiva (iniciativa popular) con más de un millón de firmas de electores que proponía que el Congreso aprobara una legislación que declarara inelegibles para siempre a las personas con *fichas sucias*, condenadas en primera instancia del Poder Judicial –semejante a las prohibiciones para *criminales* (con penas de prisión ya cumplidas) en muchos estados americanos. Hasta el 5 de junio de 2010 podía el Congreso debatir este proyecto.

En julio de 2006, el TRE-RJ (Tribunal Regional Electoral del Estado de Río de Janeiro) innovó en la materia y tomó la iniciativa de impugnar todos los candidatos con *fichas sucias*. El TSE necesitó unos 30 días para revertir esta decisión. Entre tanto, todas las redes de TV en el estado de Río de Janeiro divulgaron los nombres, fotos y descripción de todos los impugnados. Después de las elecciones de octubre de 2006, el Presidente del TRE-RJ anunció que *ninguno* de los candidatos con *fichas sucias* fue electo o reelecto.

En marzo de 2010 el TSE dictó nuevas normas para las elecciones de 2010: 1) introducción del voto en tránsito: por primera vez los electores que saben anticipadamente que no estarán en su domicilio electoral el día 3 de octubre pueden solicitar votar en la localidad en la que se encuentran (aunque limitado a las capitales de los estados); 2) los electores (personas físicas) pueden efectuar donaciones vía tarjeta de crédito o débito y vía

Internet hasta un monto máximo del 10% de la renta bruta del donante; 3) donaciones ocultas: los partidos serán obligados a divulgar todas las donaciones recibidas; 4) las personas con prisión preventiva que no fueron condenadas en firme podrán votar y la justicia electoral deberá organizar mesas electorales en las cárceles; en marzo de 2010 Brasil tenía 473.000 presos y, de estos, 152.000 estarían en condiciones de votar (Rizzo, 2010).

III. Conclusiones

Probablemente esta “historia sin fin” continuará en 2011, una vez que quede constituido el nuevo Congreso electo en octubre de 2010. Tradicionalmente, los grandes paquetes de reformas son debatidos en los años impares, como vimos más arriba, por tener un calendario legislativo más completo. En los años pares, Brasil tiene elecciones generales o municipales y los diputados y senadores “desaparecen” para trabajar en sus propias campañas o en las de los aliados municipales.

Debido a las fuertes presiones para mantener el sistema proporcional con lista abierta, es posible que en 2011 se proponga un sistema “mixto”. Este modelo probablemente sería una división 50%-50% de las bancas entre el sistema proporcional con listas abiertas y el sistema distrital, mayoritario uninominal (Cintra, 2008).

Cabe esperar que varios ítems de las reformas propuestas en 2003, 2007 y 2009 se incorporen a la agenda de 2011 –por ejemplo, la prohibición de formar alianzas en elecciones que se celebran bajo el régimen de representación proporcional, el financiamiento de las campañas, una cláusula de barrera no muy alta y la cuestión de la fidelidad partidaria.

Por otro lado, es posible que se debatan otros tópicos, como la implementación del voto facultativo pero manteniendo la obligación de inscribirse en el padrón electoral (Ribeiro, 2003; E. A. G. C. Santos, 2004b; P. H. Soares, 2004a).

No obstante, será difícil cambiar la dinámica del (no) cambio institucional en Brasil, especialmente considerando la dificultad casi insuperable del Congreso nacional de construir grandes consensos en torno a puntos estructurales del sistema político. Esa parálisis es el meollo de la cuestión de la mayor intervención del Poder Judicial y la forma puntual y casuística con la cual normalmente se hacen las reformas en el Brasil.

Tabla 1
Impacto del voto electrónico sobre los cocientes electorales en Brasil, 1994 versus 1998 (uso exclusivo en cinco estados)

	Amapá	Roraima	Alagoas	Río	Brasilia
1994					
Electorado	197.171	119.888	1.156.990	9.129.373	1.064.247
Abstención	54.790	26.554	177.923	1.674.130	147.504
Votos	142.381	93.334	979.067	7.455.243	916.743
Nulos	22.829	10.913	274.862	2.106.195	190.140
Blancos	20.599	7.641	206.617	1.009.518	100.885
Votos válidos*	119.552	82.421	704.205	5.349.048	726.603
Bancas	08	08	09	46	08
Cociente RP	14.944,0	10.302,6	78.245,0	116.283,7	90.825,4
1998					
Electorado	213.289	170.620	1.383.600	9.971.830	1.267.925
Abstención	28.941	36.897	390.465	2.017.061	196.417
Votos	184.348	133.723	993.135	7.954.769	1.071.508
Nulos	3.844	4.097	65.099	420.245	31.078
Blancos	3.102	3.345	69.792	423.225	41.447
Votos válidos#	177.402	126.272	858.244	7.111.298	998.983
Bancas	08	08	09	46	08
Cociente RP	22.175,0	15.784,0	95.360,4	154.593,3	124.872,9

* Votos válidos en 1994 = Votos menos nulos.

Votos válidos en 1998 = Votos menos nulos y blancos.

Diferencias 1994/1998					
Electorado	+08,17%	+42,32%	+ 16,38%	+09,23%	+19,14%
Abstención	- 47,18%	+38,95%	+119,46%	+20,48%	+33,16%
Votos	+29,48%	+43,27%	+ 01,44%	+06,70%	+16,88%
Nulos	- 83,16%	- 62,46%	- 76,32%	- 80,05%	- 83,66%
Blancos	- 84,94%	- 56,11%	- 66,22%	- 58,08%	- 58,92%
Votos válidos	+48,39%	+53,20%	+ 21,87%	+32,95%	+37,49%
Cociente RP (N)	+7.231,0	+5.481,4	+17.115,4	+38.309,6	+34.047,5
1994: Total Nulos + Blancos = 3.950.199			1998: Total Nulos + Blancos = 1.061.832		
A nivel nacional: 61.111.922 (57,6%) electores utilizaron el voto electrónico en 1998.					

Tabla 2
Perfil de las coaliciones en 1994 y 1998
versus 2002 y 2006

	1994	1998	2002	2006
No. de coaliciones	72	79	140	140
No. de coaliciones por Estado				
2	15	11*	0	0
3	8	11	0	1
4	2	3	8	7
5	2	1	11	10
Más de 5	0	1	8**	9**
Promedio	2,67	2,93	5,19	5,19

* En 1998, en Acre, hubo una sola coalición y el PFL, PPB y PMDB lanzaron listas separadas.

** En Río de Janeiro se materializaron ocho coaliciones en 2002 y nueve en 2006.

Fuente: Fleischer, 2006.

Tabla 3
Conformación de las coaliciones en 2006
(27 estados)

Coaliciones presidenciales	Coaliciones nivel estadual
PSDB + PFL	en 13 estados
PT + PCdoB	en 25 estados
Partidos “independientes”	
PSB + PT + PCdoB	en 15 estados
PPS + PSDB + PFL	en 11 estados
PPS + PT + PCdoB	en 0 estados
PMDB + PSDB + PFL	en 7 estados
PMDB + PT + PCdoB	en 5 estados
PMDB “solo”	en 15 estados

Fuente: Fleischer, 2006.

Tabla 4
“Migración” partidaria en el Senado y la Cámara de Diputados: 2002-2003 y 2006-2007

Partido	Secuencia 2002-2003			Secuencia 2006-2007		
	Electos en		Efectivos febrero	Electos en		Efectivos febrero
	agosto	octubre		agosto	octubre	
SENAZO						
PMDB	23	19	20	20	15	20
PFL	18	20	18	16	18	17
PSDB	14	11	12	16	15	13
PT	8	14	14	12	11	11
PTB	4	3	4	4	4	5
PDT	5	5	4	4	5	4
PSB	3	3	3	2	3	3
PPB/PP*	2	1	0	0	1	1
Otros	3	5	6	7	9	7
TOTAL	81	81	81	81	81	81
CÁMARA						
PMDB	87	74	69	78	89	91
PFL	97	84	76	64	65	62
PSDB	95	71	65	59	66	63
PT	58	91	91	81	83	82
PTB	33	26	45	43	22	20
PDT	16	21	17	20	24	23
PPB/PP*	53	49	44	50	41	42
PL/PR#	27	27	29	37	23	34
PSB	17	22	29	27	27	27
PPS	12	15	18	15	22	16
PCdoB	10	12	12	12	13	13
Otros	8	21	18	27	38	40
TOTAL	513	513	513	513	513	513

* A fines de 2006, el PPB cambió su nombre por PP.

A fines de 2006, el PL incorporó el Prona y cambió su nombre por PR.

Fuente: Fleischer, 2007a.

Tabla 5
Partidos versus cláusula de desempeño:
Cámara de Diputados en 2006

Partido	Electos 2002	Número Sept./06	Electos 2006	% Votos válidos	Aplicar Cláusula*	Estados con 2%
PMDB	74	78	89	14,57	116	27
PT	91	81	83	15,01	108	27
PSDB	71	59	66	13,62	86	25
PFL/DEM	84	64	65	10,93	84	23
PP	49	50	41	7,15	53	26
PSB	22	27	27	6,15	35	23
PDT	21	20	24	5,21	31	21
Total			395		513	--
PTB#	26	43	22	4,72	--	18
PL/PR**	27	37	23	4,37	--	21
PPS	15	15	22	3,90	--	16
PV	5	7	13	3,61	--	7
PCdoB	12	12	13	2,13	--	16
PSC	1	7	9	1,87	--	7
PTC	0	1	3	0,86	--	2
PMN	1	0	2	0,94	--	4
PSOL	0	7	3	1,23	--	4
PHS	0	0	2	0,47	--	0
Prona**	6	2	2	0,97	--	5
PAN#	0	0	1	0,28	--	1
PRB	0	0	1	0,25	--	0
PTdoB	0	0	1	0,32	--	1
Total	513	513	513	100,00	--	--

* "Cláusula" de 5% elimina partidos menores.

** Fusión del PL + Prona → PR.

PTB incorporó el PAN.

Fuente: Fleischer, 2007b.

Figura 1
Máquina de voto electrónico utilizada
en Brasil desde 1996



Cuadro 1
Cambios en las reglas electorales durante el período Cardoso (1995-2002)

Cambio de regla	Antes de 1995	Después de 1995
Elección para Ejecutivo	Limitado a un mandato Puede volver a postularse al cabo de 5 años	Una reelección inmediata. Puede volver a presentarse al cabo de cuatro años (Enmienda Const. de 1997)
Elección RP para diputado	Sin cupo femenino	Un cupo femenino de 20% y 30% en "lista abierta" (entre 1996 y 2000)
Método para votar	Boletas de papel	Máquinas electrónicas (entre 1996 y 2000)
Votos válidos en elecciones RP	Blancos como votos válidos	Blancos considerados nulos (a partir de 1998)

Notas

1. La mayoría de los sistemas de representación proporcional utilizan la "lista cerrada", en las cuales los respectivos partidos elaboran un orden predeterminado de sus candidatos y el elector solamente puede escoger votar una de estas listas en forma completa. El sistema proporcional con "listas abiertas", como el que se aplica en Brasil, permite que el elector escoja un nombre individual de una de estas listas y los votos recibidos por cada candidato determinan el orden preferencial en aquella lista *a posteriori*. Con el sistema de "listas cerradas" puede utilizarse un cupo femenino, como en Argentina con la *Ley de Cupos*, donde por lo menos en tercero, quinto y séptimo lugar de la "lista cerrada" debe figurar una mujer (Araújo, 2001).
2. Las ponencias de este seminario están disponibles en:
www.camara.gov.br/internet/Eventos/Sem_conf_realizados/2003/sem_reforma_politica.asp.
3. El tipo de cambio promedio en 2003 fue de R\$3,00 por US\$ 1,00.

Referencias bibliográficas

- ABRANCHES, S.H.H. (1996). *Governabilidade e Reformas: Dilemas de Transição*, Rio de Janeiro, José Olympio.
- ARAÚJO, C. (2001). "As Cotas por Sexo para a Competição Legislativa: O caso brasileiro e comparação com experiências internacionais", en *Dados* 44(1), págs. 155-194.

- AVELAR, L.M. - CINTRA, A.O. (orgs.) (2007). *Sistema Político Brasileiro: uma Introdução*, São Paulo, UNESP/Konrad Adenauer Stiftung, 2ª Edición.
- AVRITZER, L - ANASTÁSIA, F. (orgs.) (2006). *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora da UFMG.
- BARRETO, L. - FLEISCHER, D.V. (2008). "Reformas políticas y democracia en Brasil", en Zovatto, D. y Henríquez, J. (orgs.), *Reforma política y electoral en América Latina*, México, UNAM/IDEA.
- BENEVIDES, M.V. - VANNUCHI, P. - KERCHE, F. (orgs.) (2003). *Reforma Política e Cidadania*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- BRAGA, I. (2003). "Bancada evangélica pressiona o governo contra a reforma política", en *O Globo*, 13 de julio, pág. 4.
- BRAGON, R. - CABRAL, M.C. (2009).: "Troca-troca engorda PSC e PR; oposição encolhe 17%", en *Folha de São Paulo*, 3 de octubre.
- CAIADO, R. (2007). "Com o atual sistema, não há salvação", *Plenarium* [Câmara dos Diputados] 4, págs. 24-29.
- CASTRO, M.M.M. (2006). "Cláusula de barreira", en Leonardo Avritzer, L. y Anastasia, F. (orgs.), *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora da UFMG.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS (2007). "Reforma Política", *Plenarium* 4. http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/camara/internet/publicacoes/edicoes/plenarium_04.pdf
- CINTRA, A.O. (2008). "Majoritário ou proporcional? Em busca do equilíbrio na construção de um sistema eleitoral", en Viana, J. P y Nascimento, G. orgs., *O Sistema Político Brasileiro: Continuidade ou reforma?*, Porto Velho, Edufro.
- CRUVINEL, T. (2003). "Regras próprias", en *O Globo*, 15 de julio, pág. 2.
- FERRAZ JUNIOR, V.E.M. (2008). *Poder Judiciário e Competição Política no Brasil: uma análise das Decisões do TSE e do STF sobre as Regras Eleitorais*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, PUC, São Paulo (www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=7260).
- FLEISCHER, D.V. (1994). "Manipulações Casuísticas do Sistema Eleitoral durante o Período Militar, ou Como Usualmente o Feitiço Voltava contra o Feiticeiro", en Soares, G.A.D y D'Araújo, M.C. (orgs.), *21 Anos de Regime Militar: Balanços e Perspectivas*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, págs. 154-197.
- _____ (1998). "Reelección a la brasileña: las elecciones generales de 1998", en *Contribuciones*, Buenos Aires, 15(4), págs. 175-195.
- _____ (2002). "As Eleições Municipais no Brasil: uma análise comparativa (1982-2000)", en *Opinião Pública*, Campinas, 8(1), págs. 80-105.
- _____ (2004a). "Political Reforms: Cardoso's 'Missing Link'", en Font, M. y Spanakos, A. (orgs.), *Reforming Brazil*, Lantham, Rowman & Littlefield.
- _____ (2004b). "O impacto da reforma política sobre a Câmara dos Deputados", en *Plenarium* [Brasília] 1, págs. 123-141.

- _____ (2007a). "Os partidos políticos", en Avelar, L.M. y Cintra, A.O. (orgs.), *Sistema Político Brasileiro: Uma introdução*, São Paulo, UNESP/Konrad Adenauer Stiftung, 2^a Edición.
- _____ (2007b). "Reforma política no Brasil: os partidos políticos em questão", en Rennó, L.R. (org.), *Reforma Política em Questão*, Brasília, Editora da UnB.
- _____ (2010). "A política de coligações no Brasil – antes e depois da verticalização: impactos sobre os partidos", en Krause, S., Dantas, H. y Miguel, L.F. (orgs.), *Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências*, São Paulo, UNESP.
- FONT, M. - SPANAKOS, A. (orgs.) (2004). *Reforming Brazil*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- GUERREIRO, G. (2009). "Ministros entregam ao Congresso proposta de reforma política sem brecha para 3º mandato", en *Folha de São Paulo*, 10 de febrero.
- KLEIN, C. (2007). *O Desafio da Reforma Política – consequências dos sistemas eleitorais de listas aberta e fechadas*, Rio de Janeiro, Mauad.
- KRAUSE, S. - DANTAS, H. - MIGUEL, L.F. (orgs.) (2010). *Coligações Partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências*, São Paulo, UNESP.
- MACHADO, S. O. (1998). *Reforma Político Partidária: Relatório Final*, Brasília, Senado Federal (Comissão Temporária Interna Encarregada de Estudar a Reforma Político-Partidária).
- MELO, C.R. (2004). *Retirando as Cadeiras do Lugar: Migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*, Belo Horizonte, Editora da UFMG.
- _____ (2006). "Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil", en Soares, G.A.D. y Rennó, L.R. (orgs.), *Reforma Política: lições da história Contemporânea*, Rio de Janeiro, Editora da FGV.
- NICOLAU, J.M. (2004). "Receita para reduzir escândalos", em *O Globo*, 4 de marzo, pág. 7.
- _____ (2006a). "Lista Aberta-Lista Fechada", en Arvitzer, L y Anastasia, F. (orgs.), *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora da UFMG.
- _____ (2006b): "Voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil", en Gláucio Soares, G.A.D. - Rennó, L.R. (orgs.), *Reforma Política: lições da história contemporânea*, Rio de Janeiro, Editora da FGV.
- _____ (2007). "Cinco opções, uma escolha: o debate sobre a reforma do sistema eleitoral no Brasil", en *Plenarium [Câmara de Diputados]* 4, págs. 70-79.
- REIS, B.P.W. (2007). "O presidencialismo de coalizão sob pressão: da formação de maioriais democráticas à formação democrática de maioriais", en *Plenarium [Câmara de los Diputados]* 4, págs. 80-103.
- RENNÓ, L.R. (org.) (2007). *Reforma Política em Questão*, Brasília, Editora da UnB.

- RIBEIRO, R.J. (2003). "Sobre o voto obrigatório", en Benevides, M.V., Vannuchi, P. y Kerche, F. (orgs.), *Reforma Política e Cidadania*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- RIZZO, ALANA (2010). "Novas regras para as eleições de 5 de outubro", en *Correio Braziliense*, 4 de marzo de 2010, pág. 11.
- SANTOS, A.M. (2006a). "Regras eleitorais importam? Modelos de listas eleitorais e seus efeitos sobre a competição partidária e o desempenho institucional", *Dados* [IUPERJ] 49(4), págs. 721-749.
- _____. (2006b). "Regras eleitorais, deputados e fidelidade partidária", en Soares, G.A.D. y Rennó, L.R. (orgs.), *Reforma Política: lições da história contemporânea*, Rio de Janeiro, Editora da FGV.
- SANTOS, E.A.G.C. (2004a). "Comentários ao PL 2.679/2003, da Comissão da Reforma Política da Câmara dos Deputados", em *Revista de Informação Legislativa* [Senado Federal] 161, págs. 15-22.
- _____. (2004b). "Da obrigatoriedade do voto", en *Revista de Informação Legislativa* [Senado Federal] 161, págs. 101-106.
- SANTOS, F. (2006). "Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988", en Avritzer, L. y Anastasia, F. (orgs.), *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora da UFMG.
- SANTOS, W.G. (2004). "A reforma política convoca impolutos", en *Valor*, 4 de marzo, pág. A-9.
- SANTOS FILHO, R.J. - MIGUEL, V.V.R. (2008). "Coligações proporcionais no sistema eleitoral Brasileiro", en João Paulo Viana, J.P. y Nascimento, G. (orgs.), *O Sistema Político Brasileiro: Continuidade ou reforma?*, Porto Velho, Edufro.
- SILVA, M. C. (2002). *Voto Eletrônico: É mais seguro votar assim?*, Florianópolis, Editora Insular.
- SOARES, G.A.D - D'ARAÚJO, M.C. (orgs.) (1994). *21 Anos de Regime Militar: Balanços e Perspectivas*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Soares, G.A.D. - Rennó, LR. (orgs.) (2006). *Reforma Política: lições da história Contemporânea*, Rio de Janeiro, Editora da FGV.
- SOARES, P.H. (2004a). "Vantagens e desvantagens do voto facultativo", em *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, 161, págs. 107-116.
- _____. (2004b). "Reeleição e estado democrático de direito", en *Revista de Informação Legislativo*, Senado Federal, 161, págs. 117-120.
- TAYLOR, M.M. (2006). "Veto and voice in the courts: Policy implications of institutional design in the Brazilian Judiciary", en *Comparative Politics* 38(3), págs. 337-355.
- _____. (2007). "O Judiciário e as políticas públicas no Brasil", en *Dados*, 50(2), págs. 229-257.
- _____. (2008). *Judging Policy: Courts and Policy Reform in Brazil*, Stanford, Stanford University Press.

- _____ - Ros, L. (2008). "Partidos de dentro e de fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política", en *Dados*, 51(3), págs. 438-469.
- TEIXEIRA, R.M. (2009). *Reforma Política: Dilemas Brasileiros e Experiências Estrangeiras*, Brasília, Tesis Doctoral en Sociología, Universidad de Brasília.
- VIANA, J.P.S.L - NASCIMENTO, G.S. (orgs.) (2008). *O Sistema Político Brasileiro: Continuidade ou reforma?*, Porto Velho, Edufro.
- VIANA, J.P.S.L. - COELHO, F.I. (2008). "Democracia ou partidocracia? Pontos e contrapontos da lista fechada no Brasil", en Viana, J.P. y Nascimento, G. (orgs.), *O Sistema Político Brasileiro: Continuidade ou reforma?*, Porto Velho, Edufro.
- VIANNA, L.W. (1999). *Judicialização da Política e das Relações Sociais*, Rio de Janeiro, Editora Revan.
- VIANNA, L. W. - BURGOS, M.B. - SALLES, P.M., (2007): "Dezessete anos de judicialización da política", en *Tempo Social*, São Paulo, 19(2), págs. 39-85.
- ZOVATTO, D. - HENRIQUEZ, J. (orgs.) (2008). *Reforma Política e Electoral en América Latina*, México, UNAM/IDEA.

RESUMEN

El presente trabajo analiza los intentos de reforma realizados durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) y de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010). La principal diferencia entre ambos períodos radica en un mayor protagonismo del Poder Judicial, que promovió diversos cambios a partir de una nueva interpretación de la legislación vigente durante el gobierno de Lula. En particular, el Poder Judicial introdujo dos reformas (la verticalización de las coaliciones y la fidelidad partidaria) en el marco de un proceso que se conoce como la "judicialización de la política". El patrón común de ambas reformas es la parálisis que afecta al Congreso nacional a la hora de tomar decisiones en la materia.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVII - N° 2 - Junio, 2010

DISCURSOS Y CONFERENCIAS

Discurso del presidente de México, Felipe Calderón*

Decálogo de iniciativas en materia de reforma política para ser estudiada en el Congreso de México, 15/12/09

Muy buenos días.

Amigas y amigos de los medios de comunicación.

Los he convocado para dar un anuncio que es de la mayor relevancia para la vida institucional del país.

El pasado 2 de septiembre, como ustedes saben, propuse una agenda de cambios para transformar a México. En esa ocasión afirmé que no podemos permitir que la grandeza del país, que está en su gente, en sus recursos, en su historia, se quede, finalmente, frustrada en sus posibilidades, porque la falta de visión de los actores políticos nos impidiera ponernos de acuerdo para cambiar y acerca de cómo cambiar al país.

Y para lograr esos acuerdos, planteé la necesidad de emprender varias reformas, entre ellas una Reforma Política de fondo. Claramente, las reformas de los últimos 15 años sí han permitido una mejor relación entre los actores políticos, es cierto, para vivir y para actuar en democracia, pero no se han traducido en condiciones que garanticen gobiernos más eficaces, que rindan mejores cuentas o que faciliten la construcción de acuerdos para impulsar reformas de fondo para México, más allá de los intereses meramente electorales de los partidos.

Los ciudadanos no están satisfechos, hay que reconocerlo, con la representación política y perciben una enorme distancia entre sus necesidades y la actuación de sus gobernantes, de sus representantes y de los políticos.

De ahí la urgencia de plantear cambios, a fin de que nuestro sistema político sea un espacio adecuado para procesar conflictos, para traducir en

* La Redacción agradece la autorización del PAN para publicar este documento. Extraído de <http://www.milenio.com/node/341877>.

acciones públicas el mandato de la sociedad y, precisamente, para que el mandato de los ciudadanos en la representación política se pueda ejercer de mejor manera y mucho más cercana a su voluntad y a sus decisiones.

En esencia, hay que pasar, como lo he dicho, del sufragio efectivo a la democracia efectiva.

Con esta visión, hoy propongo al Poder Legislativo una muy importante reforma, cuyo eje ordenador es que el ciudadano participe y perciba que sus órganos de representación están más atentos a sus demandas y necesidades; que quien los representa se preocupe, verdaderamente, por responderle al ciudadano.

Que quien ejerza el poder se someta, de manera más clara y más contundente, a la opinión de los electores.

El ciudadano deberá ser quien premie el buen desempeño o quien castigue un ejercicio irresponsable o insensible del poder.

La idea es darle más poder al ciudadano, darle mayor capacidad para determinar el destino de la vida pública y fortalecer así nuestra democracia.

Entre las propuestas que presentaré hoy al Congreso de la Unión están las siguientes.

En primer lugar. Se propone dejar en libertad a las Legislaturas Locales y a la Asamblea del Distrito Federal para poder establecer la elección consecutiva de los Alcaldes y demás miembros de los Ayuntamientos, así como de los Jefes Delegacionales en los Estados de la República Mexicana y en los Municipios.

Con ello, aumentaría la calidad de la gestión municipal, porque, por una parte, daría a los Alcaldes, Regidores y Jefes Delegacionales una mayor capacidad de gestión, mayor tiempo para impulsar programas de Gobierno de largo aliento, como deben ser los programas de infraestructura o las reformas integrales a los cuerpos policíacos en esas demarcaciones.

Asimismo, se fortalecería la rendición de cuentas, porque los funcionarios que deseen continuar en su encargo tendrán que justificar con acciones, con trabajo y con rendición de cuentas ante los ciudadanos, quienes a través de su voto podrán premiar o castigar su desempeño.

El que gobierne bien que siga en el cargo y el que gobierne mal o mediocremente que se vaya.

Esta propuesta establecería un límite hasta por un periodo de 12 años, en los plazos que establezcan las Constituciones locales.

Es en el ámbito local donde más importante resulta tener un vínculo entre ciudadanos y gobernantes. Y es por eso, que es ahí donde el principio

de elección consecutiva tiene un mayor beneficio para el ciudadano y para la legitimidad del sistema político.

En todo el mundo democrático, los ciudadanos se mantienen atentos a lo que ocurre con sus autoridades locales, porque es la instancia de gobierno más cercana, precisamente, a los gobernados.

Si los miembros del Cabildo están preocupados por la opinión ciudadana, porque de ello depende su futuro, tendrán incentivos para mejorar su desempeño.

Buena parte del problema de insatisfacción ciudadana con la democracia tiene que ver con que los votantes no tienen una manera efectiva de manifestar su desaprobación con gobernantes que no les han cumplido, de la misma manera que no pueden reconocer y premiar a quienes han tenido una buena gestión y que, a pesar de ser buenos gobernantes, tienen que dejar el cargo, necesariamente.

Por ello, es importante enfrentar el futuro de nuestro sistema político, confiando en los ciudadanos y en su capacidad de decisión, ampliando sus derechos y multiplicando las opciones con que llegan a la decisión electoral, tal como ocurre prácticamente en todas las democracias avanzadas del mundo.

En segundo lugar. Se propone también permitir la elección consecutiva de legisladores federales en períodos que tengan un límite hasta de 12 años. Es decir, en cada elección de Congreso, los ciudadanos podrán decidir con su voto si los legisladores que han cumplido adecuadamente la tarea que les fue encomendada se quedan y siguen representándolos o se van del Congreso.

Los medios, los ciudadanos y los propios actores políticos pondrán especial atención al desempeño de los legisladores, ya que con esta propuesta se fortalece la capacidad del ciudadano para vigilar y evaluar el trabajo de sus representantes, al colocar la gestión de quien ocupa el cargo en el centro de la contienda electoral.

Con ello, se recupera para los ciudadanos un poder que les había sido negado desde 1933, ya que debemos recordar que el Constituyente de 1917 no restringió la posibilidad de la elección consecutiva de los congresistas.

Además, se busca elevar la profesionalización y la especialización de los legisladores, en la medida en que su permanencia en el Congreso les permitirá profundizar su conocimiento sobre las materias en las que legislan.

Por las mismas razones y con un espíritu federalista, la propuesta deja en libertad a los Poderes Legislativos locales para que decidan tam-

bien sobre la elección consecutiva de sus integrantes, si así lo estiman conveniente.

En tercer lugar. Se propone reducir el número de integrantes en el Congreso, tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores. Esto con el propósito de dar mayor eficiencia al trabajo legislativo y reconocer la exigencia ciudadana de evitar un uso dispendioso de sus recursos.

En lo que respecta al Senado. La propuesta consiste en devolverle su sentido original, como órgano encargado de velar por los intereses de cada una de las entidades federativas de manera homogénea y paritaria, al eliminar los 32 escaños que son electos de una lista nacional y manteniendo tres senadores por entidad, para un total de 96 senadores.

Asimismo, la fórmula que propongo otorga al ciudadano la libertad de decidir con su voto qué Senador debe representarlo, incluso dentro de las listas de los partidos políticos; es decir, la fórmula propuesta otorga al ciudadano la libertad de favorecer con su voto a un Senador de entre tres, registrados en las listas presentadas por cada partido político.

Los ciudadanos emitirán un voto que definirá cuántos escaños, cuántos senadores obtiene cada partido y quiénes tienen preferencia para ocuparlos; es decir, la decisión de quién encabeza, a final de cuentas, la representación en el Senado de la República será, en última instancia, del ciudadano, más que del partido político.

Por lo que hace a la Cámara de Diputados. Se propone reducirla de 500 a 400 diputados; 240 electos por el principio de mayoría relativa y 160 por el de representación proporcional.

Esta Reforma facilitará la construcción de acuerdos y permitirá una toma de decisiones más rápida y efectiva en beneficio de los ciudadanos. Ello contribuirá a superar la parálisis legislativa, además de generar ahorros presupuestales.

En cuarto lugar. Se propone aumentar el mínimo de votos necesarios para que un partido político conserve su registro y acceda al financiamiento público. Se pasaría del dos por ciento actual a un cuatro por ciento, con el fin de garantizar una mayor representatividad social de los partidos políticos como entidades de interés público que reciben cuantiosos recursos del erario.

En quinto lugar. Propongo incorporar la figura de Iniciativa Ciudadana. Nuevamente, la reforma busca ampliar las libertades y garantías políticas de los ciudadanos.

Buscamos así, que éstos puedan incidir directamente en el proceso legislativo, ya que tendrán la facultad de proponer iniciativas de ley ante

el Congreso de la Unión sobre los temas que son de su interés y que no necesariamente se encuentran en la agenda legislativa.

De esta manera, se abre la puerta para que la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos vaya más allá de la mera elección de autoridades.

En sexto lugar. Otra reforma que propongo, también para ampliar los derechos de los ciudadanos, es incorporar la figura de las candidaturas independientes a nivel constitucional para todos los cargos de elección popular.

Se trata, insisto, de ensanchar las vías para que la participación activa de los ciudadanos en la definición de los asuntos públicos sea una realidad, al tiempo que se amplían los mecanismos para hacer efectiva la garantía constitucional de todos los ciudadanos a ser votados.

Debemos reconocer la insatisfacción, que existen para muchos ciudadanos en los mecanismos de inclusión y representación puestos en práctica por los partidos políticos. Sin demérito de la necesidad de un régimen de partidos fuertes, es importante también establecer condiciones que permitan la participación directa de ciudadanos a través de candidaturas independientes, si así lo deciden.

Por eso, esta iniciativa reconoce que la construcción del bien común no se agota en la representación partidista, sino que se complementa, sin excluir aquella, con la representación independiente.

Lo que la iniciativa promueve es que los partidos hagan un mayor esfuerzo para responder a las demandas de los ciudadanos y acercarse a ellos.

En séptimo lugar. Se propone adoptar un sistema de elección por mayoría absoluta con segunda vuelta electoral para la elección de Presidente de la República; es decir, será electo Presidente el candidato que en la primera vuelta obtenga más de la mitad de los votos emitidos, y si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta, pasarían a segunda vuelta los dos que hayan obtenido el mayor número de votos.

Con esta propuesta se asegura, por una parte, que gane quien tenga el mayor apoyo, contribuyendo a generar un mandato más claro.

Pero algo también importante, es darle al ciudadano mayores opciones para seleccionar, de entre las propuestas más viables, a quien sean, precisamente, las más cercanas a sus ideas o a su pensamiento.

Se trata de que el ciudadano pueda, verdaderamente, una vez hecho un primer proceso electivo, poder perfilar entre quienes pasen a la segunda vuelta sus preferencias más claras respecto de quién deba ser Presidente de la República.

Adicionalmente. Propongo que la segunda vuelta electoral presidencial se realice en la misma fecha que la elección legislativa, a fin de permitir que los votantes decidan sobre el futuro del Congreso; es decir, sobre la elección de diputados y senadores, y considerando la propia decisión del Poder Ejecutivo, del balance entre ellos y de la manera en que debe darse mayor certidumbre a la integración del poder.

En octavo lugar. La reforma propone reconocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley en el ámbito de su competencia.

La Suprema Corte tendría así la capacidad para mejorar el funcionamiento del Poder Judicial y la posibilidad de incidir directamente en mejoras a la normatividad en materia de medios de control constitucional, como el amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

El perfeccionamiento de estas normas se vería reflejado en una mayor eficiencia del Poder Judicial.

En noveno lugar. Proponemos facultar al Poder Ejecutivo para que pueda presentar al inicio de cada primer periodo ordinario de sesiones dos Iniciativas Preferentes, que deberán dictaminarse y votarse por el Congreso antes de que concluya dicho período.

En caso de que el Congreso no dictamine y no vote, en consecuencia, sobre la iniciativa en cualquier sentido, ésta se consideraría aprobada.

Las iniciativas de reforma constitucional presentadas bajo este procedimiento serían sometidas, en caso de que no exista decisión en un sentido o en otro por el Congreso, a un referéndum, para que sea, precisamente, el ciudadano el que decida sobre la eventual aprobación constitucional.

Una mecánica así establecería mayorías y requisitos de participación y de voto análogos a los que se establecen actualmente en la Constitución para la aprobación de una Reforma constitucional. Es decir, el referéndum implicaría, entre otras cosas, que fuese aprobada la reforma constitucional por dos terceras partes de los ciudadanos participantes y por más de la mitad de los ciudadanos en la mayoría de las entidades de la República.

Con la Iniciativa Preferente, buscamos agilizar la respuesta del Congreso a las prioridades de la Agenda Nacional; que claramente se discuta en la arena pública los temas medulares y más importantes para la ciudadanía y para la transformación del país.

No se trata de una reforma que castigue o disminuya las facultades del Congreso, sino que precisamente, una reforma que permite jerarquizar la

Agenda Nacional y que, en todo caso, lo que sanciona es la inacción, la falta de discusión, la falta de debate y la falta de decisión.

Finalmente. El décimo elemento de la reforma. Es una propuesta para establecer de manera expresa en la Constitución, la facultad del Ejecutivo Federal para presentar al Congreso observaciones parciales o totales a los proyectos de ley aprobados por el Congreso, así como al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Se propone, precisamente, un proceso de legislación y de promulgación que responda al necesario equilibrio de poderes y que permita un diálogo y una interacción constructiva entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

Con esta propuesta, además, se busca dar certeza al funcionamiento de las instituciones del Estado y evitar riesgos en la conducción de las finanzas públicas del país, estableciendo, entre otras cosas, la figura de reconducción presupuestal y reconducción de la Ley de Ingresos, en caso de falta de decisión, nuevamente, en el Congreso, de estas materias tan importantes.

Señoras y señores:

En el pasado los mexicanos hemos sido capaces de lograr grandes acuerdos para crear nuevas reglas e instituciones, que abrieron la puerta a las libertades ciudadanas y la pluralidad política.

Hoy tenemos la oportunidad de demostrar, una vez más, nuestra capacidad para cambiar lo que no está funcionando y mejorar lo que sí funciona, para construir instituciones más cercanas a los ciudadanos, que respondan a sus demandas.

Estas propuestas forman una primera parte de un paquete integral de Reforma Política, que hoy presento al Congreso de la Unión en cumplimiento de mi compromiso. Esperaré también a las consideraciones que en términos de ley presentará, seguramente, el Instituto Federal Electoral, en las que emite sus opiniones, observaciones y conclusiones del proceso electoral pasado, donde seguramente habrá recomendaciones valiosas que serán consideradas por el Poder Ejecutivo, a mi cargo, a fin de ampliar en las semanas subsecuentes con otras iniciativas de ley, la reforma que hoy estoy proponiendo al Congreso de la Unión.

Los cambios que hoy sometemos a la consideración del Legislativo representan la transformación más profunda que se haya planteado para las instituciones representativas y de Gobierno en mucho tiempo; recogen la experiencia y propuestas de cientos de voces sobre el futuro de nuestro sistema político y las integran en una propuesta coherente, que busca crear

una nueva relación entre los Tres Poderes de la Unión, entre los distintos órdenes de Gobierno y entre las autoridades y la sociedad.

Propongo esta reforma con la convicción de que en el desarrollo de nuestra democracia el siguiente paso es abrir las puertas a los ciudadanos, a su iniciativa, a su capacidad de decisión y a sus candidaturas.

Se trata de fortalecer nuestro sistema de partidos, pero y a la vez, fortalecer la expresión y la decisión ciudadana, y no cerrar los espacios a la voz y a la participación de los electores.

Propongo la reforma, convencido de la necesidad de fortalecer al Legislativo como instrumento de control y decisión de los ciudadanos; de mejorar, además, la relación entre Congreso y Ejecutivo, dotando a este último de instrumentos básicos que todo régimen de separación de poderes contempla.

Propongo, además, esta Reforma en la idea de que no debe ser la parálisis en la decisión y en la conducción de la Agenda Nacional la respuesta a las exigencias de los ciudadanos.

En fecha próxima, como he dicho, este proyecto será ampliado con propuestas complementarias que atenderán otros retos que enfrentan las instituciones democráticas del país y señaladamente, los procesos electorales.

Desde aquí hago un llamado respetuoso al Constituyente Permanente para que analice, discuta y si así lo tiene a bien, apruebe en su caso este conjunto de iniciativas, que marcarán, sin duda, un punto de inflexión en el devenir político del país.

Sé que sí es posible cambiar las cosas. Que sí es posible ajustar las instituciones representativas y de Gobierno a la nueva realidad democrática del país. Que sí es posible que la política deje de ser sinónimo de conflicto y de parálisis, y se convierta en un instrumento de cambio al servicio de la sociedad.

Sí es posible cerrar la brecha entre política y ciudadanía; que sí es posible que construyamos, entre todos, una democracia con instituciones más sólidas, que rindan mejores cuentas, que sean más efectivas y más representativas.

En síntesis, reafirmo mi convicción de que sí es posible transformar a México.

Hoy propongo transformarlo en sus instituciones políticas más importantes.

Muchas gracias.

Discurso del presidente del Bundestag, Prof. Dr. Norbert Lammert*

Pronunciado el 18/3/10 con motivo de cumplirse el vigésimo aniversario de las primeras elecciones parlamentarias libres en la RDA el 18 de marzo de 1990

Señora Canciller,

Señor Presidente del Bundesrat,

Señor Presidente de la Corte Constitucional Federal Profesor Voßkuhle: permítame expresarle mis más sinceras felicitaciones en ocasión de su nombramiento para este alto cargo. Que durante todo su mandato lo acompañen una mano feliz, un juicio certero y la bendición de Dios.

Vaya un saludo muy especial también a todos los miembros de la X Cámara del Pueblo, en particular a su ex presidente, la Dra. Bergmann-Pohl.

Estimados Colegas,

Excelencias,

Ilustres invitados:

“Quien confeccionare resultados electorales por anticipado o los falsificare o pusiere en circulación resultados prefabricados o fraguados será sancionado con una CUOTA DE SALIDA DEL PAÍS NO INFERIOR A 50.000, con la OCUPACIÓN DE UNA EMBAJADA no menor a tres meses y una MANIFESTACIÓN DE PROTESTA... de no menos de 10.000 manifestantes”.

Señoras y señores: desde la perspectiva actual, esta convocatoria a una marcha de repudio al fraude cometido en las elecciones municipales celebradas en la RDA de mayo de 1989 bien podría completarse agregando

* Extraído de <http://www.bundestag.de/bundestag/praeisdium/reden/2010/02.html>.

que quien privare a un pueblo de su derecho elemental a celebrar elecciones libres finalmente será echado por ese pueblo.

No fueron sólo las marchas de protesta y los volantes lo único que determinó la caída de la dictadura comunista; también contribuyó, y en no escasa medida, la mordaz ironía utilizada. No obstante, la realidad que esta ironía ocultaba ciertamente no era grata. Durante 40 años, los mecanismos más o menos sutiles del Estado policíaco y opresor no permitieron celebrar elecciones libres ni votaciones secretas. Las listas únicas, que imposibilitaban toda elección, degradaron el acto comicial a un mero “doblar boletas”. El resultado de las elecciones era el producto de descarados fraudes.

En mayo de 1989, y luego de que una vez más se manipularan los resultados de las elecciones municipales, un grupo de ciudadanos expuso, ante los ojos de todos, el divorcio entre el partido y el pueblo, muy lejos de la supuesta identificación entre gobernantes y gobernados. Hicieron públicos los hechos de obstrucción, tráfico de influencias y fraude que caracterizaban las elecciones. Estos ciudadanos, que en muchos casos hoy han caído inmerecidamente en el olvido, sufrieron persecuciones, arriesgaron ser espiados, observados y presionados.

La protesta contra las últimas elecciones fraguadas en la RDA encendió una chispa que en otoño de ese mismo año desencadenó protestas masivas. Finalmente no fueron unos pocos ni los 10.000 participantes que se habían anunciado, sino cientos de miles los que levantaron su voz contra el desconocimiento de elementales derechos cívicos y humanos.

Fue el reclamo de “elecciones libres - cifras reales” y la acción valiente de una minoría lo que permitió a la mayoría encontrar su propia voz y llevarla el 18 de marzo de 1990, hace hoy exactamente 20 años, a las urnas en elecciones verdaderamente libres, universales, iguales, directas y secretas.

La conducción autoritaria de esa república, que sin duda era alemana pero ciertamente no democrática, se basaba en la dependencia y la opresión, en una participación muchas veces obligada, sin permitir una participación genuina ni que hablar de una influencia política seria. Un órgano especialmente afectado era la *Volkskammer*, la Cámara del Pueblo, como se denominaba el parlamento en la RDA, un cuerpo que rara vez sesionaba, y que cuando lo hacía convertía a los diputados en meros extras al servicio del partido único.

La revista *Staat und Recht*, publicada en la RDA, decía en 1978 con referencia a la *Volkskammer* que este –cito– “máximo órgano del poder

público de la RDA” no podía evaluarse según los parámetros del parlamentarismo burgués. Sin duda, esa aseveración era cierta, pero no lo era en relación con los principios democráticos autoproclamados. Hasta las elecciones del 18 de marzo de 1990, la *Volkskammer* nunca fue ese “gran instrumento de hablar y escuchar” que Bertolt Brecht invocara en 1954.

Señoras y señores: lo que define a un sistema político como democracia es la existencia y el rol consolidado de un parlamento libremente elegido tanto en lo que hace a su estructura constitucional como a su realidad política. Siempre y en cualquier parte del mundo se gobierna, a veces se gobierna con legitimación democrática, y a veces, demasiadas veces hasta la fecha, sin ella. La diferencia está dada por un parlamento democrático, libremente elegido. El parlamento es el foro de la nación para la discusión, deliberación y decisión de todos los asuntos públicos importantes.

“Somos el pueblo”: en 1989 esa frase significaba librarse de la opresión y tomar las riendas del propio destino. Tan sólo la notable concurrencia a las urnas en las elecciones para renovar la *Volkskammer* –ascendió a más de 93%– fue una prueba notable de la renovada conciencia democrática de los ciudadanos en la RDA.

El 18 de marzo no fue un regalo, tampoco una providencia divina, fue la conquista arduamente lograda de una revolución pacífica.

Al describir en estos días los acontecimientos de entonces, Wolfgang Thierse señaló que “fue la obra magnífica de ciudadanos valientes, cuyo coraje permitió en otoño de 1989 que se reencontraran con su voz, se reunieran en movimientos cívicos y conquistaran por sí mismos en aquellos días su libertad”.

Hoy queremos rendir tributo a su contribución a la historia de la democracia y el parlamentarismo alemanes. Para rendir ese tributo es que el Parlamento Alemán interrumpió sus deliberaciones sobre el presupuesto nacional. Hubiera deseado que también las emisoras de radio-difusión públicas rindieran homenaje al rango de este acontecimiento, abriendo su programación matutina por espacio de una hora al público en general.

Luego de reiteradas consultas por nuestra parte, la segunda cadena alemana de televisión, ZDF, rechazó transmitir el acto que se desarrolla en estos momentos en el Parlamento. En cambio, según indica la programación del propio canal, en este momento se transmite el programa *Drehscheibe Deutschland*, con aportes sobre el miedo que despierta la papa

genéticamente modificada, dueños de casas estafados y un concurso de ordeñe en Baja Sajonia.

Hasta aquí un tema que seguramente deberemos profundizar en otra oportunidad.

Señoras y señores, estimados colegas: el 18 de marzo de 1990 el diario *Frankfurter Allgemeine Zeitung* comentaba que por segunda vez el mundo había sido testigo de un acto de autoliberación alemana. El primero había acontecido en las calles; el segundo, en el cuarto oscuro.

Estimado Lothar de Maizière: me permito citar el siguiente párrafo de su Declaración de Gobierno del 19 de abril de 1990 ante los diputados de la *Volkskammer* como primer ministro de la RDA, elegido en votaciones libres.

Decía usted: “El pueblo ha tomado conciencia de sí mismo. Por primera vez en muchas décadas, los hombres y mujeres de la RDA se han constituido como pueblo”.

Más adelante usted traduciría la transcendencia que las elecciones celebradas 20 años atrás alcanzarían para cada una y cada uno de los ciudadanos en una remarcable cuenta histórica: en ese momento era necesario tener más de 70 años para haber participado siquiera una vez en la vida en esta parte de Alemania en elecciones libres. En efecto, las últimas elecciones del Reichstag que merecen esa denominación se celebraron en 1932. Usted tenía por ese entonces 50 años recién cumplidos. Es una razón particularmente emotiva para transmitirle, hoy, 20 años después en el Parlamento Alemán, nuestros saludos con motivo de haber cumplido días atrás 70 años y, al mismo tiempo, rendir tributo a su contribución personal al éxito de la revolución democrática en la RDA.

Señoras y señores: el resultado de aquellas elecciones no colmó las expectativas de todos: sorprendió a muchos y de esta manera hizo al menos honor a las expectativas relacionadas con una elección verdaderamente libre y secreta. Los representantes de los movimientos cívicos, que con su resistencia posibilitaron la celebración de elecciones libres, tuvieron que ocupar las bancas de la oposición. Para muchos fue una experiencia dolorosa. Sin embargo, este nuevo rol no fue menos importante que el que habían cumplido antes. En efecto, la madurez democrática de un sistema político se traduce fundamentalmente en la existencia de una oposición y en sus posibilidades de influencia política. Es la oposición la que hace de un parlamento la representación de todo el pueblo.

Las elecciones libres marcaron el fin de un parlamento ensombrecido que durante décadas se constituyó en una verdadera burla de sus propias reivindicaciones. Sólo en ese momento se convertiría en la verdadera Cámara del Pueblo y en el corazón de la democracia recuperada a través de una revolución pacífica. Si bien la Mesa Redonda Central, a la que le corresponde el mérito de haber conducido a la RDA hacia un sistema político democrático y libre, podía respaldarse en una legitimación política, y en cualquier caso moral, en una gran parte de la población fue la representación popular que emergió de elecciones libres la que creó las condiciones para un gobierno democráticamente legitimado, cuya capacidad de acción fue el resultado del gran sentido de responsabilidad prevaleciente entre los actores políticos de entonces.

Tan sorprendente como fue el resultado de las elecciones, tan claro y unívoco fue, por el contrario, el mensaje político. Implicaba el mandato de concretar la unidad alemana. Reinhart Höppner definió el resultado comicial en una entrevista publicada en el día de la fecha como –cito– “plebiscito sobre la unidad alemana”.

De este modo, el 18 de marzo de 1990 asignó a los diputados de la X. Cámara del Pueblo, de la noche a la mañana, un rol protagónico en el escenario en la política mundial. De un total de 409 diputados –incluidos los suplentes–, tan sólo un 3% había pertenecido al anterior Parlamento de la RDA. La inmensa mayoría de los diputados asumiría súbitamente un papel del que ellos mismos no tenían cabal noción. En parte contrajeron elevados riesgos profesionales y durante muchos meses debieron hacer considerables sacrificios en el orden privado. Hoy, muchos, entre ellos numerosos héroes callados y olvidados de la revolución, ya no están en la escena política, que volvieron a abandonar muchos años atrás. Por eso quiero saludar muy especialmente en el *Bundestag* a todos los miembros que conformaron aquella Cámara del Pueblo ya que sin su aporte, hoy el Parlamento no podría sesionar hoy en Berlín ni representar a todo el pueblo alemán.

Ciertamente la X. *Volkskammer* no sólo fue uno de los parlamentos más laboriosos, sino también uno de los cuerpos legislativos de mayor incidencia en la historia de la democracia y el parlamentarismo alemanes. Celebro que a partir de hoy se pueda acceder desde el sitio web del *Bundestag* a un banco de datos *online* que contiene los datos biográficos sobresalientes de todos los diputados de la X. Cámara del Pueblo. Agradezco al director del

Centro Histórico de Investigación Social de la Universidad de Colonia, profesor Dr. Schröder, haber convertido, por encargo del *Bundestag*, esta posibilidad tan rápidamente en realidad.

Señoras y señores: la Cámara del Pueblo de aquellos días, elegida libremente, fue blanco de muchos comentarios; ocasionalmente, también de atributos displicentes. Para algunos de sus miembros seguramente es motivo para hacer una retrospectiva autocrítica. Los diputados se vieron enfrentados a un programa de trabajo inmenso. En la década de 1980 la Cámara del Pueblo no alcanzaba a constituirse en promedio en siete tres sesiones al año. Entre abril y septiembre de 1980 se debatieron y aprobaron 164 leyes y resoluciones en 38 sesiones. Para los observadores occidentales, los esfuerzos de los diputados por lograr un clima de diálogo y consenso resultaron con frecuencia inusitados. Algunas de las actitudes que por entonces parecían pecar de ingenuidad, entre ellas votaciones que atravesaban a todos los bloques, hoy pueden ser calificadas de ejemplares.

También éste es un punto que tendremos que profundizar en otra oportunidad.

En cambio, distaban mucho de ser ejemplares las condiciones de trabajo de los diputados, que se veían obligados a realizar las reuniones previas a la formación de alianzas en los pasillos, según suele recordar Richard Schröder. A pesar de ser el presidente del bloque parlamentario socialdemócrata, debió esperar hasta el mes de agosto para que le fuera instalado un teléfono en su casa. Hasta entonces podía hablar sin problemas a Honolulu con un radioteléfono prestado, pero no podía establecer una comunicación telefónica entre Berlín Este y Leipzig.

Los diputados enfrentaron la doble tarea de crear un Parlamento en condiciones de trabajar y funcionar y, al mismo tiempo, tomar decisiones legislativas de un alcance inédito en la RDA y bajo una enorme presión de tiempo. Detrás de una descripción, tan atípica por cierto de una labor legislativa como era la de transformarse lo antes posible en “superfluos”, se escondía nada menos que la tarea de realizar una vieja aspiración alemana y una promesa hecha cuatro décadas atrás: conjugar la unidad con la justicia y la libertad.

El 18 de marzo 1990 se inscribe así en una notable línea de tradición histórica que comienza con la proclamación de la “República de Maguncia” el 18 de marzo de 1793 bajo la impresión e influencia de la Revolución Francesa, y continúa con el llamado a la libertad durante las luchas de barricadas acontecidas en Berlín en 1848, nuevamente un 18 de marzo. La diferencia con fechas

anteriores reside en que el 18 de marzo de 1990 los alemanes transitaron con éxito el camino hacia la unidad alemana en paz y libertad.

En 1989/90 el parlamentarismo ejercía una fuerza casi magnética sobre los movimientos cívicos en los países del bloque socialista. También los alemanes vivieron momentos estelares de parlamentarismo, en una época en la que en la parte occidental, criticar el Parlamento parecía convertirse en parte de las buenas costumbres.

Tanto más celebro que a partir de ahora el Parlamento alemán facilite a través de su página web a todas las ciudadanas y a todos los ciudadanos interesados acceso a todas las deliberaciones plenarias de la X. *Volkskammer* en audio e imagen y en forma de documentos impresos. Son nada menos que más de 200 horas de grabaciones televisivas de las sesiones plenarias y más de 6.000 páginas con protocolos e impresos de la *Volkskammer*. Agradezco muy especialmente al Archivo Nacional y al Archivo de la Radiodifusión Alemana así como a todos los que hicieron posible esta rápida y feliz cooperación.

El *Bundestag* pone a disposición de entidades de formación política, escuelas, institutos científicos y medios, fuentes únicas de una de las etapas más interesantes de la historia parlamentaria alemana. La presentación en Internet permite a todos revivir los emocionantes días que se vivieron entre abril y octubre de 1990. Espero que se haga un asiduo uso de esa posibilidad. De las casi 200 horas de debate registradas y ahora plenamente disponibles en Internet, el Departamento de Televisión Parlamentaria de la Administración del *Bundestag* ha confeccionado para nuestra convocatoria de hoy un resumen de ocho minutos que seguidamente pasaremos a ver.

Agradezco a usted, estimado señor de Maizière, que a continuación nos ofrezca una visión de esa época fascinante desde la perspectiva de uno de los protagonistas de entonces, que nos permita obtener una mejor comprensión de su importancia y, quizás también, del balance personal de uno de sus actores destacados que, junto con muchos compañeros de lucha conocidos, y aún más compañeros desconocidos, ha ganando méritos permanentes por la unidad alemana. A todos ellos, no importa dónde se encuentren hoy, vaya nuestro agradecimiento y nuestro respeto.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVII - N° 2 - Junio, 2010

ENSAYOS

Integración en América Latina

Frank Priess

Con la presencia de 32 jefes de Estado, la “Cumbre de Unidad de América Latina y el Caribe” celebrada en la *Riviera Maya* arrojó como primer resultado una declaración de intención de crear el nuevo organismo ideado formalmente el próximo año en Caracas o, a más tardar, en 2012 en Chile. El organismo estará integrado por 33 Estados. La retórica es conocida: el jefe de Estado de Bolivia, Evo Morales, celebró la decisión calificándola de “triunfo sobre el Imperio”, en obvia alusión a Estados Unidos. En esa misma línea, su par venezolano, Hugo Chávez, manifestó que los latinoamericanos no “son un coro que se subordina arrodillado ante Estados Unidos” y que con el nuevo organismo “ha resucitado el sueño de Bolívar”.

El presidente de México, Felipe Calderón, señaló que la nueva organización no está dirigida contra nadie. México seguirá “trabajando en la OEA y con Estados Unidos en el marco del Acuerdo de Libre comercio NAFTA”. No obstante, estas declaraciones no hacen más que confirmar que se es consciente de que pueden suscitarse malentendidos. En

FRANK PRIESS

Estudios universitarios en Ciencias Políticas, Comunicación y Filosofía (Universidad de Mainz). Representante de la Fundación Konrad Adenauer frente a Proyectos y Cooperaciones de Medios de Comunicación en América Latina (1987-1991) y director de Prensa y Relaciones Públicas de la sede central en Bonn (1992-1995). Director del Programa Medios de Comunicación y Democracia en la sede en Buenos Aires y representante en la República Argentina. Fue director del Departamento de Comunicación Política en la central de la Fundación en Alemania. Actualmente se desempeña como representante de la Fundación Adenauer en México.

clave diplomática, Washington dejó trascender que consideraba “positivo que Estados de la región se reúnan a los efectos de analizar posibilidades que permitan mejorar la cooperación recíproca”. Los objetivos de la Cumbre de Cancún serían “consistentes con los que persigue la política exterior de Estados Unidos para el hemisferio”.

I. Escasos éxitos de integración

La decisión de encarar una nueva forma de cooperación llega en un momento en el que los modelos de integración tradicionales en América Latina atraviesan por una situación de crisis. El Mercosur registra pocos avances y con Venezuela se ha agregado un nuevo miembro más bien problemático. Por el momento resulta difícil evaluar el potencial de Unasur, en tanto que la Comunidad Andina prácticamente sólo existe en teoría, como demuestra la reciente celebración de acuerdos de libre comercio bilaterales de Colombia y Perú con la Unión Europea. Ecuador y Bolivia, ni que hablar de Venezuela, se mantienen al margen, lo que contraría anteriores intenciones. La política de la Unión Europea reacciona con esta suerte de “bilateralización” ante el hecho de que en América Latina no existen casi alianzas regionales consolidadas con las que se pueda entablar una negociación en términos de paridad. En cuanto a América Central, un interlocutor actual, Bernd Gallep, advirtió nada menos que media década atrás que existía escasa voluntad de integración, en especial entre los países más importantes, como son Costa Rica y Panamá (Gallep, 2005).

A diferencia de la Unión Europea, que fue evolucionando desde lo concreto hacia lo general, esto es desde la Comunidad Europea para el Acero y el Carbón hacia la Unión existente actualmente, incluida la Unión Monetaria, en América Latina muchas veces se crearon primero las instituciones, incluidas las estructuras parlamentarias, para constatar luego que faltaba por completo el necesario sustrato y tampoco existía una adecuada comprensión de los proyectos de integración entre la población y las élites.

Más que crecer, esta comprensión incluso parece estar diluyéndose: el regionalismo en América Latina, señala el politólogo alemán Manfred Mols, ha perdido su vieja base histórica e ideológica del bolívarismo como prenda de unión política de muchos sectores intelectuales y también transnacionales, como por ejemplo las organizaciones partidarias latinoameri-

canas” (Mols, 2009, pág. 17). Detlef Nolte y Christina Stolte completan la idea: “Lo cierto es que las tradicionales comunidades de integración que fueron socios privilegiados de la UE (...) han perdido en importancia en comparación con la década de 1990. Las alianzas de integración económica tienden a perder importancia en tanto aumenta el número de foros de cooperación política y los países involucrados se sienten menos comprometidos con las alianzas que integran (Nolte - Stolte, 2008, pág. 2). Cancún parece ratificar esta tendencia.

II. Las fotos de la armonía engañan

No obstante, las bonitas fotos de unidad tomadas en Cancún engañan. En efecto, sigue existiendo una dura controversia entre Venezuela y Colombia, cuyos jefes de Estado, según señalan testigos presenciales, protagonizaron fuertes discusiones. Hugo Chávez incluso habría dicho que su colega colombiano planificaba asesinarlo. A la vez, Colombia denuncia una política de boicot de Venezuela contra los productos colombianos y una “retórica bélica” lanzada desde Caracas. Ahora se busca que un “grupo de amistad”, encabezado por el Presidente de la República Dominicana, medie en esta disputa.

También se manifestaron discrepancias en cuanto al trato que debía darse al caso Honduras. En consecuencia, se prefirió no invitar al nuevo presidente del país centroamericano, Porfirio Lobo, en tanto que el jefe de Estado cubano, Raúl Castro, fue un protagonista especialmente bienvenido. Lobo lamentó la marginalización y subrayó que en primer lugar ésta estaba dirigida contra el pueblo de Honduras, que había ratificado su voluntad en elecciones libres.

La presidenta argentina, Cristina Fernández de Kirchner, al menos pudo regresar a su país con una declaración de solidaridad de sus colegas en relación con el conflicto por las Islas Malvinas y en el que, una vez más, Gran Bretaña y Argentina mantienen posiciones irreconciliables. La posible existencia de grandes yacimientos de petróleo ante las costas de las islas y la decisión de Gran Bretaña de realizar primeras exploraciones agudizó el conflicto en las últimas semanas. Desde entonces, Argentina obstaculiza la circulación de barcos británicos y el Premier británico declaró que la cuestión de la soberanía no es materia negociable.

Los participantes de la Cumbre también convinieron en coordinar más estrechamente su ayuda para Haití, país devastado por el terremoto.

III. Muerte de disidentes y fotos bonitas

Un cierto sesgo macabro tiene la cordial foto que muestra al presidente de México, Felipe Calderón, reunido con su colega cubano, Raúl Castro, mientras que al mismo tiempo muere en la isla, tras 85 días de huelga de hambre, Orlando Zapata Tamayo, preso político de tan sólo 42 años. En vano protestó contra las condiciones infráhumanas en las cárceles y muy tarde llegó la ayuda médica. Para el presidente de la Comisión de Derechos Humanos cubana, Elizardo Sánchez, se trató de un “asesinato con etiquetaje jurídico”. Zapata fue detenido en 2003 junto con otros 74 disidentes, todos ellos sentenciados a cumplir largas condenas de prisión por haber sido hallados culpables de “conspirar en favor de Estados Unidos”. En esa misma instancia, el propio Zapata fue condenado a tan sólo tres años de prisión por hallárselo incurso en el delito de “desobediencia pública”. No obstante, más tarde su condena fue elevada a 36 años de prisión sin ningún asidero jurídico.

En la cuestión relativa a Cuba, los países democráticos de América Latina sencillamente no aprenden a dejar a un lado sus dobles estándares. Por un lado, se tolera que la brutal dictadura de Castro incurra en las peores violaciones a los derechos humanos e incluso se la reverencia de manera indiferenciada y, por el otro, se margina de la Cumbre al nuevo presidente de Honduras, debidamente legitimado por el resultado electoral. Nuevamente se exhorta a Estados Unidos a levantar el embargo económico contra Cuba, lo que es más bien un ritual retórico, si se considera que Estados Unidos hace tiempo que es el socio comercial más importante de la isla, además de ser su principal proveedor de divisas. Al mismo tiempo, se intenta aislar a Honduras luego de la destitución de Manuel Zelaya según todas las reglas del arte, barajando incluso ideas sobre embargo y suspensión de su membresía en la OEA.

No puede sorprender, entonces, que el jefe de Estado de Brasil, en su viaje a Cuba luego de la Cumbre, sólo tuviera tiempo para contactos económicos y un “encuentro entre amigos” con los hermanos Castro y, en cambio, descartara un encuentro con sectores demócratas perseguidos. Otro tanto puede decirse de un grupo de 14 parlamentarios mexicanos que poco an-

tes visitó La Habana para celebrar un encuentro interparlamentario con sus “colegas parlamentarios” cubanos y que, según palabras del presidente de la delegación, el senador por el PRD Navarrete, tenía por objetivo allanar el camino para una visita del presidente Calderón a Cuba. Al menos el partido oficialista PAN hizo una declaración crítica al régimen, aunque sensiblemente más tarde que la correspondiente declaración del Parlamento Europeo, en tanto que el Ministerio de Relaciones Exteriores se limitó a emitir una declaración tan artificiosa que hubiera sido mejor que no formulara ninguna.

IV. ¿Una nueva carrera armamentista?

Una vez más, resulta imposible ignorar los diferentes proyectos políticos existentes hoy en América Latina: en tanto que el flanco pacífico integrado por Chile, Perú y Colombia así como Panamá y México siguen un rumbo más orientado a la economía de mercado con escaso proteccionismo externo, la situación es distinta en el bando ideológico liderado por Venezuela. Entre ambas aguas navega, con considerables logros en el plano económico y democrático, Brasil, siguiendo una política de “suave inserción” (Maihold) del factor de perturbación Hugo Chávez. Del lado izquierdo del espectro político se desarrolla, además, entre demócratas convencidos y nuevos populistas, lo que Álvaro Vargas Llosa y otros denominan humorísticamente la antinomia entre una izquierda “vegetariana y otra carnívora”, acerca de la cual señalan: “Pocas cosas ayudan más a promover a los carnívoros que la indolencia de los vegetarianos temerosos de ser tildados de ‘neoliberales’, esa forma de exorcismo contemporáneo” (Apuleyo - Montaner - Vargas Llosa, 2007, pág. 221).

Son muchas las cosas que, más allá de la retórica integracionista, no andan bien entre los países latinoamericanos, como lo revela la carrera armamentista, que ha vuelto a acelerarse y en virtud de la cual diferentes países latinoamericanos forman alianzas especiales con socios extrazona, por ejemplo con Francia, Rusia y Estados Unidos. Sobre la base de cifras del Instituto Internacional para Estudios Estratégicos (IISS), Daniel Flemes y Detlef Nolte estiman que el gasto militar del subcontinente aumentó entre 2003 y 2008 un 90%, con lo que pasó de 24.700 a 47.200 millones de dólares.

Los motivos son evidentemente diversos, al margen del deseo “natural” de las respectivas fuerzas armadas de sustituir el armamento bélico

obsoleto de otros años por un equipamiento más moderno. Brasil, la mirada puesta también en los grandes yacimientos petrolíferos *off shore* recientemente descubiertos ante sus costas, se posiciona como potencia regional, lo que deja sentado ante Venezuela quién lleva la batuta en este tema. En cambio, ha quedado dirimida hace tiempo ya la otrora latente competencia con Argentina.

En Venezuela, Hugo Chávez fomenta internamente el miedo de una “guerra asimétrica” con Estados Unidos y apunta con anteojeras ideológicas una y otra vez contra Colombia –razón suficiente para realizar enormes compras de armas a Rusia. Por su parte, Colombia contraataca permitiendo la instalación de bases militares norteamericanas, a la vez que cuenta con el Plan Colombia, un instrumento que le permite mantener una aceitada cooperación con Estados Unidos. Autores como Ignacio Ramonet consideran que la reactivación de la IV Flota y las bases militares de Estados Unidos (además de Colombia, Estados Unidos tiene destacadas tropas en Aruba y Curaçao, en Honduras y Panamá) mantienen virtualmente cercada a Venezuela, para luego despoticar: “El presidente Barack Obama parece haber dejado manos libres al Pentágono. Todo anuncia una agresión inminente. ¿Consentirán los pueblos que un nuevo crimen contra la democracia se cometa en América Latina?” (Ramonet, 2010). Que viva, entonces, la vieja imagen del enemigo. Muy convincente no resulta, de todos modos.

Flemes y Nolte consideran que el riesgo de un conflicto armado en América Latina es escaso, aunque no puede descartarse que sean precisamente los litigios fronterizos los que terminen desencadenando un futuro conflicto. De inmediato vienen a la mente los dos “triángulos”: Chile-Bolivia-Perú y Venezuela-Colombia-Ecuador.

En cualquier caso, existe un problema que viene manifestándose claramente: “Las ambiciones militares y las rivalidades ideológicas impiden que las verdaderas amenazas a la seguridad nacional reciban la debida atención para entablar una cooperación exitosa” (Flemes - Nolte, 2010, pág. 32). Precisamente a esta problemática alude el Informe de Riesgo para América Latina del Foro Económico Mundial, que en 2007 señalaba: “El riesgo de contagio de bolsones de inestabilidad política regional es alto”. El remedio propuesto allí, sin embargo, no es el rearme militar, sino una mayor integración y una política que permita combatir adecuadamente las causas de los éxitos populistas, entre las que se ubica, en primer lugar, la desigualdad social en el continente.

V. ¿Qué objetivos persigue México?

No está claro cuáles son los objetivos que persigue México con la estrategia practicada durante la Cumbre en Cancún y el impulso a un nuevo organismo en el que estarán ausentes sus socios del NAFTA, Canadá y Estados Unidos, más allá del deseo de “seguir estando presente” en América Latina y no continuar aislándose de la región. La política seguida únicamente es explicable a la luz de objetivos de política interior y no de intereses estratégicos del país. Es obvio que en la población el discurso “todos somos latinoamericanos” es muy popular, en tanto que tradicionalmente se tiene una actitud más bien escéptica frente a Estados Unidos. Por lo tanto, todo lo que parece promover una integración de México con el subcontinente es bienvenido. No obstante, parece difícil que el país pueda ganar influencia en la región.

Alternativamente, el ex ministro de Relaciones Exteriores mexicano, Jorge G. Castañeda, intenta posicionar su visión de una mayor integración con el Norte siguiendo el ejemplo de la Unión Europea, un plan que ya abrazaba el presidente Vicente Fox. El hecho de que su proyecto no haya prosperado hasta ahora se debe también a que estas ideas no están en la agenda de Estados Unidos: “Lamentablemente, los líderes de Estados Unidos están mirando hacia el pasado del TLCAN, en lugar de mirar hacia el futuro y articular una nueva visión de intereses regionales” (Pastor, 2008).

De todos modos, para México sería útil presentarse como “socio estratégico” y encarar también los temas que encabezan la lista de prioridades del país vecino. El tema de la no proliferación podría ser para el país azteca, actualmente miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, uno de estos temas a incluir en la agenda. Por el momento, el país sólo trata la problemática de los migrantes mexicanos, un tema poco popular y de difícil resolución y que, además, es percibido más bien como un problema de seguridad. Existe, pues, un claro margen de acción, como no se cansan de destacar algunos observadores importantes desde que asumió la actual administración norteamericana.

Otro aspecto podría ser una política de derechos humanos creíble, como la que iniciara en su momento el gobierno del presidente Fox. Sin embargo, en el plano exterior parecen interponerse ciertas consideraciones de México para con Estados como Cuba y Venezuela, en tanto que en el plano interior se interponen posicionamientos tradicionales del PRI,

lo que tampoco parece ser una tarjeta de presentación, precisamente. Además, que actores tan destacados como Manuel Zelaya y Evo Morales usen a México como escenario de fuertes críticas a Estados Unidos también es un mensaje. Ambos mandatarios aprovecharon sus visitas más recientes para hacer, más allá de la agenda oficial, agitación política en el marco de grandes manifestaciones de izquierda.

VI. Disputa por el liderazgo

Por el contrario, en los últimos años Brasil ha logrado excluir a México “por definición” de América Latina, y no se encuentra solo en este tema: “Brasil y Venezuela estrechan filas en sus esfuerzos por diferenciar a América del Sur como espacio de integración de México y Centroamérica”, escribe, por ejemplo, Günther Maihold (Maihold, 2008, pág. 20). Claro que México mismo ha sentado un claro testimonio de su pertenencia al “Norte” con la firma del acuerdo de libre comercio NAFTA con Estados Unidos y Canadá en 1993 e incluso impidió que esta alianza pudiera hacerse extensiva a otros socios latinoamericanos.

Brasil también está empeñado en asumir un rol de liderazgo ante los ojos del resto del mundo. Es muy probable que México haya perdido la carrera por una mayor presencia e influencia, plasmada en las aspiraciones de ambos países por ocupar una banca permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, aun cuando su potencial económico sigue prácticamente igualando al de Brasil. Así se manifiesta también en el rol que juega el presidente de Brasil, Lula da Silva, incluso en el entorno estratégico directo de México. En efecto: la misión militar de NU en Haití actuó bajo mando brasileño, en tanto que México se mantuvo en un segundo plano, invocando razones de derecho constitucional. En la crisis de Honduras fue Brasil el país que tomó la iniciativa, aun cuando los resultados fueron mixtos. De todos modos, es muy probable que Lula sobreestime fuertemente las posibilidades de su país cuando intenta ejercer un papel mediador en Medio Oriente.

Brasil también supera claramente a México como miembro del grupo BRIC. México integra el G5 y el G20, además de la OCDE, pero no ha sabido sacar rédito político de esta situación. Por otra parte, en algunos casos la presencia de México en otros continentes es meramente simbólica, como

en el caso de África. Medidas como el cierre de la embajada de Angola o la representación ante la UNESCO por razones presupuestarias no fortalecen al país políticamente, como tampoco lo hizo el hecho de haber dejado mucho tiempo acéfalas embajadas importantes, como la de Berlín.

Considerando los hechos concretos, parecería razonable que México se concentrara más en su posición privilegiada en el NAFTA/TLCAN y, en general, en sus numerosos acuerdos de libre comercio, de los cuales el acuerdo con la Unión Europea es uno de los más importantes y, por lo demás, se dedicara al entorno estratégico en el Caribe y Centroamérica en lugar de perseguir sueños de integración con el sur del continente. En Centroamérica existe un claro déficit en la materia, como demuestra no sólo el hecho de que la llamada iniciativa Puebla-Panamá, lanzada algunos años atrás, nunca se plasmara en hechos concretos.

De todos modos, al margen de la Cumbre de Cancún, los presidentes de Brasil y México acordaron analizar las posibilidades de un acuerdo de libre comercio entre ambos países, una idea que por el momento no ha despertado mucho entusiasmo entre las comunidades empresariales de ambos países. Habrá que esperar para ver qué pasa. Un primer paso puede ser la integración que se está observando en el campo de las inversiones: crece el número de empresas latinoamericanas que operan a nivel multinacional, su importancia y volumen de negocios aumenta rápidamente, algunas de ellas se han convertido hace tiempo en *global players*. Para estas empresas, sin embargo, no existe un acuerdo comercial continental y, mucho menos, una organización supranacional que les suministre una base calculable sobre la cual puedan desarrollar sus actividades (cfr. Casanova, 2010).

VII. ¿Integración vía infraestructura?

Hay indicios que hablan a favor de que los proyectos de infraestructura comunes puedan impulsar la integración del continente más que las altisonantes declaraciones de intención sobre nuevas instituciones políticas. Nuevamente juega un papel protagónico Venezuela, que alimenta su propia “iniciativa de integración” ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) con propuestas como la del Banco del Sur o la cooperación en el sector del petróleo (PetroAmérica, con sus ramificaciones regionales). Otro tanto puede decirse, en un nivel ideológico, del proyecto

para la integración de medios TeleSUR, con el que Caracas intenta competir con la CNN y otras compañías. Según Detlef Nolte y Christina Stolte (2008, pág. 4), tan solo en 2007 se gastaron “más de 8.000 millones de dólares para financiar programas sociales, créditos y medidas de infraestructura de los Estados vecinos de Venezuela. Con esta suma, la ayuda al desarrollo de Chávez supera el compromiso financiero del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional en la región”. Es obvio que la ayuda persigue intereses ideológicos básicos en donde la evidente intención del caudillo de Caracas es asumir la herencia política de Fidel Castro y explotar fuertemente su “capital simbólico”, siempre vigente en América Latina.

La alianza ALBA, lanzada en forma bilateral en 2003 entre Cuba y Venezuela, abarca hoy también a Bolivia, Ecuador, Nicaragua, República Dominicana, Antigua y Barbuda, así como a San Vicente y las Granadinas. Honduras, por su parte, ha vuelto a desengancharse, luego de algunos amagues, a partir del cambio de gobierno. En Estados Unidos seguramente se habrá tomado debida nota de que desde algún tiempo Irán tiene estatus de observador en la alianza. Washington teme que Caracas y Brasilia puedan estar dispuestas a romper el bloqueo en caso de que se intensifiquen las sanciones internacionales contra Irán. A ello se agrega que Venezuela se apoye en este eje para equiparse con armas nucleares.

Sin embargo, difícilmente ambas partes puedan estar interesadas en un verdadero conflicto, en vista de la fuerte interdependencia petrolera. No hay que olvidar que Venezuela es el cuarto proveedor en importancia de Estados Unidos y que opera allí con CITGO, una amplia red de distribución: “El gobierno de Estados Unidos tiene poco margen en el corto plazo para alterar las estrategias políticas y económicas del gobierno de Chávez. Por la misma razón, Chávez se abstuvo de realizar acciones que puedan poner en peligro sus vitales lazos económicos con el mercado estadounidense”, señala con razón Richard Lapper, aunque sin considerar adecuadamente los factores de volatilidad e imprevisibilidad de los “líderes carismáticos” (Lapper, 2006, pág. 34).

VIII. El vacío de la política estadounidense

La euforia inicial en el sur del continente de que con el gobierno de Obama podría cambiar la importancia de la región para el “gran hermano”

del Norte se ha disipado. Después de las primeras apariciones de Obama en diversas cumbres y reacciones casi eufóricas así como pequeños pasos de acercamiento a Cuba –que, sin embargo, no encontraron respuesta en la isla–, no pasó nada más. La excepción actual seguramente es la lucha contra la droga en México, que también en Washington se percibe cada vez más como una amenaza nacional, sobre todo luego del asesinato de miembros del consulado norteamericano en Ciudad Juárez en marzo último.

El ex ministro de Relaciones Exteriores de México Jorge G. Castañeda así lo comprendió cuando escribió a principios de 2009: “No existe razón alguna para pensar que el nuevo gobierno de Barack Obama le otorgue una especial atención a América Latina. Nada en su experiencia de vida, en su equipo de colaboradores, en su curiosidad intelectual o en su jerarquía de prioridades justifica un vaticinio de vocación latinoamericanista del presidente entrante. (...) Dos excepciones confirman la regla: Cuba y México”. En ese mismo sentido, incluso algunas semanas antes Abraham F. Lowenthal puntualizó el problema en los siguientes términos: “Nadie debe esperar que el nuevo gobierno estadounidense o que el próximo Congreso otorguen prioridad a las relaciones con América Latina y el Caribe. Ninguno de los países de las Américas representa una amenaza inminente para la seguridad nacional estadounidense, ninguno parece ser fuente o blanco importante del terrorismo internacional y ninguno será crítico para resolver los problemas más acuciantes de la política exterior estadounidense”.

Justamente en este último punto, les correspondería también a los latinoamericanos tomar alguna medida. Además de en temas de seguridad, en temas de política climática y energética, en tanto que probablemente la idea de una zona de libre comercio que abarque toda América Latina (ALCA) haya quedado definitivamente archivada.

Al comienzo de la presidencia Obama hubo signos de una mejor consonancia entre Estados Unidos y Brasil, uno de los más decididos enemigos del ALCA, aunque actualmente esta relación parece estar nuevamente expuesta a cierto enfriamiento. De todos modos, “desde la perspectiva de Estados Unidos, Brasil cumple un rol central como ancla estabilizadora en América del Sur”, destacan Detlef Nolte y Christina Stolte, entre otros (Nolte - Stolte, 2009, pág. 6). A juicio de los autores, Brasil prácticamente llenó el vacío que Estados Unidos dejó luego del 11 de septiembre en el espacio de sus vecinos en América del Sur.

En estas circunstancias aparece como paralizado el instrumento tradicional de integración que es la Organización de Estados Americanos (OEA), que una vez más optó por el “mal menor” al ratificar por unanimidad por otros cinco años en el cargo al cuestionado secretario general José Miguel Insulza de Chile. Insulza no es popular en ninguno de los bandos en pugna, pero aparentemente nadie estaba interesado en desatar una discusión básica como consecuencia de diferentes alternativas personales. Una verdadera reforma de la OEA, sin embargo, no depende sólo de personas sino, sobre todo, de la voluntad política de importantes actores, que por el momento no parece existir. Como revela el nuevo organismo de la comunidad latina, se prefiere crear, una vez más, un foro nuevo.

Referencias bibliográficas

- ADAMS, MICHAEL - DRACHE, DANIEL - VAN SCHOICK, D. RICK - VALDÉS UGALDE, JOSÉ LUIS (2010). “América del Norte después de Bush – Ideas para pensar en el futuro de la integración norteamericana”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 8, No. 4/2010.
- APULEYO MENDOZA, PLINIO - MONTANER, CARLOS ALBERTO - VARGAS LLOSA, ÁLVARO (2007). *El regreso del idiota*, México, Random House.
- CASANOVA, LOURDES (2010). “Los nuevos protagonistas del Sur – Las multacionales emergentes de Latinoamérica”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 10, No. 1/2010, págs. 11-20.
- CASTAÑEDA, JORGE G. (2009). “A rectificar lo esencial”, en *Enfoque*, 18 de enero de 2009.
- FLEMES, DANIEL - NOLTE, DETLEF (2010). “Alianzas externas para armamento y defensa”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 10, No. 1/2010, págs. 22-33.
- GALLEP, BERND (2005). „Der zentralamerikanische Integrationsprozess – Probleme und Scheinprobleme“, en *KAS-Auslandsinformationen*, 10/2005, págs. 30-81.
- LAPPER, RICHARD (2006). *Living with Hugo – U.S. Policy toward Hugo Chávez’s Venezuela*, Council on Foreign Relations, CSR No. 20, November 2006.
- LOWENTHAL, ABRAHAM F. (2008). “Cómo mejorar la cooperación con las Américas”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 8, No. 4/2008.
- MAIHOLD, GÜNTHER (2008). *Außenpolitik als Provokation – Rhetorik und Realität in der Außenpolitik Venezuelas unter Präsident Hugo Chávez*, SWP-Studie, Berlín, julio 2008.

- MOLS, MANFRED (2009). "El futuro internacional de Latinoamérica: entre la 'dependencia' y la globalización", en *Diálogo Político*, 4/2009, Buenos Aires/KAS, págs. 11-32.
- NOLTE, DETLEF - STOLTE, CHRISTINA (2008). „Lateinamerika: wirtschaftlich erstarkt - politisch uneins“, en *GIGA-Focus*, 5/2008.
- _____ (2009). "Ein Neuanfang in den Amerikas – Zur Lateinamerikapolitik der Regierung Obama", en *GIGA-Focus*, 4/2009.
- PASTOR, ROBERT A. (2008). "El futuro de América del Norte", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 8, 4/2008.
- RAMONET, IGNACIO (2010). "Cercando a Venezuela", en *Le Monde Diplomatique* México/Centroamérica/Estados Unidos, enero 2010.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2007). *Latin America Risk – A Global Risk Network Briefing*, Ginebra, WEF.

RESUMEN

Entre los esfuerzos de integración que se sucedieron en América Latina hasta el presente, la Cumbre Latinoamericana celebrada en Cancún sentó las bases para la creación de un nuevo organismo, destinado a abarcar tanto al Grupo de Río como a los países participantes de la Cumbre Latinoamérica-Caribe en lo que se constituiría en una alternativa a la Organización de Estados Americanos (OEA). Contribuyó a la armonía reinante durante la Cumbre el hecho de que una vez más se excluyeran del temario todos los puntos conflictivos y se aprobaran únicamente las resoluciones "habituales", entre las que ocupó el primer puesto el reclamo a Estados Unidos de poner fin a las sanciones económicas contra Cuba. Merece la pena insertar esta Cumbre en el contexto general de los esfuerzos de integración que se sucedieron en América Latina hasta el presente.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVII - N° 2 - Junio, 2010

Instrucciones para la presentación de los trabajos

1. Los artículos deberán estar escritos en idioma español. En caso contrario, se deberá avisar a la Redacción de Diálogo Político con una anticipación mínima de cuatro semanas antes de la fecha de cierre del número correspondiente para analizar la posibilidad de una traducción.
2. Los artículos deberán ser enviados por vía electrónica a: dialogo.politico@kas.org.ar, dirigidos al Jefe de Redacción: Dr. Esteban Mizrahi.
3. Todos los trabajos serán puestos a consideración de la Dirección de Diálogo Político que tiene la facultad exclusiva de determinar qué material será publicado y cuándo.
4. El material enviado deberá ser original e inédito. El editor no será responsable por el daño o la pérdida de los artículos que le sean enviados.
5. Los autores aceptan enviar sus trabajos a Diálogo Político con la convicción de que si se publicara el material, el copyright y el derecho de reproducir el artículo en otra publicación será una decisión del Editor Responsable. Los acuerdos de transferencia del copyright (tanto en español como en inglés) deberán ser firmados por las personas indicadas y acompañar un documento en donde claramente se aclare la cesión de derechos. El traspaso del copyright no tendrá efecto hasta tanto no se confirme la publicación del trabajo.

6. Los artículos deberán ser enviados a Diálogo Político de acuerdo con las siguientes pautas:
 - a. Extensión mínima: 6.000 palabras; extensión máxima: 10.000 palabras.
 - b. Tamaño de hoja: A4
 - c. Márgenes superior e inferior: 3,5; márgenes izquierdo y derecho: 2,5
 - d. Interlineado: 1,5
 - e. Tipografía: Arial; cuerpo: 12
 - f. Todas las páginas deberán ser numeradas en forma consecutiva. Los títulos deberán ser numerados con números romanos y caracteres en “bold” (negritas) (por ejemplo: I o II). Los subtítulos deberán ser “numerados” con letras (por ejemplo: A o B). Ambos, títulos y subtítulos, deberán estar marginados a la izquierda de la página.
 - g. La página 1 deberá contener la siguiente información:
 - i. Título del artículo
 - ii. Nombre del autor
 - iii. Institución a la que pertenece
 - iv. Abstract de no más de 150 palabras (espacio interlineado simple tipografía Arial, cuerpo 10).
 - v. La referencia a agradecimientos, aclaraciones o comentarios respecto del origen del texto, será presentada por medio de un asterisco (*) al lado del nombre del autor que remita a una nota a pie de página.
 - h. Las notas deberán estar numeradas consecutivamente, con números arábigos e irán al final del texto.
 - i. El interlineado de estas notas deberá ser simple, tipografía Arial, cuerpo 10.
 - j. Las tablas y esquemas (que incluye gráficos y diagramas) no deberán estar insertadas en el texto, sino que aparecerán en hojas separadas (tipo anexo), al final del artículo. Los títulos deberán ser en negritas, tipografía Arial, cuerpo 11, sobre el margen izquierdo y deberán tener numeración arábiga. Desde el texto del artículo se hará referencia a cualquier elemento descrito.
 - k. Las referencias bibliográficas incluidas en el texto deberán mencionar sólo el apellido, año de publicación del trabajo, y página(s),

todo entre paréntesis. Por ejemplo: (Habermas 1982, pág. 127). La cita completa irá en una sección de bibliografía al final del artículo.

- l. Bibliografía: dicho listado deberá tener interlineado simple y un orden alfabético por apellido del autor. Las citas deberán responder al siguiente ejemplo:

Para artículos en revistas:

Oates, W.E. Portney, P.R. y Mc Gartland, A.M., (1989): "The net Benefit of Incentive-Based Regulations: a Case Study of Environmental Standard Setting", *American Economic Review* 79, págs. 1233-1242.

Para libros:

Cacua Prada, A., Priess, F., (2000). *Ética y Responsabilidad. Reflexiones para periodistas*, Bogotá, Editora Guadalupe LTDA.

7. Los autores deberán enviar, junto con su material, un CV abreviado de no más de 150 palabras que será incluido en la publicación.
8. Es atribución de la Dirección de Diálogo Político realizar la corrección de ortografía, gramática, sintaxis y estilo que los artículos requieran previamente para su publicación.

Este libro se terminó de imprimir en junio de 2010
en Primera Clase Impresores, California 1231, Buenos Aires.