

Año 1 + número 1 + enero-junio + 2012

DEMOCRACIAS

**Génesis del clientelismo político
en América Latina. Enlaces entre
pasado y presente**

Patricia Escandón Bolaños

**Populismo radical, crisis políticas y
“revolución legal” en América Latina**

Marcos Novaro

**La reforma político-electoral
en América Latina 1978-2009:
evolución, situación actual, tendencias
y efectos**

Daniel Zovatto

**The deliberative quality of the 2006
mexican presidential elections: an
overall neo-pluralist assessment**

Felipe Carlos Betancourt Higareda

**La ilegalización de los partidos
políticos y el estado constitucional**

Gonzalo Farrera Bravo

DEMOCRACIAS



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

Dr. en C. Eduardo Gasca Pliego

Rector

M.A.S.S. Felipe González Solano

Secretario de Docencia

Dr. Sergio Franco Maass

Secretario de Investigación y Estudios Avanzados

Dr. en C. P. Manuel Hernández Luna

Secretario de Rectoría

Dr. en Ing. Roberto Franco Plata

*Secretario de Planeación
y Desarrollo Institucional*

M. A. E. Georgina María Arredondo Ayala

Secretaria de Difusión Cultural

M. en A. Ed. Yolanda E. Ballesteros Sentíes

Secretaria de Extensión y Vinculación

Dr. en C. Jaime Nicolás Jaramillo Paniagua

Secretario de Administración

Dr. en D. Hiram Raúl Piña Libián

Abogado General

Lic. en Com. Juan Portilla Estrada

*Director General
de Comunicación Universitaria*

Prof. Inocente Peñaloza García

Cronista

C.P. Ignacio Gutiérrez Padilla

Contralor



CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Dr. Francisco Lizcano Fernández

Coordinador

Lic. Leticia Peñaloza Alvarado

Secretaria Administrativa

DEMOCRACIAS

Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades
Universidad Autónoma del Estado de México

Año 1 + número 1 + Toluca, Estado de México + enero-junio de 2012



DIRECTORIO

Dra. Gloria Camacho Pichardo

Directora

Lic. Ignacio Bárcenas Monroy

Editor científico

Dr. Rogerio Ramírez Gil

Coordinador de producción y diseño

Lic. Liliana Rivera Cuevas

Coordinadora de corrección de estilo

D. G. Aldo Emanuel Juárez Herrera

Diseño gráfico

Edgar Camacho Gutiérrez

Armado

DEMOCRACIAS es una publicación semestral editada por el Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México. Como indica su "Guía para autores", difunde resultados originales de investigación relacionados con la democracia, pero también con el autoritarismo. La expresión *Democracias*, en plural, evidencia nuestra convicción de que las experiencias democráticas han sido mucho más frecuentes y variopintas de lo que usualmente se piensa. Sin embargo, sabemos que no todos los sistemas políticos que han sido catalogados como *democráticos* merecen tal calificativo. Todo artículo que se postule será sometido a un proceso de dictamen académico mediante el sistema de pares ciegos. Lo manifestado en ellos es responsabilidad de los autores. Se autoriza la reproducción parcial o total haciendo mención de la fuente.

Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades: Edificio Ex Planetario, Cerro de Coatepec, Ciudad Universitaria, C.P. 50110, Toluca, Estado de México, teléfono y fax (01722) 2132728. Correo electrónico: *revdemocracias@uaemex.mx*. Certificado de reserva de derechos al uso exclusivo: 04-2011-090918500200-102, de fecha 9 de septiembre de 2011. Certificado de licitud de título: en trámite. Tiraje 500 ejemplares. Precio del ejemplar \$75.00. Suscripción anual \$150.00 más gastos de envío.

COMITÉ EDITORIAL

INTERNACIONAL

Dr. Manuel Alcántara Sáez

Universidad de Salamanca

España

Mtro. Jorge Alcocer Villanueva

Revista Voz y Voto

México

Dr. John A. Booth

University of North Texas

Estados Unidos

Dr. Detlef Nolte

Institut für Globale und Regionale

Studien

Hamburgo, Alemania

Dr. Luis Salazar Carrión

Universidad Autónoma

Metropolitana

(Unidad Iztapalapa)

México

Dr. Philippe C. Schmitter

European University Institute

Florenzia, Italia

Dr. Diego Valadés Ríos

Instituto de Investigaciones

Jurídicas de la Universidad

Nacional Autónoma de México

México

Dr. Daniel Zovatto

International Institute for

Democracy and Electoral

Assistance (IDEA)

Costa Rica

Contenido

Presentación	9
Génesis del clientelismo político en América Latina. Enlaces entre pasado y presente Patricia Escandón Bolaños	13
Populismo radical, crisis políticas y “revolución legal” en América Latina Marcos Novaro	29
La reforma político-electoral en América Latina 1978-2009: evolución, situación actual, tendencias y efectos Daniel Zavatto	65
The deliberative quality of the 2006 mexican presidential elections; an overall neo-pluralist assessment Felipe Carlos Betancourt Higareda	107
La ilegalización de los partidos políticos y el Estado constitucional Gonzalo Farrera Bravo	141
Información sobre los autores	169
Guía para autores, carta-cesión, normas de dictaminación y formato para dictaminadores	173
Guide for authors, copyright release form, regulations on the ruling process and format for the referees	187

Presentación

Con este primer número de DEMOCRACIAS, el Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México y su cuerpo académico, “El poder en América Latina. Ayer y hoy”, abren un canal de comunicación y difusión de resultados originales de investigación científica que pueden proceder de diversas ramas del saber (politología, relaciones internacionales, filosofía política, sociología, antropología, derecho, historia, etcétera), siempre que traten sobre un tema directamente relacionado con el concepto de *sistema político*, entendido como la forma en que se accede y ejerce el poder. El concepto que identifica esta publicación periódica, la *democracia*, alude al tipo de sistema político más encomiable, pero éste no puede comprenderse cabalmente sin conseguir lo propio de su opuesto, el *autoritarismo*. Como dice Giovanni Sartori: “para establecer lo que es la democracia debemos también establecer lo que *no es*, o sea, lo que es la antítesis de la democracia”. La expresión *Democracias*, en plural, evidencia nuestra convicción de que las experiencias democráticas, en colectividades soberanas pero también en comunidades políticamente dependientes, han sido mucho más frecuentes y variopintas de lo que usualmente se piensa, pues se encuentran a lo largo de todos los periodos de la historia de la humanidad y en los cinco continentes de nuestro planeta. Sin embargo, sabemos que no todos los sistemas políticos que han sido catalogados como *democráticos* merecen tal calificativo;

por ejemplo, los totalitarismos de derecha y de izquierda, por más que pretendan disfrazarse, nunca podrán ocultar su naturaleza dictatorial.

Inauguran esta publicación cinco artículos: “Génesis del clientelismo político en América Latina. Enlaces entre pasado y presente”, de Patricia Escandón Bolaños; “Populismo radical, crisis políticas y ‘revolución legal’ en América Latina”, de Marcos Novaro; “La reforma política electoral en América Latina 1978-2009: evolución, situación actual, tendencias y efectos”, de Daniel Zovatto; “The deliberative quality of the 2006 mexican presidencial elections; an overall neo-pluralist assessment”, de Felipe Carlos Betacourt Higareda, y “La ilegalización de los partidos políticos y el Estado constitucional”, de Gonzalo Farrera Bravo.

En el primer texto, la autora, integrante del Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, de la Universidad Nacional Autónoma de México, plantea la hipótesis de que la práctica de la política clientelar llegó con los españoles en el siglo *xvi* y durante las dos centurias siguientes modeló la cultura política de las nuevas sociedades americanas donde pervive adaptada y ajustada a los cambios históricos.

Marcos Novaro, perteneciente al Centro de Investigaciones Políticas, de Buenos Aires, Argentina, analiza, en su trabajo, los rendimientos político-institucionales y económico-sociales de los gobiernos encabezados por líderes y coaliciones populistas radicales durante los últimos años en América Latina y propone dos hipótesis alternativas a las existentes. La primera es que “la emergencia de los populismos radicales no responde tanto a experiencias frustradas de políticas de mercado como a la ocurrencia de serias crisis políticas y el cuestionamiento de los ‘partidos tradicionales’”. La segunda hipótesis señala que “estos populismos tienden en mayor o menor medida a promover revoluciones legales que aspiran a sustituir los pactos constitucionales preexistentes por un régimen de exclusión política perdurable”.

Por su parte, Daniel Zovatto, también del Centro de Investigaciones Políticas, de Buenos Aires, Argentina, aborda la reforma política en América Latina, penetrando en temas como reformas al régimen de gobierno, al sistema de partidos políticos e instituciones de la democracia directa, todo dentro del periodo 1978-2009. Igualmente reflexiona sobre las condiciones para avanzar exitosamente en este camino, al mismo tiempo que pone en relieve los obstáculos que enfrenta cualquier proceso de esta naturaleza.

El tema de la democracia deliberativa en el sistema electoral mexicano es abordado por Felipe Carlos Betancourt Higareda, del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades, de la Universidad Autónoma del Estado de México. El autor señala que la perspectiva de Habermas sobre democracia deliberativa y la

perspectiva de Mansbridge sobre neopluralismo deliberativo proporcionan puntos de referencia para definir la calidad e identificar el potencial de la democracia deliberativa en el sistema electoral de nuestro país. Para argumentar sobre su calidad deliberativa, analiza las elecciones presidenciales de 2006.

Por último, Gonzalo Farrera Bravo hace un bosquejo del fenómeno de la ilegalización en la relación entre partidos políticos y democracia, misma que se ha vuelto compleja, pues son los mismos partidos los que plantean la alteración del orden constitucional, mediante diversos mecanismos y prácticas.

[Índice](#)

Génesis del clientelismo político en América Latina. Enlaces entre pasado y presente

Genesis of political clientelism in Latin America. Links between the past and the present

Patricia Escandón Bolaños¹

Resumen: A partir de un breve repaso de antecedentes históricos romanos y medievales, el trabajo establece como hipótesis central que la práctica política clientelar, que llegó con los españoles en el siglo XVI, se afincó en las dos centurias siguientes, para modelar la cultura pública de las nuevas sociedades americanas. De entonces a la fecha, adaptada y ajustada a los cambios históricos, ha pervivido entre ellas.

Palabras clave: *Clientelismo, historia política, América Latina.*

Abstract: Starting with a brief review of Roman and Medieval historical background, this essay proposes as its main hypothesis that the practice of political patronage arrived in America with the Spaniards in the 16th Century and became firmly established in the next two centuries, modeling new American Societies public culture. From then on, it has survived among them, yet adapted and adjusted to historical changes.

Keywords: *Clientelism, Latin American, political history.*

Diffícilmente se encontrará hoy un hispanohablante común y corriente precisado a consultar la última edición del *Diccionario de la Real Academia Española* para saber que ‘cliente’ es la persona acostumbrada a ir a una tienda, establecimiento o servicio profesional a proveerse de un bien o servicio, y que clientela es un conjunto de clientes. Sin embargo, si este mismo hipotético hispanohablante abriera las páginas de uno de los patriarcas de los diccionarios en idioma castellano —me refiero al llamado *Diccionario de Autoridades*, publicado por vez primera entre 1726 y 1734— se sentiría más bien extrañado al leer la definición. En aquel entonces, por cliente se aludía a la persona encomendada y “debajo de la confianza, tutela o patrocinio de otro, a quien reconoce alguna superioridad”. Por clientela se entendía “la seguridad, amparo y favor con que los príncipes y señores patrocinan a sus súbditos o allegados que se valen de su tutela”. No sobra decir que más de cien años de la publicación de este venerable mamotreto académico (1611), el lexicógrafo Sebastián de Covarrubias aseveraba en su *Tesoro de la lengua castellana o española*: patrón era una persona que “favorecía y ayudaba a otros”.

¹ Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CIALC) de la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: escandon@servidor.unam.mx.

Sin embargo, como se verá más adelante, estas últimas acepciones no entrañan ninguna novedad para quienes en España y Latinoamérica están vinculados actualmente a las cuestiones políticas, ya sea por participación directa en ellas o por intereses académicos. Por ahora, baste decir que patrón, cliente, clientela y clientelismo son, en el ámbito de la cosa pública contemporánea, vocablos que conservan su sentido más arcaico, además de magnificarse en nuevas denotaciones y connotaciones. Cuando me refiero a la antigüedad de estos términos, no pienso siquiera en el mundo hispánico metropolitano y colonial de los siglos xvii o xviii, sino en la mismísima República romana, fundada cinco siglos antes de nuestra era. Ya el mismo Diccionario de Autoridades se ocupaba de aclarar que cliente era una voz del latín *cliens*, *clientis*; constituye, para mí, no sólo un apunte etimológico, sino una remisión a una realidad histórica en verdad remota. Por ello, para los propósitos de este discurso, haré una brevísima excursión por terrenos de la historia antigua.

El mundo romano

Desde la aparición de la palabra y la figura en la península Itálica, el cliente o *cliens* era el romano (o el extranjero) puesto voluntariamente bajo la protección de otro, al que se denominaba *patronus*, hombre de rango superior —por ejemplo, Marco Antonio fue cliente de Julio César—. Cliente y patrón quedaban vinculados por una serie de obligaciones: el cliente debía a su patrón lealtad política y apoyo incondicional; a cambio, el patrón debía protegerlo, brindarle asesoría legal, facilitarle la resolución de problemas prácticos, además de ayudarlo moral y materialmente. En la sociedad de la antigua Roma —profundamente jerarquizada entre patricios y plebeyos—, los clientes desempeñaban un papel importantísimo para la vida política. A mayor dimensión de la clientela, mayor poder y prestigio alcanzaban los clanes nobles y los *pater familias* que los encabezaban; éstos se enorgullecían y se vanagloriaban de tener bajo su tutela a grandes cantidades de clientes. Así, no era raro ver a un pueblo, e incluso una ciudad completa, depender de un *patronus*.

Ahora bien, como se sabe, los romanos fueron los primeros globalizadores: mediante los persuasivos argumentos de sus bien entrenadas legiones exportaron a buena parte de Europa, y del mundo entonces conocido, su lengua, su derecho y sus instituciones. Con ellas modelaron las nuevas comunidades que iban fundando, a partir de la mezcla de grupos autóctonos e invasores latinos. De esta suerte, a partir del siglo segundo antes de nuestra era, se romanizó Hispania, la península Ibérica.

Aunque la hegemonía romana gradualmente fue matizada por la visigoda y la árabe, esto no alteró el sustrato de su fuerte carga cultural que, como agua, impregnó la tierra. Así, junto con el latín vulgar —que devendría en romance castellano—, en España se naturalizaron las leyes y las mores de la antigua Roma.

La Castilla medieval

Ya en la Edad Media —aderezadas con el derecho canónico de una Iglesia cristiana en expansión y con la incorporación del “fuero juzgo” (o leyes aplicadas a las municipalidades)—, estas añejas normas quedarían en las *Siete partidas*, de Alfonso x, el Sabio, texto de derecho común, fundamento de la legislación castellana. En la cuarta partida, por cierto, se incluyen las regulaciones para la familia, dirigida por la autoridad absoluta del padre; también las relativas al vínculo existente entre los que “crían” (es decir los padres o señores) y sus “criados” o dependientes; finalmente, aparecen las que hay entre señores y vasallos. De su lectura se concluye: la Ley Alfonsina, a este particular, no inventó algo nuevo, únicamente reglamentó para sus territorios unas relaciones preexistentes muy antiguas.

La relación de vasallaje suponía un rito y un juramento, validado formalmente por la Corona, cuyo rompimiento por parte del vasallo equivalía a la comisión de un delito (felonía); la del poderoso señor y su clientela (o conjunto de “criados”, personas que en su casa y bajo su amparo se habían formado), a pesar de ser reconocida como legítima, era estrictamente privada, personal, fuera del control y la sanción del Estado (Kahler, 1946). El señor y sus criados mantenían una relación asimétrica, en función de la jerarquía de patrón y clientes; además, compartían una serie de obligaciones bajo el control discrecional del señor.

Como fuese, aquí se perciben nítidamente las bases de una sociedad patriarcal, jerárquica y autoritaria, cuya existencia se ve reflejada en el corpus del derecho de Castilla, que pasaría a América desde los inicios mismos de la expansión europea, a fines del siglo xv.

América y los primeros ensayos clientelares

Junto a esas leyes escritas y las inconmensurables disposiciones casuísticas expedidas sobre todo en reales cédulas que conformarían el derecho indiano, llegaron otras normas, acaso más vigorosas: me refiero a las del derecho consuetudinario, cuya fuerza dependía de la costumbre y la tradición, con una validez, concedida por la Corona,

idéntica a las de los códigos legales. Además, el derecho consuetudinario que emana de las necesidades de una comunidad, siempre suele pervivir mucho más que cualquier sistema político.

Así, los conquistadores, colonos y oficiales reales que, en oleadas sucesivas, arribaron a las costas del Nuevo Mundo tenían estas codificaciones metidas en el tuétano. Estas prácticas seculares, aprendidas desde la cuna, modelaron su visión del mundo: para hacer fortuna y carrera, aparte de los méritos personales, mucho contaba el patrocinio de un poderoso señor, la relación clientelar. Inclusive, el arribo de más de uno de tales aventureros a las Indias se debió a ligas como ésta, los ejemplos abundan. Jamás hubiera llegado Diego Velázquez a ser gobernador de Cuba, de no haber sido parte de la numerosa clientela del obispo don Juan Rodríguez de Fonseca, capellán real de Isabel La Católica y primer organizador de la administración del Nuevo Mundo. De la misma manera, Pedro Arias Dávila, capitán general en Castilla del Oro (hoy territorio de Colombia y de Centroamérica), debía agradecer su encumbrada posición al patronazgo de Enrique IV, padre de Isabel y suegro de Fernando.

Los incontables beneficios de los clientes con nombramientos son obvios, junto con el lustre y prestigio social de un cargo gubernativo iban, para ellos o para sus hijos, las perspectivas de un matrimonio ventajoso y un rápido enriquecimiento en las Indias, mediante rescates de oro o perlas, compra-venta de esclavos, adquisición de tierras e inmuebles, etc. A cambio, sus patrones o señores contarían con la gratitud, la lealtad incondicional y la atención prioritaria de sus intereses, cosas importantísimas en sus dominios al otro lado del océano, difíciles de salvaguardar.

Ya conquistadas otras grandes extensiones territoriales en el continente, veremos nuevamente el funcionamiento de la red patrón-clientela en el reparto de los botines de guerra más codiciados: las encomiendas. Antes de entrar en materia, resulta pertinente aclarar: la encomienda era el otorgamiento del tributo (a veces del servicio personal) de uno o varios pueblos indígenas que, mediante ulterior confirmación de la Corona, hacía un capitán o jefe militar a un individuo, generalmente un conquistador. A cambio, el encomendero adquiría la obligación de proteger y defender a sus encomendados de todo peligro, así como procurar su buena instrucción cristiana, en aquel entonces, la única educación universal. Cabe añadir que, al menos en sus principios, la encomienda constituyó un beneficio hereditario: el encomendero original podía transmitírselo a su generación inmediata y a la subsecuente.

Para traducir la cuestión a términos actuales y más comprensibles, guardando las debidas distancias, esto equivaldría a que un gobernador estatal, con la venia del presidente, concediese a un particular el usufructo vitalicio de los

impuestos (o su equivalente en productos) de un poblado o de un municipio entero. En compensación, el particular se comprometería a defender a los habitantes de cualquier enemigo externo y a fomentar su escolarización. El beneficiado podría heredar la concesión a su hijo y éste a su vez al suyo.

Bien, decía antes que en la adjudicación de las encomiendas americanas mucho contaron las relaciones clientelares, algunas construidas en razón del paisanaje o del parentesco. Según Bernal Díaz del Castillo, cuando en la Nueva España empezó Cortés a repartirlas, no favoreció, como se esperaba, a los soldados más esforzados de sus conquistas, sino que puso por delante “a todos cuantos vinieron de Medellín y [a] otros criados de grandes señores... [a ellos] les dio lo mejor de la Nueva España”. En la brevísima enumeración de nombres antecedente a esta resentida denuncia, efectivamente, están algunos familiares del conquistador, sobre todo primos suyos, como Francisco de las Casas, Rodrigo de Paz, Alonso de Ávalos, Francisco de Saavedra y Alonso Valiente; casos donde además existe nepotismo, pues, al influjo del nombre de Cortés, casi todos alcanzaron puestos en el Ayuntamiento de la Ciudad de México, como alcaldes o regidores. Asimismo, en confirmación a lo dicho por Díaz del Castillo, en el listado figuran antiguos oficiales reales de las Antillas, o “criados” de grandes señores, como Francisco de Villegas y Luis de la Torre; así, el Conquistador de México conocía y acataba las leyes tácitas del patronazgo, honrando a los protegidos de señores poderosos. A los nombres ya dichos, se suma don Juan Gutiérrez Altamirano, nativo de Medellín, casado con una prima de Cortés —sus descendientes emparentarían con el virrey, Luis de Velasco, ennoblecidos con el título de condes de Santiago de Calimaya—; otra omisión es Luis de Castilla, dueño de minas en Taxco, además de grandes encomiendas en Oaxaca —éste también llegaría a emparentar con el mismo virrey Velasco, reportándolo beneficios ulteriores a los ya ganados—.

A la larga, esta incipiente red clientelar que forjó Hernán Cortés le sería de utilidad muy relativa, porque las intrigas de sus múltiples y envidiosos rivales, más sus excesivas pretensiones en cuanto al gobierno de sus conquistas, malograron ante la Corte su ascendente carrera política, además de sus expectativas. No así su fortuna, pues, aunque en litigio al momento de su muerte en 1547, comprendía nada más 22 pueblos de encomienda y 23 mil tributarios (sin contar las minas, ingenios, bienes raíces y otros negocios). Al contrario, una parte de su clientela sí logró prosperar, acogida al favor de los nuevos señores de la tierra, los virreyes, oidores y demás funcionarios de Su Majestad.

Otro prometedor patronazgo, abortado casi en sus inicios, fue el del hijo de Hernán Cortés: Martín, el primer *junior* o hijo de papi en México. Su condición de

vástago del mayor conquistador del Nuevo Mundo, su título de marqués del Valle y sus 50 mil pesos de oro de renta anual (mucho más de lo que podría soñar en ganar un virrey), daban sobrado fundamento a sus pretensiones de señorío.

Luego del recibimiento apoteósico que, a su llegada en 1562, le hicieran sus pares, los otros jóvenes criollos, “beneméritos” hijos de conquistadores, el treintañero don Martín adoptó la discreta costumbre de pasearse por la ciudad todo engalanado, a lomo de espléndidas monturas, haciendo preceder su nutrida comitiva de amigos y parientes por un paje también vistosamente ataviado, quien portaba el estandarte de su escudo de armas. ¿Valdrá la pena extenderse más sobre su lujoso tren de vida, sus criados de librea, sus vajillas de plata, la ostentación de sus casas y propiedades? Estos alardes arrogantes, sumados a su prepotencia, lo malquistaron casi de inmediato con el austero virrey Luis de Velasco y sus allegados.

Martín Cortés y sus adeptos, al decir del viejo historiador Orozco y Berra, se adornaban y abanicaban con los méritos de sus padres, se daban gran importancia con ellos. Considerándose como los verdaderos dueños del país, por nacimiento y alcurnia, desdeñaban a los indios, miraban ceñudos y desconfiados a los vecinos españoles y tenían envidia o rencor de los recién llegados —funcionarios o colonos— en busca de hacer fortuna con lo que, en su concepto, les pertenecía a ellos en justicia y derecho (Orozco y Berra, 1856: 19). En otra parte volveré sobre este asunto.

Precisamente cuando el segundo marqués del Valle llegó a la Nueva España se dio la coyuntura de que la Corona quisiese suprimir la encomienda hereditaria, es decir, el derecho ya no se transmitiría a los nietos de los primeros conquistadores. Esto dio pie a que un grupo de distinguidos criollos, amiguísimos y clientes de Martín, propusieran al hijo de Cortés como su caudillo, para una revuelta emancipadora, con miras a su coronación como el primer rey de México.

Pero Martín no era Hernán, carecía del valor y empuje de su padre, tampoco sabía gran cosa de armas o campañas, así que, en 1566, recién nacida, la conjura fue descubierta. Su denuncia corrió a cargo del primogénito del virrey, Luis de Velasco II, ayudado de sus amigos y protegidos, a quienes el niño Cortés había hecho más de un desaire.

Las autoridades procedieron con rapidez. En atención a ser quien era, la Audiencia simplemente remitió al joven marqués del Valle a la península; así, el rey mismo decidiría su destino. Respecto a su entusiasta protoclientela —aquella en espera de convertirse en la favorita del nuevo monarca—, se ejecutó a las cabezas más visibles, pero eso sí, siempre atendiendo a las jerarquías: por ser “hidalgos” los dos hermanos Ávila y los dos hermanos Quesada tuvieron el privilegio de poner

sus cuellos bajo el hacha del verdugo; en cambio Cristóbal de Oñate hijo y Gómez Victoria de Alvarado, hombres ricos pero súbditos comunes, fueron ahorcados sin mayor ceremonia. Al mestizo Martín Cortés II, hijo de Hernando y la Malinche, se le sometió a un concienzudo tormento. Los demás instigadores, menos comprometidos que los primeros, fueron despojados de sus bienes y condenados a destierro, además les impusieron onerosas multas, cuyo monto quedó en función de su capital.

Lo interesante del caso es que un somero repaso a las familias e identidades de buena parte de los conjurados pone de manifiesto que, a lo largo de 40 años y como si se tratase de lozanas enredaderas, se entretejían redes de parentesco, de compadrazgo o de estrecha camaradería, desde la Ciudad de México hasta Puebla, Michoacán y otros sitios aún más lejanos. También es posible advertir que esas mismas líneas se prolongaban hacia arriba, hasta alcanzar el círculo de las nuevas autoridades coloniales (Porras Muñoz, 1982; Gerhard, 1986). Desde luego hay muchos más casos, sirva de ilustración el de Diego Arias Sotelo, quien llegó a México como simple camarero del virrey Velasco, se casó aquí con una mestiza, hija de conquistador y nieta de Moctezuma; además de hacerse íntimo amigo de criollos ricos y poderosos. A todas estas relaciones debía sus florecientes encomiendas en Michoacán, aparte de una regiduría en la Ciudad de México... hasta que todo se le vino abajo con la conjura del marqués del Valle.

Los criollos y su legado político

Con estos episodios, someramente revisados, queda visto cómo en México y en otros países del subcontinente de antiguos dominios españoles, floreció la añeja institución del clientelismo, puesto que ya andaba con velas desplegadas en la segunda mitad del siglo XVI.

A estas alturas se preguntarán qué tienen que ver todas estas antiguallas con nuestro presente inmediato, cuando se cumple el bicentenario del inicio de la emancipación, movimiento que cortó con la dependencia, las instituciones y las costumbres de la vieja monarquía castellana. En los 200 años transcurridos, Latinoamérica ha experimentado múltiples experimentos políticos: distintas fórmulas republicanas, revoluciones y dictaduras.

De este modo hoy, mal que bien, es posible decir que nuestros países se han hecho modernos, de ciudadanos y electores, con instituciones democráticas y representativas, sólo deben perfeccionarse.

A esto yo replicaría apuntando otros hechos contemporáneos en nuestra región: los candidatos a altos puestos no se eligen invariablemente por métodos democráticos y tales individuos tampoco son reclutados entre las bases de su partido atendiendo sólo a sus capacidades personales. En las licitaciones públicas convocadas por el gobierno, las obras no necesariamente se adjudican a las empresas que ofrecen las mejores cotizaciones; la función de nuestros grandes líderes sindicales no es defender y anteponer a todo el interés de sus agremiados; los presidentes y los miembros de nuestros gabinetes no se presentan a las reuniones oficiales o a otros actos públicos con modestia republicana, sino acompañados de rumbosos aparatos y comitivas, etcétera. Y si todo esto es constatable en nuestra experiencia cotidiana, cabe insistir en la pregunta ¿de dónde salieron entonces estas prácticas antirrepublicanas, corruptas y “clientelares”? Para hacer alguna luz sobre ellas, ahondaré más en esta cala de la tradicional forma hispánica del ser y del hacer político. También, intentaré rastrear cómo han logrado llegar al mundo iberoamericano que habitamos y conocemos.

Aunque ciertamente el vocablo era mucho más antiguo, en el multicitado *Diccionario de Autoridades* de 1729 se llamaba hechura a “la persona que otro había puesto en un algún empleo de honor y conveniencia, que confiesa a él su fortuna y su ser hombre”. Como bien señala un autor del siglo xx, en la jerárquica sociedad española de antaño ser un “hombre” integral equivalía a convertirse en un ente social, es decir, tomar parte activa en la administración, gobierno o defensa de la propia comunidad, papel correspondiente a la clase aristocrática. De ahí se desprende que quienes no pertenecían a ella por nacimiento sólo podían acceder a tales actividades integrándose al círculo de influencia de los grandes señores, es decir, formando parte de su clientela (Feros, 1998: 24).

En lo expresado en el Diccionario, se percibe ciertamente la insistencia en la relación subordinada del cliente respecto a su patrón; en cambio, nada sugiere la idea de corrupción, falta de ética o ilegalidad. Se alude sólo a una “gracia” o “favor” de un señor poderoso hacia un individuo inferior para elevarlo en la escala social, gesto obligado para reconocer y agradecerle públicamente. La denotación del sustantivo hechura apunta a algo o alguien “fabricado” o “construido” desde la nada por la acción de otro, así resulta lógico que, en ese entonces, los términos criatura o criado hayan sido también utilizados generalmente para referirse a los clientes, al grado de emplearlos ellos mismos al rubricar las cartas o escritos para sus patrones.

Hasta dónde calaba en la conciencia de estos pueblos profundamente religiosos la constitución de un orden social jerárquico, heredado del Medioevo, lo

indica un curioso párrafo del aragonés Juan de Vitrián, quien adjudicaba a la divinidad el papel de primer y gran patrón, ya que Él:

Da su ser a todos los humanos, a quienes protege y preserva. Todos somos sus criaturas y todos lo reconocemos como nuestro gran Dios. Por esta misma razón los monarcas (criaturas incomparables y más similares a Dios que ninguna otra) para ser percibidos como grandes seres también deben crear sus propias criaturas. Lo mismo se puede decir de los nobles, incluso aunque no sean reyes, si quisieren ser vistos como grandes señores. Si éstos no tienen sus propias criaturas y hechuras, ¿cómo pueden esperar ser respetados, seguidos y servidos? (Vitrián, 1643· 6).

Cargas teológicas aparte, aquí Vitrián ya no insiste en la gratitud y el rendimiento que debían mostrar los clientes a sus patronos, además recordaba a estos últimos la construcción de su propia imagen de grandeza, derivada de la atención y el favor que dispensaran a su clientela.

Resumiendo, en la España del siglo xvii y en sus dominios ultramarinos, social y políticamente hablando, el establecimiento de la relación patronazgo-clientelismo se tenía por un hecho lícito, sacralizado. Así, un poderoso señor podía y debía tomar de entre el común de la gente a algunos individuos para colocarlos por encima de los demás, para “hacerlos hombres cabales”, al dotarlos de oficios públicos, de bienes materiales e incluso para “ennoblecerlos” mediante matrimonios ventajosos con damas de alcurnia. Por otro lado, ésta era la única vía posible de movilidad y ascenso, en una sociedad de estamentos rígidos y no permeables. Además, téngase presente que aunque fuese desigual, el intercambio de favores entre señor y clientela no era tenido en absoluto por corrupción, por el contrario, era el vehículo indispensable para que la relación fluyese sin contratiempos.

Como ya explicaba Vitrián, esto funcionaba en un esquema de pirámides múltiples cuyo vértice máximo era Dios, seguido por el de los reyes y príncipes, debajo de los cuales figuraban los vértices de los nobles. Aunque el autor de textos políticos no siguiera hacia los niveles inferiores, nosotros podemos continuar la secuencia, en vértices de hombres principales, quienes, a su vez, tenían otros criados y allegados. Viene al caso aclarar, la relación subordinada de los clientes no implicaba por fuerza que éstos fueran siempre de condición humilde; de hecho, los patronos solían tener entre sus “hechuras” a sus propios hermanos o familiares, así como a otros señores cuyo poder era menor al suyo y quienes, a su vez, tenían su propia clientela.

Una vez hechas estas aclaraciones, volvamos al Nuevo Mundo, objeto principal de este trabajo. En los documentos y obras de la vida política del siglo xvii en la América española, es muy fácil constatar que los virreyes y los obispos recién llegados traían consigo a sus clientes, a quienes, desde luego, trataban de favorecer con el otorgamiento de puestos de gobierno, tierras, con canonjías catedralicias y curatos pingües, si eran eclesiásticos, o con otros variados beneficios que podía brindar el territorio. Sin embargo, en el intento, Sus Excelencias y Sus Ilustrísimas solían toparse de frente con otros señores locales con sus “hechuras” bien colocadas (obispos si eran virreyes, virreyes si eran obispos; y unos y otros con oidores, alcaldes mayores, corregidores, miembros de cabildos, etc.), que tomaban muy mal la intromisión de un jerarca advenedizo en sus propios cotos de poder. Esto, junto con un puntillósimo sentido del honor, que veía en toda contradicción a sus intereses y protegidos un mortal ultraje a su dignidad, fue el origen de continuos y ruidosos choques entre las jerarquías altas y medias de los reinos de ultramar. ¿Y cómo se zanjaban los problemas? A veces, no había solución posible, no fue inusual que un virrey o un obispo acabaran siendo destituidos por el monarca; en otras ocasiones, simplemente se daba un reacomodo de fuerzas, intereses y personas, bien por la inclusión de un patrón y clientela ya existentes en el círculo de influencia del nuevo señor, bien por la delimitación territorial de las respectivas áreas de influjo.

Esto se presentó en mayor medida en las provincias, no tanto en las capitales virreinales. Pongamos un ejemplo cualquiera: un protegido del virrey recibía el nombramiento de alcalde mayor en Michoacán. Llegaba a Valladolid (hoy Morelia) a tomar posesión de su cargo, acompañado de su propio séquito, que, a veces, incluía a otros “criados” de su señor, además de los propios. A éstos los designaba sus “tenientes” o representantes en los pueblos y puntos más alejados de su jurisdicción. La máxima autoridad en aquel reino no era civil, sino eclesiástica, se trataba del obispo de Michoacán, que excepcionalmente tenía sobrinos, allegados y amigos en los cargos susodichos. Por añadidura, otras figuras políticas prominentes en el territorio eran los integrantes del ayuntamiento de Valladolid, reclutados, por generaciones, entre los ricos encomenderos, hacendados, comerciantes y mineros de la región, es decir, entre el patriciado criollo local, cuyos ancestros habían sido conquistadores. Estos caballeros también favorecían a sus clientelas, negociando para colocarlos en los tenientazgos de alcaldía.

¿Qué ocurría cuando se trataba de dar “destino” a nuevos funcionarios? Al no ser objetable una alcaldía mayor concedida por el virrey (aun cuando a veces se interpuso recurso a la Audiencia de México o al rey mismo), solía organizarse una

guerra soterrada contra el nuevo alcalde y frontal contra sus clientes, a fin de provocar la caída de todos. Esto quizá da cuenta de los pleitos, enconos, de las toneladas de papel que llenaron tanto las secretarías del virreinato, como los despachos del Consejo de Indias y del rey, denunciando arbitrariedades y abusos por parte de los recién llegados o vicios añejos aunados a prácticas ilícitas entre los residentes.

En otras ocasiones, los nuevos patrones no llegaban a la región con actitudes prepotentes, sino guiados por el ánimo de la negociación, para un acomodo pacífico. Entonces, solían encontrar un terreno más propicio para incorporar y asimilar sus propias huestes en el entramado social y político de la región. Se casaban o casaban a sus “hechuras” con hijas de los prohombres locales, concertaban negocios con los grandes propietarios de la ciudad o población de su residencia, para tomar carta de naturalización, pasando a engrosar las filas de quienes más tarde recibirían con desagrado o recelo a otro nuevo intruso y a sus allegados.

A lo largo de los siglos, éste fue uno de los mecanismos más característicos de consolidación de las oligarquías regionales en casi todas las provincias de nuestro subcontinente. La vida política se reguló a partir de los vínculos entre un poderoso patrón y sus diversos satélites, criados, hechuras o clientes. Un recién llegado sin “protector” para abogar por él no tenía la más mínima oportunidad de alcanzar cargo público o granjería, salvo que buscara el padrinazgo del señor o los señores locales.

En el siglo XVIII, el de las Reformas Borbónicas, los monarcas y sus ministros trataron de modernizar y racionalizar la administración pública colonial, a través de la imposición de un modelo distinto para el acceso a los cargos. Si hasta entonces, bajo la dinastía de los Asturias, la única ruta posible había sido la del patronazgo-clientelismo, ahora se trataría de abrir la vía de la meritocracia o burocracia de carrera. Para convertirse en funcionario, ya no se necesitaba ser noble o gran señor ni tampoco una de sus “hechuras”, sino que cualquier individuo común, por propios méritos —al mostrar su capacidad para conducir los intereses de la república—, podía ascender por la escalera burocrática hasta llegar a un alto puesto, donde sólo tendría que rendir lealtad al mismísimo rey. El mejor ejemplo: don José de Gálvez, un plebeyo abogado de Málaga, quien fue visitador plenipotenciario de los reinos americanos y presidente del Consejo de Indias. Sin embargo, el caso de Gálvez es prueba de que el círculo volvería a cerrarse: su energía y actividad fueron recompensados con el título nobiliario de marqués de Sonora; en cuanto a sus prácticas, don José no se apartó mucho de la línea clientelar, para corroborarlo, ahí están su hermano y sobrino, Matías y Bernardo de Gálvez, quienes fueron virreyes de la Nueva España.

Naturalmente, estas inéditas líneas políticas fueron recibidas en las colonias con una mueca, acatadas mediante la vieja máxima del “Obedézcase pero no se cumpla”. En unos dominios donde la extensión de la tradición y de la práctica secular era enorme no quedaba terreno para la prosperidad de las innovadoras tendencias racionalistas francesas de la casa de Borbón. Poco cambió en la realidad, pues no raras veces se echó mano al recurso del maquillaje, del disimulo o de la adaptación superficial, para velar el poder metropolitano. Así se aplicó lo hoy conocido como “gatopardismo”, es decir, la necesidad de un cambio total, para que todo siga igual.

Luego, podría pensarse que en el siglo XIX con las independencias de las colonias y el advenimiento de los regímenes republicanos las cosas sí sufrieron una transformación radical. Pero, más allá del deslumbramiento que a la distancia nos producen los idearios políticos de las pequeñísimas nuevas élites —sobre todo las liberales, difusoras del nuevo imperio de las leyes universales, de la ciudadanía general homologadora de las personas, de los mecanismos electorales que expulsarían para siempre a los señores y caciques de sus reductos de poder—, hemos de preguntarnos por la inmensa masa de la población hispanoamericana que durante trescientos años fue educada teórica y prácticamente en el credo político-religioso de la cultura hispánica, donde la sociedad no era igualitaria, sino rigurosamente jerárquica; en la que se velaba por todos y la justicia se impartía con el poder semidivino y paternal del gobernante; en la que cada cuerpo social tenía sus propios derechos y privilegios particulares; donde la identidad, el arraigo y la lealtad se construían alrededor de sus señores, en el seno de la propia comunidad no en abstracciones nacionales.

Breves notas sobre nuestro tiempo

Entre los siglos XIX y XX se transformaron, efectivamente, los sistemas políticos y hubo incontables relevos en los grupos de poder, no rara vez por la vía de las bayonetas. Desde entonces, y por los medios que fuesen, se instauraron los regímenes de partidos, se establecieron las competencias electorales, los mecanismos de representación y vigilancia, además de otros muchos inventos propios del aparato de las democracias occidentales. Asimismo, se modificó algo importante: la percepción que por fin deslindaba lo privado de lo público, esto es, la protección, los favores y las dádivas intercambiados entre patrones y clientes, vistos en otros tiempos como algo bueno y necesario, ahora, para los regímenes democráticos y representativos, pasaron a considerarse llanamente “corrupción”.

Pese a todo, sostengo: detrás de las estructuras aparentes, en el fuero interno de nuestras clases políticas latinoamericanas, sigue palpitando con fuerza la

tradición señorial hispánica. Para cotejar mis hipótesis contra la realidad, cito algunas notas de expertos y algunos datos empíricos que demuestran cómo el viejo dragón aún colea.

Hace cosa de unas tres décadas, el historiador y agudísimo pensador don Edmundo O’Gorman pintaba, con pocas y magistrales pinceladas, algunas de las ramas vivas del frondoso árbol genealógico de la relación clientelar:

Existe, sin duda, un estrecho parentesco entre el sermón panegírico de los predicadores coloniales y el discurso de las campañas electorales y de los aniversarios patrióticos; [que es el mismo que hay] entre las dedicatorias de los libros dirigidas a los virreyes, prelados o patronos y los serviles agradecimientos al primer magistrado por haber hecho lo que sólo era de su obligación o por el inmenso favor de su visita... (O’Gorman, 1999. 24).

Más todavía, en el siglo XXI, el sociólogo argentino Javier Auyero, la mayor autoridad académica contemporánea en materia de clientelismo político, afirma:

El clientelismo no es un mero canje de favores por votos, sino toda una forma de vida y de ver el mundo. Para el “cliente” es una estrategia de supervivencia, mientras que para el político es una manera de construir su base de poder. Pero esto no significa que los valores promuevan en forma automática el apoyo político. Lo que en realidad motiva el respaldo son las redes de intercambio, que son mucho más complejas que un simple reparto de zapatillas con la firma de un gobernador.

El clientelismo se puede definir como el intercambio personalizado y cotidiano de favores a cambio de apoyo político. Estos generan solidaridades y lealtades que se naturalizan. Cualquier partido político moderno tiene el problema de cómo funcionar entre elecciones. Esto resuelve el problema porque crea un aparato para los 365 días del año. Y mantiene al partido activo (Auyero, 2004).

Entonces, exceptuando la cuestión de los partidos y los votos, pediría a cualquier persona me señalara alguna diferencia verdaderamente sustancial entre el clientelismo político que, según Auyero, se practica en este nuevo milenio en la región y aquel que se estilaba en el Perú o en la Nueva España de la dominación ibérica.

De acuerdo con los datos proporcionados por Latinobarómetro, en 2005 —una ONG con sede en Chile, dedicada a los estudios masivos de opinión pública—, entre

18 países de la región analizados hay un altísimo nivel de percepción de clientelismo político (entre el 57 y el 53% de la muestra poblacional). Pero México se dispara del grupo para ocupar un indisputado primer lugar, pues sólo dos de cada 10 mexicanos creen o están dispuestos a creer que no hay clientelismo ni corrupción y que las elecciones son limpias.

Esto se apuntala con los informes derivados de otra encuesta realizada recientemente por la propia secretaría de gobernación mexicana, la cual revela por dónde anda la cultura política general en un México democrático, plural y moderno: “al preguntar a los mexicanos cuál es la diferencia entre un régimen democrático y uno que no lo es, sólo poco más de 20% logra citar una diferencia, contra un sorprendente 50% que dice no saber, e inclusive un 11% que afirma que no hay ninguna distinción” (SEGOB, 2003). Aunque este informe de la SEGOB no lo dice, es de imaginar que el 19% restante corrió para evadir al incómodo encuestador y a sus difíciles preguntas.

Otro hecho significativo: hace cinco años, Ronald Inglehart, un teórico de la modernización, el cambio cultural y la democracia, utilizó datos de la Encuesta Mundial de Valores para ubicar a 65 sociedades en un mapa con las variables: 1) Valores tradicionales contra Valores racionales seculares, y 2) Valores de supervivencia contra Valores de autoexpresión. En esta cartografía, diseñada en dos ejes cartesianos, México se ubica decididamente en el cuadrante inferior, el de los valores tradicionales, es decir, los que privilegian la religión, los lazos familiares, la deferencia hacia la autoridad, la opción del consenso en vez de la confrontación y la conformidad social por encima del individualismo. Esto lo ubica muy por debajo de otros países latinoamericanos, como Argentina, Venezuela o Chile. Curiosamente, en la segunda variable, referente a la mayor o menor importancia que las sociedades conceden a los valores materiales y al bienestar social derivado de ellos, México adelanta por mucho a sus pares, aproximándose en aspiraciones al área de las naciones anglosajonas y sajonas (Inglehart, 2005: 64). ¿Qué significa esta paradoja? Simplemente la corroboración de lo que hace muchos años percibió como una línea continua entre nuestro pasado y presente, otra vez, don Edmundo O’Gorman, al decir que desde el siglo XIX nuestras élites políticas —conservadoras y liberales por igual— anhelaban y envidiaban la modernidad, así como la prosperidad material de la joven república de los Estados Unidos de Norteamérica, que querían alcanzar a toda costa, sin abdicar a su tradición hispánica, o sea al modo de ser heredado de la colonia (O’Gorman, 1999).

Otro tanto podrá decirse de ese acertijo que los politólogos autóctonos y foráneos creen encontrar al analizar el régimen político establecido luego de la Revolución Mexicana, me refiero al PNR, actual PRI; al trocar su nombre también ondeó en la bandera de la contradicción: lo revolucionario que es por denotación “cambio”, se volvió institucional y soñó con la permanencia eterna. A tal extremo intriga y sorprende esta rara construcción,

que incluso ha sido llamada “una de las siete maravillas de la ciencia política del mundo” (Blum, 1997: 35).

Jesús Silva-Herzog hizo un rápido esbozo de sus rasgos: “autoritario pero civil, no competitivo pero con elecciones periódicas, hiperpresidencialista pero con una larga continuidad constitucional; con un partido hegemónico de origen revolucionario pero sin una ideología cerrada; corporativo pero inclusivo” (Silva-Herzog, 1999: 18). La gran maquinaria del PRI se sostuvo a lo largo de 70 años gracias al manejo de diversas combinaciones: cooptaba a los líderes, dominaba los sectores y organizaciones sociales, controlaba los espacios públicos, alternaba castigos y represiones, cuando hacía falta, con el generoso reparto selectivo de beneficios. Autoritario y clientelar, el PRI no se sacó nada de la manga ni patentó el hilo negro, simplemente usó y capitalizó aquello ya existente: el corporativismo y el clientelismo, legado invaluable de la era colonial.

Finalmente, no hace falta acudir a los expertos de la academia ni a las cifras dadas por los gobiernos y las ONG para corroborar que si nuestras relaciones sociales de poder se transforman, sólo lo hacen al ritmo de las eras geológicas. Basta con echar un vistazo a nuestro alrededor y cerciorarse de que, para conseguir un puesto en la administración pública, es necesario un “padrino” político de cierto peso o, en el caso de la iniciativa privada, la recomendación de un gran empresario. Naturalmente, una vez lograda la colocación, se debe incensar, reverenciar y agradecer al patrón el favor dispensado, así como prestarle cualquier servicio. Si la policía detiene a alguien por una pequeña falta administrativa o por una violación al reglamento de tránsito, al inculpado le será suficiente sacar una “charola” o amenazar al uniformado con el despido, por “no saber con quién trata”.

Para terminar, quiero dejar claro que no he pretendido hacer una ponderación histórico-moral del ser político latinoamericano. No lo juzgo ni lo tildo de bueno o malo. Mucho menos lo mido con ese rasero inventado en el siglo XVIII para marcar la diferencia entre los modernos y los atrasados, no. A este respecto, como el mineralogista aficionado, simplemente me gratifica encontrar evidencia de un yacimiento superficial y escarbarlo hasta el fondo para dar con la veta madre de un curiosísimo mineral.

Bibliografía

- Auyero, Javier (2004), *Clientelismo político. Las caras ocultas*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Blum Valenzuela, Roberto (1997), “The Weight of the Past”, *Journal of Democracy*, vol. 8, núm. 4, Baltimore, Endowment for Democracy / John Hopkins University Press, octubre, pp. 28-42.

- Feros, Antonio (1998), "Clientelismo y poder monárquico en la España de los siglos XVI y XVII", *Relaciones. La Monarquía Española: Grupos Políticos Locales ante la Corte de Madrid*, vol. XIX, núm. 73, Morelia, El Colegio de Michoacán, invierno.
- Gerhard, Peter (1986), *Geografía histórica de la Nueva España, 1519-1891*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Inglehart, Ronald y Christian Welzel (2005), *Modernization, cultural change and democracy*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Kahler, Erich (1946), *Historia universal del hombre*, México, Fondo de Cultura Económica.
- O'Gorman, Edmundo (1999), *México: el trauma de su historia*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Orozco y Berra, Manuel (1856), *Noticia histórica de la conjuración del Marqués del Valle*, México.
- Porras Muñoz, Guillermo (1982), *El gobierno de la ciudad de México en el siglo XVI*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Vitrián, Juan de (1643), *Las memorias de Felipe de Comines con escolios propios*, Amberes, 2 vols.
- SEGOB (Secretaría de Gobernación) (2003), *Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas*, México, Dirección General de Desarrollo Político de la SEGOB, <http://www.gobernacion.gob.mx/archivos/resumeltados.PDF>.
- Silva-Herzog Márquez, Jesús (1999), *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Planeta / Joaquín Mortiz.

Recibido: 17 de enero de 2011

Aceptado: 15 de mayo de 2011

Índice

Populismo radical, crisis políticas y “revolución legal” en América Latina

Radical populism, political crises and “legal revolution” in Latin America

Resumen: El presente trabajo analiza los rendimientos político-institucionales y económico-sociales de los gobiernos encabezados por líderes y coaliciones populistas radicales durante los últimos años en América Latina, vis a vis los alcanzados por los de izquierda moderada o socialdemócratas, con el objetivo de interrogar las distintas hipótesis que se han planteado en el debate académico y político respecto a la peculiaridad de estos populismos: su mayor o menor capacidad de introducir cambios en la vida política y las relaciones de poder entre distintos sectores de interés de sus sociedades, la mayor o menor capacidad de cuestionar y amenazar un sistema de poder regional e internacional, y de ampliar los alcances de la democracia a través de la movilización de los sectores populares. El artículo concluye exponiendo e intentado explicar los resultados muy desiguales que logran estos distintos gobiernos en cada

Marcos Novaro¹

Introducción

En la última década han resurgido con fuerza en América Latina liderazgos y movimientos populistas de corte radical², y en no pocos casos ellos han conquistado el poder, y se mantienen firmemente en él. Ello ha motivado intensos debates entre los estudiosos, que hasta hace poco en general se inclinaban a pensar que fenómenos como estos eran cosa del pasado, o eran por su misma naturaleza pasajeros o efímeros: ¿constituyen una amenaza para la calidad institucional de las democracias o son una respuesta a problemas que ellas vienen arrastrando desde tiempo atrás?, ¿responden a demandas de cambio insatisfechas de sus sociedades, y en particular de las capas populares, tras una década de predominio de políticas neoliberales y reformas de mercado, a las promesas incumplidas de

¹Centro de Investigaciones Políticas, Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: marcosnovaro@gmail.com

²Adoptamos aquí la definición más convencional de populismo como expresión política que exalta el rol de las masas y cuestiona la legitimidad y/o la capacidad de las instituciones políticas y económicas vigentes para realizar sus intereses, denunciando su carácter elitista o antidemocrático, lo que supone destacar la oposición entre populismo y el liberalismo político y el republicanismo (al respecto, De Ipola y Portantiero, 1989; Weyland, 1999; Zanatta, 2007).

uno de esos terrenos y proponiendo dos hipótesis alternativas a las hasta aquí más difundidas sobre el fenómeno: que la emergencia de los populismos radicales no responde tanto a experiencias frustradas de políticas de mercado como a la ocurrencia de serias crisis políticas y el cuestionamiento de los “partidos tradicionales”, y que estos populismos tienden en mayor o menos medida a promover revoluciones legales que aspiran a sustituir los pactos constitucionales preexistentes por un régimen de exclusión política perdurable.

Palabras clave: América Latina, populismo radical, poder, democracia, sectores populares, política de exclusión.

Abstract: The present paper compares the political-institutional and social-economical achievements of the governments headed recently by radical populist leaders and coalitions throughout Latin America with the achievements of the moderate left or social democrats, all this with the explicit purpose of testing the different hypothesis proposed within the academic and political debate regarding the peculiarity of these radical populist regimes: their more or less capacity to promote changes in political life

la democratización, o a ambas a la vez?, ¿son capaces de satisfacer esas demandas o sólo las manipulan y aprovechan circunstancialmente, preparando el terreno para nuevas frustraciones?, ¿revelan la persistente tendencia de la política latinoamericana hacia el hiperpresidencialismo, el cesarismo y la democracia delegativa, o ciertos problemas más específicos y novedosos, de no todos sino algunos de estos regímenes?

Las posiciones que los estudiosos han adoptado frente a estos fenómenos, y a los interrogantes enumerados, son de lo más diversas. Aunque, en términos generales, aún es una tarea en gran medida pendiente para la academia el análisis detenido de los mismos. Tarea que requiere un ejercicio crítico tan riguroso como el que merecieron los gobiernos derechistas, neopopulistas o neoliberales de los años noventa. Para lo cual es preciso que los académicos se desprendan o al menos pongan entre paréntesis preferencias y prejuicios. Cuyos efectos quedan en evidencia cuando pasamos revista a las posturas más difundidas sobre la llamada “ola de gobiernos de izquierda” en la región, en el marco de la cual se suele considerar el fenómeno del populismo radical.

Para muchos especialistas, la caracterización como “populistas” que se hace de una porción de estos gobiernos de izquierda es errónea y está motivada en juicios de valor sin fundamento científico: dado que se trata de una izquierda radicalizada, “amenazante” para el *statu quo* político y social, es lógico que genere tensiones en ciertas instituciones y poderes tradicionales, en el camino hacia la “profundización” de la democracia y la redistribución del ingreso, temores que no despiertan los gobiernos de izquierda “moderados”, porque ellos no alteran el orden de cosas heredado (Roberts, 2007; Etchemendy y Garay; 2008). Otros estudiosos juzgan los gobiernos de izquierda a partir de la oposición entre un modelo “socialdemócrata”, respetuoso del

and in power relations between the different interest sectors of their political communities, their greater or lesser capacity to question and threaten the regional or international power systems, and broaden the scope of democracy through mobilizing popular sectors. This paper concludes by trying to explain the reasons of the big gap in terms of achievements between the populist and social democrat governments, and propose two alternative hypotheses in order to explain this gap: First, the emergence of radical populist regimes is not owed to the frustration on market-economic policies, rather this emergence is owed to the experience of serious political crises and the questioning of the performance of traditional parties, second, populist regimes tend to promote legal revolutions that seek to replace preexisting constitutional pacts by permanent regimes of political exclusion.

Keywords: Latin America, radical populism, power, democracy, popular sectors, political exclusion.

orden republicano y el estado de derecho, y uno populista, propenso a agudizar las formas plebiscitarias y delegativas. Según ellos, la radicalidad que ha tendido a adquirir el populismo en la última década revela la persistencia de tradiciones, consensos y actores políticos incompatibles con el funcionamiento pleno de sistemas democráticos. Los “neopopulismos de izquierda” estarían llevando al extremo tendencias muy acendradas en la política latinoamericana, que favorecen la concentración de poder, el patrimonialismo y que dificultan el gobierno de la ley. Por lo que constituyen una amenaza, sí, pero no tanto para poderes y relaciones de clase tradicionales, como para las democracias, abriendo la puerta a la formación de nuevas variantes del “hiperpresidencialismo”, o incluso a regímenes híbridos o directamente autoritarios en la región. Siendo, para colmo, mayormente ineficaces para realizar auténticas y duraderas reformas económicas y sociales (Paramio, 2003 y 2006; Castañeda, 2006; Weyland, 2009).

Varios son los factores que vuelven difícil sostener esta tajante oposición entre socialdemocracia y populismo. De un lado, la caracterización de gobiernos como el del PT en Brasil como socialdemócrata es por lo menos exagerada: las tradiciones políticas de las que abreva y los instrumentos de agregación de intereses y gestión política que utiliza tienen escasa relación con ese modelo, y en ocasiones no difieren demasiado de los de los gobiernos de Argentina o Bolivia. Del otro, no es menos exagerado catalogar a todo otro conjunto de gobiernos y movimientos políticos como “populistas de izquierda”, agrupando a experimentos revolucionarios con otros apenas discursivamente radicales, y dando por supuesta la diferencia entre ellos y otros muchos populismos que han florecido y aún florecen en la región. Levistky y Roberts (2009), en esta línea, han ofrecido una tipología alternativa, que desagrega la categoría

32

“populismo” en varias otras, según grados de radicalidad y la existencia o no de un sistema político mínimamente institucionalizado. Con todo, aunque ciertamente esta tipología alternativa es más respetuosa de las diferencias entre países, no autoriza a ignorar la preocupación por los efectos del populismo radical sobre los sistemas democráticos, ni a desconocer la labilidad propia de estos fenómenos: casos como los de Manuel Zelaya en Honduras, y en menor medida el de los Kirchner en Argentina, muestran que fenómenos en principio relativamente institucionalizados y moderados pueden radicalizarse cuando las oposiciones desafían su permanencia en el poder, o las circunstancias vuelven atractivo ese camino para buscar esa permanencia.

Dos fenómenos saltan a la vista: de un lado, la función que cumple el populismo, hoy igual que en el pasado, como un mecanismo de agregación de actores heterogéneos detrás de un liderazgo personalizado, en contextos poco institucionalizados y dominados por la inestabilidad; del otro, algo propio de las versiones radicales del fenómeno, el recurso a una “revolución legal” como medio para proveer de ventajas indescantables a sus líderes en la competencia política y crear un régimen identificado con sus premisas y valores, con la consecuente limitación o supresión del pluralismo. En lo que sigue se argumentará que el populismo radical, más allá de los matices existentes entre los casos, merece ser analizado como un fenómeno específico. Que en sus efectos sobre los sistemas democráticos revela su especificidad, tanto frente a otros populismos como a las llamadas “izquierdas moderadas”. Y que es un error atribuir su surgimiento y popularidad, como sus promotores suelen hacer, al “fracaso del neoliberalismo”, así como reducir los riesgos a que somete a las democracias en que florece a los que la ciencia política agrupa bajo las denominaciones de hiperpresidencialismo y democracia delegativa (O'Donnell, 2010). Se trata, en verdad, de fenómenos nuevos y de mucho más amplio alcance, que responden a desafíos políticos e institucionales también en gran medida nuevos. Los planteos básicos del trabajo serán entonces tres.

En la primera parte del artículo se analizará la evolución de los presidencialismos latinoamericanos en la última década y por qué ella sugiere que en el origen de los populismos radicales no estaría en un particular diseño institucional favorable a la concentración del poder (allí están casos como los de Chile y Brasil, considerados habitualmente “presidencialismos fuertes” pero que se destacan por su inmunidad a estos fenómenos, para probarlo), ni tampoco en la aplicación y el fracaso de reformas económicas neoliberales (las variaciones al respecto son aún más marcadas), sino en problemas de naturaleza eminentemente política: incluso presidencialismos atenuados (como el boliviano) y países que se abstuvieron de implementar reformas de mercado (como Venezuela) pueden dar lugar, a partir de fuertes crisis políticas,

a ciclos de inestabilidad que favorecen la emergencia de esos populismos radicales, la concentración de poder en sus líderes, e incluso derivar hacia regímenes semiautoritarios o híbridos. Son esas crisis políticas, que en ocasiones desembocan en procesos de destitución presidencial (Pérez Liñán, 2007) cambios reiterados en las coaliciones gobernantes y el desprestigio de los partidos y líderes hasta entonces preeminentes, las que crean el contexto adecuado para la radicalización de viejos populismos o la emergencia de otros nuevos. El elemento decisivo presente en estas crisis, del que el populismo se alimenta, y frente al que se presenta como solución, es la incertidumbre y el debilitamiento de la autoridad gubernamental, y en particular la de los presidentes: ello deriva de una fuerte competencia interpartidaria, de intensas protestas sociales focalizadas en los jefes de gobierno, o de ambas a la vez; y de la consecuente aceleración de la rotación de coaliciones y figuras en el poder, procesada muchas veces a través de mecanismos *ad hoc* o francamente ilegales. El debilitamiento de la gobernabilidad, y la demanda social para que ella se recomponga resultan, por tanto, un factor explicativo más gravitante que la orientación económica o política de los gobiernos afectados por la crisis. Tan es así que esta suele involucrar a presidentes de izquierda o centroizquierda, cuyo fracaso (como sucedió en los casos de Ecuador y Argentina) dispara el descrédito general de los partidos preexistentes.

En la segunda sección del trabajo se evaluará la eficacia de estos populismos para introducir cambios en las políticas públicas. Se sostendrá que sus avances en dirección a ampliar los derechos sociales y políticos, no parece estar en una relación directa con el alcance de los cambios que introducen en el sistema institucional. La evaluación del grado de radicalidad o “amenaza” que ellos plantean al *statu quo* debe por tanto contemplar en forma diferenciada estos dos campos, y contemplar la posibilidad de que las relaciones entre ambos no sean sencillas ni mecánicas. Las innovaciones que introducen en el acceso a bienes y servicios, el empoderamiento de sectores populares, y en general la conquista de mayor igualdad, pueden ser recursos circunstanciales para legitimar la “partidización” del aparato estatal y las limitaciones impuestas al pluralismo y la competencia por el control de dicho aparato. En suma, es necesaria una medición más precisa del grado de innovación y los múltiples efectos de las políticas implementadas en distintas áreas por los populismos radicales vis a vis las de otros gobiernos. Considerando, entre otras dimensiones, la distribución del ingreso, la progresividad del sistema tributario, el acceso a la educación y la salud, el acceso incondicionado a la asistencia social, la administración transparente del gasto público, la regulación pública de la economía, el fortalecimiento de actores populares autónomos, la libertad de expresión y el acceso a la justicia. Ello permitirá identificar una

variedad de situaciones, desmentir la simplista oposición entre izquierdas moderadas y radicales, y también entre izquierdas “republicanas” (supuestamente capaces de lograr avances en la agenda de libertades civiles y políticas y no en los capítulos sociales de la agenda) y populistas (que lograrían supuestamente mayores cambios sociales aunque no tengan “tan buenos récords” republicanos).

Por último, dado que la suerte de estos movimientos y gobiernos populistas radicales depende en gran medida de qué grado de control alcancen sobre el sistema político, y de las instituciones que logren crear, la evaluación de esos cambios, a la que se dedica la tercera sección del trabajo, será fundamental para caracterizar su papel en los procesos de más largo aliento que atraviesan estas democracias. Si paulatinamente pierden su carácter radical o revolucionario, es decir, sus componentes más antiliberales y antipluralistas, pueden considerarse “momentos de transición”, opciones de salida de las crisis políticas en cuyo marco emergen y llegan al poder. Si en cambio refuerzan la polarización y la movilización de masas, orientándola a concretar una “revolución legal”, con la que logran desplazar del poder de forma permanente al resto de las fuerzas políticas, dejan de ser un “momento” y podrían pasar a constituir nuevos regímenes. Este último parece ser el caso de la Venezuela de Chávez, la Bolivia de Morales y el Ecuador de Correa. Todos ellos comparten, además, la combinación de dos elementos, un programa refundacional, que tiene como punto de partida reformas amplias y excluyentes de la constitución, y un estado rentista administrado verticalmente. No alcanza con que los populistas concentren transitoriamente el poder (como ha sido el caso de los Kirchner en Argentina, a quienes se puede considerar, hasta aquí, protagonistas de un “momento” más que de un nuevo régimen), ni que logren cambiar algunas reglas de juego en dirección a reforzar el presidencialismo (como es el caso de todos ellos, pero también lo fue de los “populismos de derecha” de las últimas décadas: Uribe en Colombia y antes Menem en Argentina y Fujimori en Perú, entre otros), sino que debe existir una amplia movilización social y política, promotora de un quiebre en los principios de legitimidad, y un programa de “partidización” de las instituciones del estado capaz de sostenerse coalicional y financieramente. Y aun tal vez nada de esto baste para que los regímenes que aspiran a formar efectivamente perduren. Finalmente, para ello es preciso que estos movimientos se despersonalicen y den cabida a un nuevo juego interinstitucional, sino democrático, al menos en alguna medida “plural”.

A partir de lo dicho, nos preguntaremos en las conclusiones sobre las chances que existen para que los fenómenos populistas bajo análisis den efectivamente lugar a regímenes autoritarios o híbridos estables. Ciertamente podrán prolongarse en

el tiempo si cuentan con los recursos fiscales necesarios. Y si pueden sostener clivajes cultural y políticamente convocantes para una parte sustancial de los sectores populares y porciones de las elites. Incluso podrían sacar ventaja frente a la inestabilidad asociada al pluralismo electoral que en el pasado esos países vivieron, y en general otros países de la región hoy en día experimentan. A este respecto, la pérdida de favor electoral de fuerzas de izquierda que actúan en contextos pluralistas, ejemplificada por el caso de la Concertación chilena, paradigma de la “izquierda moderada”, puede llevar agua al molino del populismo radical, más eficaz para conservar el poder, aun cuando pierda apoyo social, se agoten beneficios en un comienzo distribuidos, o se desaten conflictos intensos con los medios de comunicación y las fuerzas de oposición. En este sentido, los populistas actuales podrían volver a cumplir una función que supieron ejercer los modelos clásicos en que se inspiran: proveer estabilidad a sistemas políticos que no cuentan con otros medios para lograrla. Pero igual que estos, deberán resolver el dilema de la personalización para perdurar, y no sólo durar. Y su institucionalización requerirá de un proceso de construcción de reglas de juego y de un pluralismo institucional que por de pronto está, en todos los casos, lejos de alcanzarse.

Los orígenes de la radicalización populista: el “malestar” con la democracia

Como adelantamos, el primer punto a desarrollar es que los populismos radicales, más allá de lo que sus líderes suelen argumentar (y repiten no pocos estudios académicos), no son el resultado del “fracaso del neoliberalismo”, sino que surgen a raíz de crisis políticas que se cargan a la cuenta de los partidos tradicionales de sus países (“fracasos” que pueden estar asociados a la aplicación de políticas de muy variado signo), gracias a la “movilización del malestar” por parte de líderes y movimientos de ruptura. La correlación entre crisis políticas, en la forma de procesos de destitución presidencial, sucesiones fracasadas, movilizaciones políticas y sociales disruptivas y pérdida de autoridad y confianza en los presidentes y en los partidos que los llevaron al poder, de un lado, y la emergencia de populismos radicales, del otro, se puede constatar en el siguiente cuadro, que resume la evolución del régimen político en algunos países de la región en que han llegado al poder fuerzas de muy distinto signo entre los años noventa y la actualidad.

Variable / País	Argentina	Bolivia	Ecuador	Venezuela	Nicaragua	Honduras	Paraguay	Perú	Uruguay	Chile	Brasil
Democracia delegativa/Presidencialismo fuerte previo	Alto	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Alto	Alto
Índice de reformas en 1999 (Lora, 2001)	Alto	Alto	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Alto	Alto
Crisis económica (World Resources Institute, 2008)	Alta (98-02)	Baja	Alta (96-00)	Alta (98-04)	Baja	Baja	Alta (98-04)	Baja	Alta (99-03)	Baja	Baja
Crisis presidenciales (Pérez Liñán, 2007)	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Baja	Alta	Alta	No	No	Medio
Movilizaciones de protesta (idem)	Medio	Alta	Alta	Medio	Baja	Medio	Medio	Medio	No	No	Baja
Variación del voto (Political Database of the Americas)	Alta	Medio	Medio	Alta	Baja	Baja	Baja	Alta	Baja	Baja	Baja
Debilitamiento de partidos preexistentes (idem)	Medio	Alto	Alto	Alto	Bajo	Bajo	Bajo	Alta	Bajo	Bajo	Bajo
Supermayorías electorales	Alto	Alto	Alto	Alto	Bajo	Medio	Bajo	No	No	No	No
Delegación superpoderes en los nuevos líderes	Si	Si	Si	Si	Si	No	No	No	No	No	No
Reformas Constitucionales excluyentes	No	Si	Si	Si	No	No	No	No	No	No	No
Participación del estado	Medio	Alta	Medio	Alta	Medio	Medio	Medio	Baja	Baja	Baja	Baja
Radicalidad de los populismos emergentes	Medio	Alta	Alta	Alta	Medio	Medio	Baja	Baja	No	No	No

Cuadro 1. Contextos de emergencia de los populismos radicales y los gobiernos de izquierda

Fuentes y referencias

La concentración de poder en los presidentes considera sus poderes de acción (decreto, presupuesto) y de reacción (veto, iniciativa), plebiscito y otros, según PNUD (2004): hasta 0,3, BAJO, entre 0,3 y 0,6 MEDIO, más de 0,6, ALTO (también Mainwaring y Shugart, 1997)

Índice de reformas: menor a 0,52, BAJO; entre 0,52 y 0,61, MEDIO; mayor a 0,60, ALTO

Movilizaciones de protesta: baja corresponde a moderadas y breves, media a intensas y breves, o moderadas prolongadas, y alta a intensas prolongadas

Variabilidad del voto: promedio de votos que ganan o pierden los principales partidos en las últimas dos elecciones presidenciales respecto del turno anterior: menor al 15% es BAJA, hasta 20% es MEDIA, mayor al 20% es ALTA.

Debilitamiento de los partidos preexistentes: número de partidos competitivos en elecciones presidenciales que surgen o desaparecen en los últimos tres turnos: 0-1 BAJA, 2-3, MEDIA; más de 3: ALTA

Supermayorías: el primer candidato presidencial obtiene el triunfo en primera vuelta y la diferencia con el segundo es: hasta 10% bajo, hasta 20% medio, más de 20% alto

Partidización del estado: es mínima cuando afecta sólo a la administración pública, media cuando afecta además al Banco Central, los organismos de control y estadística, y los medios de comunicación públicos, alta cuando afecta además a una porción mayoritaria de los funcionarios judiciales, oficinas electorales, fuerzas armadas y policiales y organismos de inteligencia.

Radicalidad: pondera la existencia de una reforma constitucional excluyente y una intensa partidización del estado (alta), el debilitamiento de los partidos preexistentes (media) y la presencia de nuevas mayorías electorales y delegación de superpoderes en los ejecutivos (baja)

Del cuadro se desprende que los contextos más favorables para la emergencia de fuerzas y liderazgos populistas radicales en la región no corresponden a los aspectos económicos habitualmente referidos en la consideración de estos fenómenos, sino a problemas específicamente políticos: cuanto más seria es la crisis política más chances existen de que surjan populismos y más radicales ellos tienden a ser. Es interesante la consideración de casos intermedios como Paraguay y Honduras, pues en ellos intervinieron también factores políticos como antídoto contra los populismos radicales: en el primero, la crisis no desemboca en un quiebre gubernamental ni en un deterioro general de los partidos, y si bien el líder emergente (Fernando Lugo, electo presidente en 2008) tiene rasgos populistas, no los adquiere el sistema de partidos ni el régimen; en el segundo, un presidente en ejercicio (Manuel Zelaya) intenta radicalizarse en clave populista, pero fracasa por causas semejantes, una combinación de intervención militar, contención del sistema institucional y de partidos, que no habían sido debilitados por una crisis previa. También es oportuno contrastar los populismos radicales con el caso de Perú: allí se registró una reforma constitucional tras una profunda crisis presidencial, pero ésta se produjo en reacción a un populismo de tendencias autoritarias, en este caso de derecha y neoliberal, por lo que la reforma adquirió una orientación opuesta al hiperpresidencialismo y la democracia delegativa, y el proceso político posterior permitió una rápida recomposición de los partidos políticos, incluidos algunos tradicionales, en detrimento de opciones populistas (que, igual que sucedió en México, fueron perdiendo paulatinamente predicamento).

El cuadro también permite valorar en qué medida los contextos favorables a los populismos radicales difieren de los que corresponden al acceso al poder de las “izquierdas moderadas” o socialdemócratas, y difieren también entre sí, en cuanto a la profundidad de los procesos de crisis y su impacto simultáneo en distintos terrenos. Y en qué medida dichas variaciones influyen en el curso que siguen los nuevos experimentos populistas.

En síntesis, el principal motor de la emergencia y la radicalización populista no serían crisis provocadas por ciertas políticas económicas, las neoliberales (la variación en cuanto a la intensidad de las reformas de mercado y sus resultados no se corresponde con la de aquel otro fenómeno), sino otro tipo de crisis, las que afectan a los sistemas de partidos, y no sólo a las fuerzas de derecha, sino a todas las preexistentes, sus mecanismos de agregación de intereses y competencia. Ellas redundan en fuertes críticas a las “oligarquías partidistas”, a las que se responsabiliza por el debilitamiento de los vínculos de representación entre pueblo y gobierno, y la formación de un clima de “malestar en la democracia”, ante el que se ofrecen como antídoto liderazgos y movimientos políticos de ruptura, que movilizan recursos extrainstitucionales para acceder y ejercer el poder. Movilización que se propone como meta “recuperar la democracia”, o mejor dicho, hacer de ella un auténtico “gobierno del pueblo”.

El aspecto más significativo de estos contextos de emergencia de los populismos radicales es, por tanto, que el consenso negativo respecto a la “política tradicional” contiene sentimientos de frustración con los sistemas pluralistas competitivos. La confianza entregada a un nuevo líder, en alguna medida ajeno a las élites y oligarquías preexistentes, y que se apoya en sectores movilizados por fuera de los canales tradicionales, le permite concentrar el poder para excluir de un modo más o menos definitivo a esas élites del acceso al mismo, y limitar la incertidumbre política hasta entonces reinante. De lo que se desprende que la limitación del pluralismo cabe considerarla en alguna medida como una “función constitutiva” de estos experimentos populistas: está presente en ellos antes incluso de que logren tomar el poder, y para conservarlo persigan cambios en esa dirección.

Los contextos de emergencia de los populismos radicales, las crisis de confianza en las instituciones y actores establecidos del sistema democrático, varían de intensidad de un caso a otro. Mientras más aguda sea esa crisis, dijimos, más amplio será el margen de maniobra con que contarán los nuevos actores populistas, frente al resto de los actores políticos, los grupos de interés e incluso las normas institucionales heredadas, y mayor libertad tendrán para innovar. La emergencia del liderazgo populista constituiría, en suma, una respuesta, flexible a una variedad de situaciones,

ante crisis de representación y confianza política. Cuya resolución suele comenzar por la recomposición de la autoridad presidencial para que desde ella “gobierne el pueblo” y ya no los partidos y los políticos. Aunque, en ocasiones, el recurso al populismo para cerrar la brecha entre sociedad y gobierno se vuelve crónico. E incluso la misma dinámica populista puede mantener abierta dicha brecha, pues ella es necesaria para disolver la legitimidad y confianza pública en el juego institucional y en los actores “remanentes” de la “política tradicional”.

Bien puede suceder que estas crisis políticas obedezcan, a su vez, a factores económicos y sociales: el escaso rendimiento de políticas económicas previas, y más en general la inestabilidad macroeconómica, serían así no una causa inmediata, pero sí una mediata, de la emergencia del populismo radical. En algunos casos, la crisis política tiene que ver con intentos frustrados de llevar a cabo reformas de mercado, a los que se atribuye la pérdida de confianza en los partidos tradicionales que los plantearon. Venezuela puede considerarse un ejemplo de ello: allí en verdad la crisis económica, y una especialmente aguda y prolongada, fue posterior a la asunción del poder por parte de Hugo Chávez, pero eso no parece haber afectado la credibilidad de su discurso contra el neoliberalismo y los “viejos partidos”. En otros, se origina en un drástico ajuste por el que se responsabiliza, de modo más o menos consensuado, a la ejecución previa de reformas neoliberales: fue el caso de Argentina, donde una crisis aguda, que se prolongó entre 1998 y 2002, antecedió la asunción del poder por parte de Néstor Kirchner. Pero incluso puede producirse en ausencia de crisis económica significativa. Como sucedió en Bolivia, donde el PBI siguió creciendo aun en los peores años de una crisis política que estuvo atravesada por protestas que impugnaron el “modelo neoliberal”. En países donde efectivamente hubo crisis económicas agudas, pero los actores y las instituciones políticas tradicionales no perdieron la confianza de la sociedad (por caso, Uruguay, con crisis aguda entre 1998 y 2003) en cambio no se generó un contexto favorable para el auge populista. En los que sí él se dio, cuando la cuestión económica colabora, haya o no crisis, lo hace gracias a la mediación de protestas políticamente orientadas en contra de los actores e instituciones a los que se responsabiliza de “frustraciones”, reales o potenciales.

Es también importante atender a otros elementos que definen los recursos al alcance de los gobiernos posteriores al estallido de las crisis políticas, y que les permiten concentrar el poder, actuar discrecionalmente y responsabilizar a los “partidos y elites tradicionales” del “malestar” reinante. Por un lado, el grado de polarización presente en la sociedad entre los social y políticamente “excluidos” y los “incluidos”. Por otro, la disposición de recursos fiscales de uso discrecional concentrados en manos de los

nuevos gobernantes. Estos dos factores son muy fuertes en Venezuela (renta petrolera abundante e intensa y prolongada movilización de sectores populares), el segundo de ellos fue muy fuerte en los casos de Ecuador y Bolivia, y ambos fueron moderados en el caso de Argentina. No están presentes en cambio en países como Uruguay o Brasil.

Puede influir también los antecedentes delegativos e hiperpresidenciales. Aunque del análisis del cuadro puede concluirse, en primer lugar, que estos rasgos no inmunizan a las democracias contra crisis políticas que afecten la autoridad presidencial. El caso de Argentina es ilustrativo a este respecto. Y, en segundo lugar, los populismos radicales pueden resultar del hundimiento de modelos consociativos que parecían consolidados, como sucedió en Bolivia y Venezuela. Por otro lado, y como se ha destacado reiteradamente, puede pesar en forma significativa la fortaleza previa de una tradición populista y la debilidad del liberalismo político, tanto en la cultura de las masas como de las elites. También la presencia o ausencia de fuertes sentimientos nacionalistas que se consideran agredidos por reales o potenciales procesos de modernización e integración económica a los mercados regionales o globales. Ambos elementos, que vale considerar como componentes de un mismo dispositivo "nacional-popular" de la cultura política, definen en gran medida la disposición de actores sociales y políticos a identificarse como parte del "pueblo" en una relación antagónica con fuerzas del "antipueblo". Con todo, las tradiciones pueden inventarse bastante rápidamente cuando sectores sociales movilizados están políticamente disponibles: en el caso de Venezuela, en que esos rasgos habían sido hasta los años noventa mucho más débiles que en Argentina o Bolivia, la movilización y el grado de antagonismo populista alcanzaron en poco tiempo niveles muy elevados, por encima incluso de la de esos otros países.

Por último, la presencia o no de actores organizados autónomamente del estado y de los actores políticos que lo controlan, tanto en términos de movimientos sociales como de grupos de interés más o menos tradicionales (sectores empresarios y sindicales cuyos ingresos no dependen directamente del presupuesto público, capaces de organizarse e interactuar en forma relativamente autónoma) puede gravitar en contra de impulso populista, o al menos de su radicalización. La sociedad civil y esos actores parecen ser más gravitantes en el caso de Argentina que en el venezolano (donde el sindicalismo fue derrotado y desarticulado en las fases iniciales del experimento populista), y Bolivia y Ecuador podrían considerarse casos intermedios. Aunque no hay que descartar que la movilización de estos actores, en clave opositora, en lugar de contener el proceso de radicalización pueda alimentarlo: es lo que ha sucedido en estos dos países, donde la movilización de sectores medios opositores ha jugado un papel de

estímulo a la polarización, con la cual los líderes populistas buscaron deslegitimar a sus antagonistas, presentando su eventual salida del poder como un “retroceso oligárquico” y un salto al vacío, un regreso a la incertidumbre de la crisis. Algo semejante, aunque con alcances mucho más acotados, ha sucedido en Honduras y Argentina. Podría afirmarse que la polarización en esta clave no es exclusiva de estos populismos: no es muy distante la situación descrita para Venezuela a este respecto que la que vivió Chile bajo la Concertación; sin embargo, la alternancia sin crisis que inició este último país en 2009 es reveladora de la diferencia en términos de “tolerancia al pluralismo” en las dos situaciones.

Consideradas todas las variables, cabe concluir que existen rasgos específicamente políticos que definen los contextos de emergencia de los fenómenos populistas: fuertes crisis de confianza en las mediaciones representativas que definían la competencia y el ejercicio del poder, acompañadas de la movilización extrainstitucional de actores hasta entonces pasivos o excluidos. Contra el relato que los mismos populismos radicales formulan de su acceso al poder, no cumplen un rol tan importante en sus contextos de emergencia la previa concreción de reformas de mercado o las crisis económicas de los “modelos neoliberales”. Y pueden o no tenerlo los antecedentes delegativos, populistas o las tradiciones nacionalistas.

Sobre esta base puede extraerse una conclusión provisoria sobre el significado de estos nuevos populismos radicales en el proceso de cambio de las democracias de la región: si como sostiene Pérez Liñán (2007), a fines de los años noventa surgió en ellas una nueva forma de inestabilidad, que derivó en reiteradas crisis presidenciales, los populismos podrían considerarse como una respuesta, sino generalizada, al menos frecuente para los problemas de incertidumbre e ingobernabilidad que dicha inestabilidad acarreó. Así como en los ochenta y noventa las crisis más frecuentes en la región habían sido de naturaleza económica, y la respuesta a ellas fue el incremento de los recursos públicos para “gobernar la economía” (en ocasiones, a través de fórmulas neopopulistas y reformas de mercado), la respuesta que ofrecen los populismos actuales está en relación con los nuevos desafíos que se enfrentan: los que resultan de crisis políticas que afectan los recursos de gobernabilidad de las democracias. Recordemos que tanto Pérez Liñán como otros autores (Mustapic, 2005; etc.) vieron en el recurrente saldo de las crisis registradas entre fines de los años noventa y principios de los dos mil, la destitución de los presidentes, la señal de la emergencia de un control vertical, social y mediático, más vigilante y poderoso sobre los poderes ejecutivos, y un fortalecimiento también del rol de control de los legislativos. Incluso se habló de la “parlamentarización” de los presidencialismos de

la región (Mustapic, 2005). La ola de populismos radicales parecería indicar que esas tendencias fueron efímeras: ellos limitan el poder tanto de los parlamentos como de los movimientos sociales y los medios. Lo que puede atribuirse a que el efímero auge de éstos no dio paso a nuevas fórmulas de gobierno, sino a una intensificación y desborde de la competencia política e interinstitucional, y a la aparición de movimientos de protesta social capaces de generar caos, por su virulencia y renuencia a negociar sus demandas, frente a regímenes que ya desde antes enfrentaban serios problemas de gobernabilidad. Lo que significó en ocasiones prolongadas crisis de la autoridad presidencial (los casos de Bolivia y Ecuador son a este respecto los más extremos) que no hallaron mecanismos de reequilibrio. Así, serían los populismos radicales, no los parlamentos ni los movimientos de protesta, los que estarían cumpliendo el rol que en el pasado le cupo a las intervenciones militares: proveer orden allí y cuándo las democracias pluralistas se vuelven incapaces de asegurarlo.

Es oportuno, a este respecto, recoger el planteo de Levitsky y Roberts (2009) en cuanto a que los avances de la izquierda y los del populismo en la última década en América Latina no responden a las mismas causas, ni se acomodan tampoco a los mismos menús de demandas, aunque en ocasiones pueden superponerse y aparecer confundidos. Cabe decir, de todos modos, que si los populismos surgen, ahora igual que en el pasado, de la necesidad de movilizar a sectores populares por fuera de los canales institucionales preexistentes, los rasgos plebeyos y radicales que ahora adquieren permiten asociarlos más a los populismos clásicos que a los de las décadas ochenta y noventa (los "neopopulismos" que en varios países gestionaron reformas de mercado y fortalecieron los rasgos delegativos de la democracia), y los vuelven "estructuralmente afines" con la izquierda que con la derecha.

Persiste, además, el interrogante en cuanto a si estos populismos "de izquierda" son una solución para las crisis que enfrentan las democracias, o más bien una vía para su agravamiento. El grado en que tensionan los órdenes constitucionales heredados parece ser la clave para responder esta pregunta. Las izquierdas gobernantes en la región enfrentan el desafío de sostenerse en el poder e introducir innovaciones acordes a las expectativas de cambio que concitaron en sus electorados, superando desafíos largamente planteados al respecto. En tanto los populismos gobernantes enfrentan desafíos muy distintos: si son capaces de dejar el poder, permitir la alternancia sin que deba mediar una nueva y aguda crisis político-institucional, actuando como "momentos populistas" de democracias pluralistas en consolidación, o en su defecto, si son capaces de conformar regímenes estables no pluralistas. Volveremos sobre esta cuestión en el último apartado.

Los cambios institucionales, económicos y sociales

Más allá del impacto de la crisis financiera internacional que estalló en 2007, América Latina inició a comienzos de la década del 2000, un ciclo económico muy auspicioso, que se continúa al final de la década. ¿Fue él la ocasión para cambios duraderos en la calidad de las políticas sociales y la distribución del ingreso? ¿Qué tipo de gobierno ha resultado el más adecuado para sacar provecho de esta oportunidad tal vez única e irrepetible para la región? Este se ha vuelto un tema de debate académico y político de gran relevancia en los últimos años. En particular dentro del campo de la izquierda latinoamericana, no sólo porque, como dijimos, otra novedad de la década ha sido la proliferación de gobiernos en alguna medida identificados con esa orientación, sino porque su aspiración de lograr avances en términos de distribución del ingreso e inclusión social parecen tener finalmente viabilidad fiscal y económica. La pregunta que, más precisamente, se plantea a este respecto es: ¿qué tipo de izquierda es la adecuada para realizar los cambios profundos y duraderos que hacen falta para alentar el crecimiento, modificar pautas tradicionales de distribución del ingreso y mejorar los bienes y servicios a que tienen acceso los sectores populares?

A la hora de considerar las ventajas que ofrecen los distintos “tipos de gobiernos de izquierda” en este sentido, conviene descomponer la pregunta en interrogantes más específicos, dado que los logros relativos de distintas estrategias y políticas pueden variar del terreno social al económico o el institucional, en el corto y en el largo plazo, y pueden ser más o menos dependientes de factores externos que los gobiernos no controlan, y por tanto ser más o menos sustentables. El paradigma de “buen gobierno” que se utilice para responder a estas preguntas influye y mucho en las respuestas. Así que conviene hacerlo explícito y considerar ciertos parámetros muy básicos, para minimizar los sesgos o preferencias: ¿qué cambios se introducen en la distribución de la renta, los sistemas tributarios, y la calidad de la administración de los recursos públicos?, ¿qué novedades existen en términos de planes sociales, de educación y acceso a la salud?, ¿mejora el acceso a estos servicios para todos los ciudadanos independientemente de sus preferencias políticas?, ¿pueden financiarse a largo plazo estas mejoras?, ¿se fortalece las capacidades administrativas del estado o se recurre a mecanismos discrecionales de asignación de recursos?, ¿con qué resultados? ¿qué impacto se registra en términos de pluralismo político, acceso a la justicia y libertad de expresión?

Variable / País	Argentina	Bolivia	Ecuador	Venezuela	Nicaragua	Honduras	Paraguay	Perú	Uruguay	Chile	Brasil
Disposición rentas x commodities	Media	Alta	Alta	Alta	Baja	Baja	Baja	Media	Baja	Alta	Baja
Eficacia en mejora distrib. ingreso	Baja	Baja	Baja	Alta	Media	Baja	Alta	Media	Baja	Alta	Alta
Mejora en alfabetismo	Baja	Alta	Baja	Media	Media	Alta	Baja	Media	Baja	Media	Alta
Mortalidad infantil	Media	Alta	Media	Media	Alta	Media	Media	Alta	Baja	Baja	Alta
Libertad de expresión	Parcial	Parcial	Parcial	No-libre	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial	Libre	Libre	Parcial
Transparencia	Media	Media	Alta	Alta	Media	Media	Alta	Media	Baja	Baja	Media
Inflación	Alta	Media	Media	Alta	Alta	Media	Media	Baja	Media	Baja	Baja

Cuadro 2. Rendimiento de políticas de los gobiernos de izquierda y populistas
Fuentes y referencias

Distrib. Ingreso: evolución índice Gini 98-07: caída mayor a 3 puntos, ALTA; caída entre 1,5 y 3, MEDIA; caída menor a 1,5, BAJA (World Resources Institute, 2007).

Alfabetización: Mejora mayor a 3%, ALTA, entre 1,5 y 3%, MEDIA; menor a 1,5% BAJA (UNESCO, 2008).

Mortalidad infantil: caída mayor a 8%, ALTA, entre 4 y 8%, MEDIA, menor a 4%, BAJA (World Resources Institute, 2007).

Libertad de expresión considera distribución de publicidad oficial, normas que facilitan acceso a información pública y distribución partidista de licencias (Freedom House).

Transparencia: percepción de corrupción según Transparency International (1999-2009), ALTA, hasta 2,5; MEDIA entre 2,5 y 5, BAJA, más de 5.

Inflación: considera promedio de índices de precios al consumidor 2005-2008, según Banco Mundial: mayor al 10% ALTA, entre 7 y 10% MEDIA, menor a 7%, BAJA (Banco Mundial).

La información que resume el cuadro no parece ser suficiente para sacar conclusiones tajantes. En principio, no habría un correlato directo entre mejora social y radicalidad populista: salvo en Venezuela, el efecto redistributivo de los gobiernos populistas parece ser bastante menor que el observado en Brasil y Chile (y la alta inflación que se desató en Venezuela en 2008 y se continúa al menos hasta 2010 seguramente revirtió por lo menos en parte las mejoras inicialmente logradas en ese país), y salvo Bolivia, y parcialmente Nicaragua, las mejoras en salud y educación son modestas comparadas con las logradas en Brasil e incluso en Perú. En términos más generales, se comprueba que mejora la situación social tanto con gobiernos populistas como con los de izquierda moderada, y mejoran incluso los países gobernados por fuerzas de centroderecha o neoliberales. Pareciera que América Latina ha pasado de una década de los ochenta en que era difícil imaginar una política económica y social que pudiera funcionar, a una década del dos mil en que cualquier política puede ser exitosa.

Al respecto, la novedad que mencionamos al comienzo de este apartado, un ciclo expansivo que beneficia a todos los países y todos los gobiernos, y el hecho de que el mismo se funda en gran medida en factores externos (los precios de los bienes de exportación), podría ser tanto un aliciente al cambio político y social, como un desincentivo. El plus de recursos disponibles define estructuras de oportunidades mucho más amplias, diversificadas y estables de lo que fue la experiencia de la mayor parte de, sino de todas, estas democracias desde las transiciones de los años ochenta. Ante todo, porque se destraban conflictos distributivos por largo tiempo irresueltos, que pueden dejar de concebirse como juegos de suma cero. Pero, en determinados contextos políticos, algunas de esas nuevas oportunidades serán desaprovechadas. O incluso pueden resultar favorecidos modelos económicos ineficientes y poco sustentables. Los gobiernos pueden volverse menos atentos a mejorar la calidad del gasto social que a sacar provecho circunstancial de la situación, con el lógico efecto de un aumento del patrimonialismo y el clientelismo. El problema consiste, en concreto, en que, dado que hay dinero en las arcas públicas, de estados por muchos años mendicantes crónicos de todas las agencias de crédito internacional, la pregunta que ronda en los gabinetes de toda la región no es cómo mejorar la eficiencia del gasto, cómo hacer rendir mejor a largo plazo el dinero con que se cuenta, sino cómo gastarlo del modo más extenso y rápido posible, para maximizar las ventajas políticas que puedan extraerse de ello.

Los populismos radicales parecen caer con frecuencia en este desaprovechamiento o mal aprovechamiento de oportunidades: las metas políticas que ellos persiguen y su estilo de gestión determinan que los recursos se gasten en planes de

corto plazo y con métodos poco eficientes, y produzcan una mayor dependencia de los actores sociales, tanto empresarios como consumidores o desocupados de gastos discrecionales que administran los poderes centrales. Las mejoras en los indicadores sociales pueden quedar estrechamente atadas a la disponibilidad de los "recursos extraordinarios", como los que, como se observa en el cuadro, entran a las arcas públicas de Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela, y por tanto ser reversibles en el tiempo. La reaparición de la alta inflación en algunas de estas economías (en particular en Argentina, Venezuela y Nicaragua) puede ser considerado un buen indicio de la escasa sustentabilidad de las políticas de redistribución que estos gobiernos encaran, y de la tendencia habitual de las políticas económicas populistas a incurrir en inconsistencias temporales: eludir las restricciones presupuestarias preparando el terreno para futuras crisis fiscales. Aunque el populismo radical está lejos de ser el único responsable de este tipo de problemas. En sistemas políticos más pluralistas y abiertos, gobiernos de otro signo también pueden inclinarse a gastar en función de los ciclos electorales, y prestarle poca o nula atención a los problemas de calidad o sustentabilidad de largo aliento de los programas sociales que ejecutan. Así que la intensidad de la competencia electoral podría ser considerado un factor causal tan fuerte como el "grado de populismo" para la discrecionalidad e ineficiencia de la gestión de las políticas sociales.

En buena parte de los países latinoamericanos, agreguemos, las instituciones y los sistemas políticos no tienen los medios para instrumentar políticas de calidad. Las burocracias, los partidos y el personal político no están capacitados para usar de modo eficiente, siquiera mínimamente eficaz, los mayores recursos de que se dispone. En muchos de estos países se padece aún la ausencia de condiciones muy primarias para lograr gobiernos de calidad: aparatos administrativos capaces de instrumentar programas sociales, medianamente independientes de los partidos, mecanismos de control que fiscalicen la gestión, sistemas judiciales mínimamente adecuados para hacer cumplir las leyes, etc. A este respecto, los populismos podrían considerarse incluso como una solución *ad hoc* momentáneamente conveniente: ante la carencia de recursos de gestión, la movilización de sectores populares y de militantes voluntarios, la organización por vías extrainstitucionales de la agregación de demandas, y la vertebración de todo ello desde la cúpula del gobierno, pueden generar un canal alternativo para la distribución de recursos públicos, para hacer que ellos lleguen en forma rápida a quienes más los necesitan, los más pobres. Dado que la mayoría de los países que experimentan estos fenómenos (en particular Ecuador, Bolivia y Nicaragua), se cuentan entre los más atrasados y desiguales de la región, y los que disponen de aparatos públicos más deficientes, las mejoras sociales logradas en

ellos pueden considerarse como más meritorias. Aunque también es cierto que estos mecanismos pueden volverse muy ineficientes y discrecionales, y a mediano plazo terminar desalentando o bloqueando la concreción de reformas que fortalezcan las capacidades de la gestión pública.

Consideremos entonces con mayor detenimiento los factores que influyen en el grado en que los distintos países sacan provecho del auge económico. Para empezar, cabe preguntarse si dicho auge se articula con procesos endógenos de estas economías o sólo es fruto de las excepcionales condiciones creadas por precios internacionales elevados de las *commodities*. En los casos en que sucede lo segundo, habrá más chances de que el actual ciclo de expansión sea pasajero, y aún en caso de prolongarse, sus efectos benéficos para la sociedad y el sistema político sean acotados, pues de por sí no se asegura que estas sociedades y sus instituciones se estén modernizando e integrando eficientemente a la economía mundial. Que suceda una cosa o la otra, por tanto, dependerá en lo esencial de los procesos de largo aliento que experimentan estas economías y aparatos públicos: son ellos los que les dan más o menos chances de aprovechar la coyuntura para desarrollarse, o sólo para crecer. Con todo, despejados estos factores estructurales, la medida en que los gobiernos prioricen beneficios políticos inmediatos, en detrimento de esfuerzos orientados al mediano o largo plazo, hará también una importante diferencia.

¿Qué encontramos a este respecto en los casos en que gobiernan populismos radicales? Desde la perspectiva que se autodenomina crítica o “radical” se suele señalar que las izquierdas moderadas o socialdemócratas, debido a su apego a las reglas de juego que rigen las relaciones entre los actores locales, y entre ellos y los internacionales, son incapaces de alterar las relaciones de fuerza preexistentes y por tanto reproducen las condiciones heredadas para la acumulación capitalista, y la muy desigual distribución del ingreso en sus sociedades. En cambio, las populistas, que frecuentemente estos analistas prefieren llamar alternativas o nacional-populares, alientan una movilización de masas que altera esas relaciones de poder, abriendo camino a auténticos procesos de cambio en las sociedades (Laclau, 2005 y 2006; Roberts, 2006 y 2007; Etchemendy, 2007). La movilización de campesinos y masas sumergidas en Bolivia, en menor medida en Venezuela y Nicaragua, y la integración de movimientos de desocupados en los gobiernos de Ecuador y Argentina hacen pensar efectivamente en procesos innovadores, que estarían ausentes en Chile, Uruguay o incluso en Brasil. La ruptura recurrente de contratos y reglas de juego entre empresas privadas y el estado, y las tensas relaciones entre los gobiernos de los primeros países y los organismos financieros internacionales, ausentes en el caso de estos últimos, podrían

considerarse otros tantos indicios de la “profundidad social” que adquieren los cambios en curso bajo los populismos radicales. Con estos argumentos, la perspectiva “crítica”, no rechaza la clasificación en dos “tipos de izquierda” distintos y contrapuestos, sino que invierte la valoración que atribuye a cada uno, al destacar que lo que cuenta es la capacidad de “desafío” o “amenaza” que cada uno de ellos es capaz de generar.

Autores como Ernesto Laclau y Kenneth Roberts han propuesto incluso, a partir de estas evidencias, invertir la tradicional asociación entre populismo y reformismo, de un lado, e izquierda doctrinaria y revolución, por otro. Por cierto que cabe cuestionar esa supuesta afinidad tradicional que hoy se estaría invirtiendo: en la historia latinoamericana del último siglo son muchas más las revoluciones concretadas por fuerzas populistas que las impulsadas por la izquierda socialista o comunista. Pero además es preciso determinar con exactitud a qué tipo de cambios nos referimos: porque los populismos han sido en el pasado, y siguen siendo hoy, más proclives a ampliar los sistemas políticos a través de la movilización popular, que a crear instituciones perdurables, y no tienen un récord muy destacado en el desarrollo de las economías, y en consecuencia tampoco en crear bases sólidas para la ampliación de los derechos sociales.

Desde la perspectiva que resalta estos problemas se advierte, en cambio, que los populismos radicales tienden a romper lazos con los circuitos de inversión y comercio internacional, se distancian de los organismos de crédito y se vuelven por tanto más dependientes de las divisas que ingresan circunstancialmente en sus economías por el alza de precios de los *commodities*. Además, en tanto utilizan internamente estos recursos para fomentar el consumo y ganar apoyos populares, interviniendo en los precios internos de los bienes y servicios, e incluso nacionalizando empresas privadas, desalientan también las inversiones locales y fomentan la fuga de capitales.

Más allá de lo acertado o no de estos juicios, lo particularmente problemático para lo que nos interesa, la creación de instituciones económicas perdurables, es que los populismos radicales no sólo objetan la libertad de los mercados, sino incluso la más mínima autonomía entre actores económicos, instituciones públicas de regulación y las decisiones políticamente motivadas de los gobernantes. Esto se revela en muchos terrenos, y del modo más palmario, en la administración altamente discrecional de las rentas en manos del estado, y su incremento más allá de toda otra finalidad de índole económica, a partir de considerarlas como el principal motor del desarrollo. Una valoración, agreguemos, que fue muy extendida en la política económica latinoamericana de mediados del siglo pasado. Kurt Weyland (2008) ha sostenido, sobre esta base, que los populismos de izquierda son hijos de coyunturas

peculiares que permiten expandir el patrimonialismo. Es posible, con todo, que este factor no esté tan directa y necesariamente asociado a la emergencia del populismo: no es el caso, por ejemplo, de Nicaragua; en tanto en Argentina las cuentas fiscales dependen menos de las rentas producidas por la exportación de *commodities* que las de Chile, donde sin embargo las tendencias populistas no han hecho pie. Y en cambio sí pueda establecerse una relación estrecha entre él y la perpetuación de estas fuerzas populistas en el poder. Más aún, la concentración de rentas extraordinarias en manos de los presidentes y su distribución patrimonialista parece ser un factor necesario para la profundización de los rasgos híbridos o francamente autoritarios de esos fenómenos: permite a los gobiernos cooptar a los actores sectoriales, no sólo de las clases bajas sino del empresariado, restar autonomía a sus organizaciones o directamente absorberlas, convirtiéndolas en piezas del régimen. La diferencia entre el gasto discrecional y politizado de las rentas extraordinarias en Venezuela (a través del financiamiento extra presupuestario de planes sociales que realiza la petrolera estatal PDVSA) y la creación de un fondo anticíclico en Chile (con respaldo parlamentario y relativamente fuera del alcance de los ejecutivos) es a este respecto ilustrativo.

Como sea, la instrumentación del intervencionismo particularista de los gobiernos en la economía significa, en todos los populismos radicales, la pérdida de autonomía de las decisiones económicas, en particular de las que toman las agencias regulatorias (bancos centrales y demás bancos públicos, agencias recaudatorias y de administración del presupuesto, institutos de estadística, etc.), respecto de los intereses inmediatos de las autoridades electas. Dichas decisiones, al mismo tiempo que se vuelven discrecionales y selectivas, en la medida en que apuntan a asignar costos y beneficios puntuales a aliados y adversarios del gobierno, tanto en las capas empresarias como entre los trabajadores y demás actores de la sociedad, se politizan, pues se excluye de su diseño e instrumentación el concurso de burocracias técnicas permanentes, y los controles y criterios a estas asociadas son reemplazados por el criterio político de fortalecer las bases de apoyo del oficialismo. De este modo, la rendición de cuentas tiende a debilitarse, hasta desaparecer. Volveremos enseguida sobre los alcances y la significación que adquiere esta “partidización” del estado.

La revolución legal y la “superación” de la incertidumbre pluralista

¿Cuál es en concreto el “peligro” que revisten los populismos radicales para las democracias de la región? Para adelantar el argumento: sostendremos aquí que el problema no es tanto la radicalidad que adquieran estos populismos en las coyunturas

en que surgen, que en gran medida se explica por la intensidad de las crisis políticas que signan esos contextos de emergencia, cuya resolución exige la movilización y agregación de voluntades muy disímiles, en ausencia de canales de mediación eficaces; sino la transformación eventual de ese "momento populista" en un sistema o modo regular de gobernar. Es decir, si por un lado conviene ser prudentes en la crítica a la emergencia de fenómenos populistas en sistemas políticos que atraviesan fuertes crisis, dado que ellos pueden considerarse un "costo razonable" a pagar en función de la superación de crisis de gobernabilidad que, en su ausencia, podrían derivar en problemas más agudos y prolongados de esa índole, por otro conviene prevenirse de la consideración del populismo como un simple problema de "estilo" o "desborde transitorio" de líderes y movimientos extrainstitucionales y antipluralistas. Dado que el populismo, en caso de radicalizarse y prolongarse en el tiempo, tiende a generar sus propios problemas a las democracias, y unos muy difíciles de revertir.

Las variaciones a este respecto entre los casos considerados son muy marcadas. Nos encontramos en todos ellos con líderes fuertemente personalistas que se basan en la movilización de sectores populares sin mediaciones institucionales, incluso en ocasiones tampoco partidarias, y que concentran el poder en sus manos, justificándose por la necesidad de reformular con algún grado de profundidad la "política tradicional" y las instituciones heredadas. El regeneracionismo, un rasgo constitutivo de estos fenómenos, sin embargo en casos como el argentino se expresa en la apelación difusa a una "nueva política", dirigida en concreto a deslegitimar y marginar a elites políticas preexistentes; mientras que en otros se cristaliza en procesos constituyentes, a veces refundacionales del mismo estado (Venezuela y Bolivia), o que al menos introducen fuertes cambios en el régimen político (Ecuador), en que dicha exclusión se plantea como irreversible y se extiende a capas sociales y corrientes de opinión más o menos extensas.

La profundidad que alcancen los populismos en esta tarea a la vez "constituyente" y "excluyente" (tanto en términos políticos como sociales) parece estar en directa relación con la intensidad que adquiera otro componente en ellos: la promesa de igualación de condiciones. Entiéndase bien: no nos referimos con ello al grado de igualdad que sean efectivamente capaces de introducir a través de sus políticas públicas (capacidad que, como vimos en el apartado anterior, está muy desigualmente distribuida entre los casos, y dentro de cada caso, en distintos terrenos), sino más bien a la intensidad del discurso que cuestiona las desigualdades presentes en la sociedad. El mismo opera, en los términos utilizados por Laclau (2005; véase también Aboy Carlés, 2009), como disparador de una "cadena de equivalencias", que permite a los

populismos agrupar en el campo enemigo, el del “antipueblo”, a fuerzas políticas, actores sociales, organizaciones de intereses, medios de comunicación y discursos económicos y políticos, dando a la vez cohesión a sus bases de apoyo, definidas como el “campo del pueblo”. Este campo es exaltado, así, como potencia política transformadora, y provee una fuente de legitimidad suprainstitucional a quienes hablan y actúan “en nombre del pueblo”, permitiéndoles burlar derechos adquiridos, frenos institucionales y contratos de todo tipo. El éxito de esta potencia popular será coronado, por tanto, cuando logre “constitucionalizarse”. En ese proceso, de una confrontación entre fuerzas políticas con iguales derechos, se pasará a un conflicto entre los actores del nuevo régimen contra los del antiguo.

La “potencia” populista y la consecuente contraposición entre pueblo y antipueblo y entre principios de legitimidad contrapuestos, los del “antiguo orden” y los del nuevo, han llegado a ser mucho más intensas en Bolivia y Venezuela, que en Ecuador, y son más débiles que en este último en Argentina. Pero en todos los casos cumplen una función decisiva en la reconstrucción de la confianza del electorado en la gestión de gobierno y la redefinición de los principios de legitimidad del régimen político. Aunque no necesariamente ello vaya acompañado de significativas reformas sociales, ampliación de derechos y construcción de capacidades estatales que hagan perdurable y efectiva la “superación de las desigualdades”, su impugnación adquiere así una fuerte eficacia política.

De este modo, a medida que el regeneracionismo político y la promesa de igualación de condiciones se combinan y potencian entre sí, los populismos radicales amplían sus miras: los cambios que introducen van más allá de la orientación de las políticas públicas, de los “estilos” o formas de gobernar; y alcanzan al diseño y el fundamento mismo del régimen político. De allí surge el interrogante que adelantamos en la introducción, que invierte los términos de inquietudes previas respecto de la eficacia de las izquierdas latinoamericanas: ya no nos preguntamos si pueden llegar y sostenerse en el poder, sino si ellas, y en particular las del subtipo radical o populista, estarán dispuestas alguna vez a dejarlo.

¿Cabe temer, entonces, de la “constitucionalización” de los populismos radicales, una deriva desde la democracia hacia regímenes híbridos, o directamente autoritarios? Y, en caso de una respuesta afirmativa, ¿corresponde atribuirle responsabilidad por ello a los componentes “de izquierda” de estos populismos, o a otros factores? Casos como los de Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua nos indican que los equilibrios institucionales propios de las democracias pluralistas pueden verse amenazados al mismo tiempo “por arriba” y “por abajo” bajo el imperio de los

populismos radicales: de un lado, la movilización de masas cuestiona los poderes institucionales que pueden refrenar la voluntad de las mayorías y hacer efectiva la rendición de cuentas de los gobernantes (tribunales, organismos electorales, burocracias técnicas, cámaras legislativas), del otro, el poder presidencial se fortalece, a través de la reelección reiterada o indefinida, la obtención de poderes de emergencia y la sujeción de la totalidad del aparato burocrático del estado. Dos elementos aparecen como decisivos para extremar este doble asedio sobre el pluralismo político: que la competencia electoral quede efectivamente bloqueada, por el debilitamiento general de las fuerzas de oposición y la imposibilidad práctica de la alternancia, y que el control partidario del estado se extienda, alcanzando a los medios de comunicación, la administración de recursos e instituciones sensibles del estado, como las fuerzas armadas, de seguridad y los organismos de inteligencia. En ese caso, el pluralismo político se ve estructuralmente afectado, y la democracia se debilita, hasta su práctica extinción.

El hecho de que los gobiernos que avanzan en esta dirección compartan ciertos rasgos ideológicos de izquierda y su grado de “peligrosidad” para la democracia sobrepase al que supusieron fenómenos populistas del pasado reciente (los neopopulismos conservadores, como el de Menem en Argentina, Banzer en Bolivia o Salinas de Gortari en México —la obvia excepción a este respecto sería Fujimori en Perú), y al de otros populismos actuales que podemos catalogar de “derecha”, como el caso de Álvaro Uribe en Colombia, abona la hipótesis de que son precisamente los rasgos “de izquierda” los que promueven su incompatibilidad con la democracia pluralista.

Esos rasgos ideológicos, digamos ante todo, en ocasiones no están claramente presentes, o no son muy gravitantes, al comienzo de estas experiencias: el surgimiento y los éxitos iniciales de estos líderes populistas suelen deberle más a su pragmatismo que a su izquierdismo (es el caso, al menos de Kirchner y Chávez). Pero en el proceso de consolidación, y en particular cuando se apunta a “constitucionalizar” los cambios regenerativos que han logrado introducir en la vida política, y se “partidiza” el estado, los dos pasos decisivos a través de los cuales los populismos buscan perpetuarse en el poder, se produce un giro izquierdista. Y es que esos pasos encuentran sólida fundamentación en las doctrinas revolucionarias que parte de las izquierdas de estos países, tanto marxistas como nacionalistas y populistas, usualmente promueven: ellas les permiten presentar los medios a través de los que se bloquea cualquier “vuelta atrás”, como mutaciones revolucionarias o refundacionales que crean su propio origen

y legitimidad: marcan así a fuego la frontera entre el viejo orden, “pseudodemocrático” y antipopular, y el nuevo, el de la “democracia auténtica”.

Contar con una articulada fundamentación normativa parece ser imprescindible para justificar estas “revoluciones legales”. Que los diferencian claramente de fenómenos en otros aspectos similares, pero que no van más allá, en términos institucionales, de rasgos habitualmente asociados al hiperpresidencialismo o la democracia delegativa. En su caso, no se trata simplemente de un desequilibrio en la relación entre poderes, el abuso por parte los ejecutivos de sus atribuciones, la corrupción o la falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos. Ni siquiera de la debilidad de los partidos frente a líderes personalistas, la alteración de las reglas de juego según los intereses circunstanciales de los mismos, la indisposición general de los funcionarios a someterse a la ley y demás déficits institucionales que han actuado históricamente en detrimento del buen gobierno. Mientras los “déficits en la calidad democrática” pueden justificarse con la habitual apelación a una “crisis heredada”, la necesidad de tener un “gobierno fuerte” o el carácter “oligárquico” y “reaccionario” de los poderes que ejercen el control legal o parlamentario, la sustitución de una democracia plural por una “popular” requiere de argumentos completamente distintos, no unos que apelen a las circunstancias o las condiciones reinantes, sino a la naturaleza misma del orden social y del conflicto social y político.

Los cambios en las reglas y condiciones de la competencia electoral son elocuentes a este respecto. Si bien en toda la región se acepta que la única vía legítima para acceder al poder es la electoral, lo cierto es que no sólo por elecciones suelen terminar los gobiernos (se han multiplicado los casos de presidentes derrocados por sublevaciones que, frecuentemente, son muy poco espontáneas), ni las elecciones tienen el mismo significado cuando hay competencia y pluralismo efectivos, que cuando no los hay. Cuando ellas adquieren un rol de aclamación plebiscitaria, confirmando en el poder a un partido ampliamente hegemónico, sea porque ya no existen fuerzas de oposición mínimamente en condiciones de competir por el favor del electorado, o porque los recursos públicos, los medios de comunicación y la propia justicia son manipulados de tal modo desde el poder que esas fuerzas opositoras se ven condenadas a los márgenes del sistema, tenderán a enmarcarse en un sistema de legitimación del poder “nacional-popular”, revolucionario, y no pluralista.

No es casual que, a diferencia de lo que señalamos sucede en el caso de las políticas económicas, en el terreno institucional haya existido a lo largo de la última década una inclinación a operar profundas reformas en muchos países de la región, sobre todo en los países que han vivido etapas de fuerte inestabilidad. Y que muy pocas

de esas reformas hayan apuntado a mejorar la calidad de las políticas públicas, los poderes regulatorios y la capacidad de producir bienes públicos por parte del estado. Las reformas institucionales se concentran, en cambio, en el régimen político, y las más se caracterizan por concentrar el poder y mejorar las chances de continuidad de las fuerzas y líderes en ejercicio. Y, lo que es aún más importante, este reformismo constitucional de los últimos años, a diferencia del de los años ochenta y noventa, no está enmarcado en acuerdos entre partidos, sino en intensas disputas entre mayorías y minorías, que desembocan en la exclusión o la irrelevancia de la participación, de las segundas. De allí que las nuevas cartas pueden caracterizarse tanto por su carácter refundacional (no alteran aspectos parciales del sistema institucional sino sus mismas bases normativas, incluso la propia identidad del estado), como por ser partidistas y por consecuencia excluyentes de las preferencias de las minorías.

Cabe preguntarse, a partir de ello, si esta exclusión normativa de las minorías resulta en su efectiva desaparición de la escena pública; o si la persistencia de las mismas, ahora como oposiciones "externas al régimen", crea condiciones para nuevos ciclos de inestabilidad institucional. Esto nos coloca frente a la necesidad de considerar, en términos más amplios, la cuestión de la perdurabilidad de los populismos radicales: ¿son ellos capaces de crear órdenes estables, sean estos más o menos democráticos, más o menos pluralistas, o están condenados a desaparecer una vez que decaiga la popularidad, o simplemente la salud física, de sus líderes? Ante todo, recordemos que existe en el origen de estos fenómenos una demanda de estabilidad y gobierno: los populismos surgen como respuesta a crisis políticas agudas, y deben ante todo probar a sus seguidores que son capaces de crear autoridad y sostenerla en el tiempo. Consideremos también que los populismos han buscado desde siempre crear nuevos regímenes políticos. Pero muy pocos lo lograron. Su irrupción en la escena política, y la eventual toma del poder por su parte, las logran gracias a la movilización de las masas. Y la conversión de esa potencia por naturaleza inestable, en un poder institucional perdurable, sujeto a reglas estables y efectivas, desprendidas de la confianza en determinado líder, es decir, la creación de un nuevo conjunto, en alguna medida plural, de instituciones, que aniquile la capacidad de las oposiciones excluidas de retomar el poder, y a la vez resuelva el problema de la sucesión del liderazgo, por lo general resultó para ellos inalcanzable.

¿Puede una comparación con los populismos clásicos echar luz sobre las experiencias populistas en curso en cuanto a su capacidad de perdurar, sea a través de partidos, movimientos, regímenes políticos, o de las mismas instituciones del estado? Para desarrollar esta comparación, propondremos una tipología de populismos

clásicos, fundada en tres casos paradigmáticos. El primero de ellos, el México del PRI, que formó simultáneamente un aparato estatal, un régimen institucional y un partido hegemónico, fue el más auténticamente legitimado por una revolución, también el más directamente inspirado en una experiencia totalitaria, la estalinista, y el de mayor éxito en asegurar por largo tiempo el control institucional de la movilización y la participación de los sectores subalternos. De él puede decirse que contribuyó a la modernización económica del país pero bastante menos a la igualación de condiciones y aun menos a la democratización en él. El segundo “tipo” es el Brasil de Vargas: fue capaz de fundar un nuevo estado, pero no una fuerza política perdurable ni un régimen político, por lo que terminó siendo absorbido en otras corrientes políticas (esencial aunque no únicamente, en el desarrollismo civil y militar), y a pesar de ello, y de su inicial afinidad con el fascismo, fue el que más contribuyó al desarrollo y a la democracia pluralista en su país. Aunque lo hizo menos que el mexicano a la igualación de condiciones. Por último, la Argentina de Perón creó un movimiento de masas hegemónico y perdurable, contribuyó en mayor medida a la igualación de condiciones pero, aunque amplió enormemente sus funciones, no logró formar y hacer perdurar un nuevo estado ni mucho menos un régimen político, por lo que su legado fue el más inestable, y por tanto el más problemático en términos de democratización y desarrollo económico.

Como vemos, de los tres populismos clásicos, sólo el PRI mexicano puede estimarse un caso exitoso en cuanto a la creación de un régimen político estable (podría decirse que el castrismo lo fue también, pero él resulta en muchos otros aspectos incomparable con los populismos). En tanto, los otros dos “modelos” fueron particularmente ineficaces para crear instituciones políticas perdurables. Incluso el peronismo, que logró perdurar como movimiento político y procesar la sucesión interna del liderazgo. Existen buenas razones para dudar de que los populismos radicales de nuestro tiempo puedan emular al PRI. En parte, por lo que tienen en exceso y en parte por sus defectos respecto a aquella experiencia. En cuanto al defecto, si algo los caracteriza es la falta de cohesión de sus elites y la debilidad de su vocación estatal, en gran medida por estar demasiado alejados de la tradición liberal de sus países, mucho más débil que la mexicana, y su aún más potente propensión al movimientismo y la desconfianza hacia las mediaciones representativas. En cuanto al exceso, el compromiso con la igualación de condiciones, muy poco relevante en México (y en Brasil) es mucho más relevante en estos casos (con la excepción parcial de la Argentina de Kirchner), y comparable por tanto con el caso del primer peronismo; en tanto que también el personalismo es mucho más marcado que en el caso de México (con la parcial excepción

de Morales en Bolivia y la más marcada del kirchnerismo), lo que significa un obstáculo extra para el establecimiento de reglas de juego perdurables, y más difícilmente aún el de una que procese la sucesión del liderazgo (aunque, de nuevo, el kirchnerismo podría ser una excepción).

Advirtamos que este personalismo no refleja tanto, o no solamente, una desbordante ambición personal de poder, como una dificultad para imponer límites a la movilización de masas y a la politización generalizada de las instituciones, y la debilidad de la organización partidaria y de mediación de intereses. Ello se refleja en las dificultades que enfrentan los mismos intentos de refundación institucional, que abren el camino a una sucesión de momentos constituyentes, que debilitan el orden heredado sin lograr instaurar otro en su reemplazo. Los cambios reiterados de las reglas de juego, y la prolongación en el tiempo de los procesos "constituyentes", objeto de críticas no sólo de las minorías excluidas, sino de sectores internos de las fuerzas oficialistas, derivan así en regímenes que giran en torno a la capacidad movilizadora y mediadora de los líderes, y sus apelaciones recurrentes a la "puesta en acto" de la voluntad popular.

Estos líderes suelen buscar, a través de las reformas constitucionales que promueven, por un lado, excluir del marco de legitimidad a sus opositores, y por otro, atar la distribución de bienes y servicios públicos, y el reconocimiento de nuevos derechos a la prolongación en el tiempo de su propio poder. Es decir, dar consistencia a sus bases de apoyo y dispersar las de sus oponentes. La prioridad que adquieren estos objetivos, como es de esperar, favorece la realización de asambleas constituyentes hiperpolitizadas y polarizadas. De allí que este reformismo institucional tenga el efecto concreto de prolongar una situación de polarización y concentración de poder en los ejecutivos, que pudo haber tenido justificación inicial por la necesidad de gestionar la salida de las crisis políticas heredadas, pero que a medida que se transforma en la única fuente y motor de la capacidad de gobierno de un liderazgo con frágiles asientos institucionales y partidarios, da lugar a verdaderos gobiernos de excepción.

Agreguemos entonces, a la distinción que planteamos en un comienzo entre momentos populistas, que cumplen una función de rearticulación del sistema político con los movimientos de opinión presentes en la sociedad en situaciones de crisis política aguda, y regímenes populistas, que tienden a perpetuarse como tales en el tiempo; otra entre institucionalización populista, en la forma de un nuevo sistema de reglas que se estabiliza y autonomiza de los liderazgos, y prolongación de la crisis, en que el momento instituyente se mantiene abierto, se politizan más y más instituciones del Estado (a la administración se suman progresivamente las fuerzas armadas, la judicatura, la educación, etc.), y se reproduce en el tiempo la precariedad de esas reglas.

Cuando esto sucede, se debe tanto al fracaso en despersonalizar esas reglas dentro del nuevo régimen, como en excluir de modo irreversible a las fuerzas opositoras que lo cuestionan. Dos rasgos que tienen evidentes paralelos en la experiencia del primer peronismo, y se alejan de la del PRI mexicano, o de la del varguismo brasileño.

La politización del estado, en principio, suele justificarse como respuesta a reales o aparentes procesos previos de despolitización, correspondientes a las etapas en que dominara la región el pensamiento neoliberal y el modelo de gestión tecnocrática, respecto a los que el populismo se presenta como reacción o freno. Con todo, y más allá de la real o imaginaria precedencia de esta despolitización, lo cierto es que este fenómeno conlleva en no pocas ocasiones una suerte de hiperpolitización. A más de en el terreno de las reformas constitucionales y cambios en legislación básica del régimen político (en la que se incluyen valores, premisas y preferencias de los partidos de gobierno, bajo la apariencia de corresponder a “aspiraciones del pueblo”), ello se refleja en otros campos especialmente sensibles. Uno de ellos es el de las fuerzas armadas: el regreso de las mismas a la arena política suele obedecer al hecho de que, en muchos casos latinoamericanos constituyen una de las últimas reservas de autoridad estatal, y por serlo, a ellas recurren los líderes populistas en búsqueda de recursos institucionales en los que afirmar y dar sostén a su poder, que en el movimiento de masas se vuelve inevitablemente fluido y corre el riesgo de ser por consecuencia efímero.

Lo mismo cabe decir de la politización de la política social. Aunque a este respecto es oportuno reconocer un aspecto sin duda innovador de los populismos radicales, que se vincula con su ya señalado compromiso con la igualdad de condiciones: no puede ignorarse, como hemos dicho, que sociedades tradicionalmente muy desiguales ingresan gracias a estos experimentos populistas en un rápido proceso de movilización en clave igualitaria. A este respecto, de nuevo, estas experiencias tienen más parecidos de familia con el primer peronismo que con el México revolucionario (precisamente en el momento en que el peronismo argentino logra finalmente acercarse a este otro modelo).

Por otro lado, a la hora de evaluar la capacidad transformadora de los mismos, no cabe ser demasiado optimistas. ¿Se orientan a crear democracias de nuevo tipo, tal vez en alguna medida “antiliberales”, pero participativas, igualitarias, y por tanto capaces de fortalecer a los sectores populares, o se trata de autoritarismos más o menos velados detrás de estas y otras invocaciones al pueblo? El igualitarismo social suele utilizarse para poner en cuestión jerarquías con las que se asocia las mediaciones institucionales preexistentes: los partidos de derecha, e incluso los de centro e izquierda tradicionales, los medios de comunicación y los grupos de interés asociados. En tanto

las jerarquías sociales en sí son en algunos casos respetadas, y en otros reconvertidas en otras nuevas, no menos inequitativas que las precedentes, pero más condicionadas por el poder político. En estos casos, el populismo cuestiona o pone en suspenso desigualdades que no son, en los hechos, reducidas, más allá de que en ocasiones se modifiquen sus términos. Como sucediera con el peronismo clásico, se trata más bien de un "desafío" a la legitimidad "autónoma" de desigualdades económicas y culturales heredadas, y su subordinación a las condiciones que imponen el líder y el movimiento para su relegitimación y subordinación. Por tanto, puede ser más humillante para las clases altas y las elites tradicionales, que eficaz para crear reglas de juego igualitarias y consensuales entre las clases y sus expresiones representativas. Es por ello que, en ocasiones, el cuestionamiento simbólico de las jerarquías genera una escena acorde a una auténtica "guerra de clases", que sin embargo no se corresponde con el alcance de las reformas sociales efectivamente emprendidas. No es casual que este componente de "amenaza" al orden vigente sea celebrado en muchos estudios sobre las nuevas izquierdas de la región, en particular en aquellos que tienden a subestimar los aspectos problemáticos del mismo y desentenderse de sus efectos prácticos.

Por lo mismo, más que de un populismo decididamente violento cabe hablar de la agitación del temor a que el mismo se desate. También en cuanto al uso de medios represivos o de acción directa, estos populismos radicales resultan ser más amenazantes y ofensivos que efectivamente agresivos. Como sea, y a resultas precisamente de esta combinación de acciones concretas y gestos simbólicos, estos populismos dan lugar a instituciones muy precarias, contrastadas constantemente por oposiciones irreductibles, y necesitadas por lo tanto de constantes movilizaciones legitimantes, de un poder constituyente que se pretende identificar con el pueblo pleno y auténtico, y de una creciente politización de las instituciones del estado. Por lógica consecuencia, los populismos radicales no pueden prescindir finalmente de una competencia mínimamente pluralista y abierta, en que demuestren poder ofrecer a la opinión pública la oportunidad de rechazarlos. Ello parece corresponderse además con el hecho de que, de nuevo a semejanza del primer peronismo, y a diferencia del PRI (y también por supuesto del modelo cubano) la legitimidad revolucionaria es sólo parcialmente efectiva, se halla limitada por el mismo origen electoral de estos fenómenos, y convive con una censura al autoritarismo que es tan útil para deslegitimar eventuales amenazas golpistas de las elites y minorías excluidas del poder, como para hacer lo propio con los intentos de liquidar completamente la competencia electoral desde los gobiernos. Llamativamente, populismos radicales que han corroído desde su interior y siguiendo sus mismas reglas, las condiciones para la democracia pluralista,

encuentran así en esas mismas reglas un límite a la revolución legal que emprenden con vistas a crear nuevos órdenes políticos.

Como sea, las energías que se consumen en sostener esta hibridez o indefinición de los regímenes se pierden para la gestión de reformas en el sector público y la economía, que son tan o más necesarias en estos países que en el resto de la región. No casualmente el intervencionismo estatal en estos países se caracteriza, como ya explicamos en el apartado anterior, también por reproducir clásicos patrones de particularismo prebendario: la asignación de rentas, subsidios, premios y castigos para una multitud de actores económicos muy segmentados, con la consecuente concentración del poder discrecional en el ejecutivo y la proliferación de compromisos patrimonialistas incompatibles con un gobierno de la ley.

Conclusiones

En suma, la presencia de líderes y fuerzas populistas con una concepción polarizante y esencialista de la lucha política, que definen sus programas regenerativos a partir de la atribución de valores y desvalores a los actores (el pueblo, la nación, los partidos, las empresas extranjeras, los organismos financieros, etc.) tiene buenas chances de contribuir al extravío de las oportunidades que hoy existen en muchos países latinoamericanos, tal vez inéditas en su historia, para la introducción de reformas sociales e institucionales más productivas que los cambios de régimen a que ellos se abocan, reformas que apunten a remediar tradicionales limitaciones en cuanto a capacidades estatales, derechos sociales y calidad de las democracias.

Son estos “gobiernos de izquierda”, indudablemente. Pero representan en alguna medida una involución respecto de una menos rígida y maniquea concepción de la izquierda, que florece en cambio en aquellos países que, por no haber sufrido fuertes conmociones políticas y contar con sólidos sistemas de partidos, han logrado conformar instituciones pluralistas más sólidas y equilibradas. Esta versión posicional y no esencialista de la izquierda latinoamericana pone en cambio el foco de su innovación en políticas públicas, procesos y estrategias específicas de reforma de la economía y el estado. Y está mostrando en países como Chile, Brasil y Uruguay, entre otros, poder contribuir significativamente a una mejor democracia, introduciendo cambios progresivos en sistemas presidencialistas que han demostrado poder procesar la alternancia política.

La izquierda populista puede, de todos modos, también tener ventajas de su lado. Sobre todo en cuanto a su capacidad para sostenerse en el poder. Dificultades

09

económicas o el simple desgaste de los gobiernos en contextos de competencia abierta están llevando a las izquierdas gobernantes a la derrota electoral. Así sucedió en Chile, e inevitablemente sucederá en otros países en los próximos años. Contra lo que esperaba Weyland (2008), que los mayores rendimientos económicos y sociales legitimarían a las izquierdas moderadas frente a las populistas radicales, podría terminar sucediendo lo opuesto: la derrota de las izquierdas moderadas y pro mercado de esos países puede llevar más agua al molino de los populismos radicales y su rechazo, no sólo al liberalismo económico, la globalización y la modernización capitalista, sino también al liberalismo político. En tanto la ausencia de pluralismo permite a gobiernos populistas como los de Venezuela o Bolivia sobrellevar mejor las dificultades económicas o la pérdida circunstancial de apoyos por otros motivos, puede bien suceder que se refuerce el prestigio de los modelos que encarnan, en detrimento de las más exigentes y precarias democracias pluralistas, que pueden seguir apareciendo para muchos latinoamericanos como "inadecuadas" para las duras realidades de la región.

Bibliografía

- Aboy Carlés, Gerardo (2000), *Repensando el populismo*, Buenos Aires, Mimeo.
- Aboy Carlés, Gerardo (2009), *La democratización beligerante del populismo*, Buenos Aires, Mimeo.
- Arnson, Cynthia J. y José Raúl Perales (eds.) (2007), *The "New Left" and Democratic Governance in Latin America*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Boersner, D. (2005), "Gobiernos de izquierda en América Latina: tendencias y experiencias", *Nueva Sociedad. La izquierda en el gobierno*, núm. 197, NUSO, mayo-junio, <http://www.nuso.org/revista.php?n=197>.
- Castañeda, Jorge G. (2006), "Latin America's Left Turn", *Foreign Affairs*, vol. 85, núm. 3, mayo-junio, pp. 28-43.
- Cleary, Matthew R. (2006), "Explaining the Left's Resurgence", *Journal of Democracy*, vol. 17, núm. 4, octubre, pp. 35-49.
- Cleary, Matthew R. (2009), "A Two-Stage Explanation of the New Latin American Left" (ponencia presentada en LASA), Río de Janeiro, junio.
- Etchemendy, Sebastián (2008), "¿Izquierda de actores o de política social? El dilema del progresismo en América Latina", *Umbrales*, núm. 5, Buenos Aires, Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, abril-julio.

- Etchemendy, Sebastián (2007), “La nueva izquierda en América Latina. Cuando la tradición populista desafía”, *Umbrales*, núm. 1, Buenos Aires, Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, diciembre de 2006-marzo de 2007.
- Etchemendy, Sebastián y Candelaria Garay (2008), “Between Moderation and Defiance: The Kirchner Government in Comparative Perspective (2003-2007)” (ponencia presentada en el “Latin America’s Left Turn: Causes and Implications”), Weatherhead Center for International Affairs, Cambridge, Harvard University, abril.
- Flores, Gustavo (2008), “The Political Economy of the Latin American Left: Explaining Governments’ Reactions to Neoliberal Reforms” (tesis de doctorado), Washington, Georgetown University.
- Huber, Evelyne y Jennifer Pribble (2008), “The Left in Chile: Moving Beyond the Transition?” (ponencia presentada en el “The Performance of Leftist Governments in Latin America: What does the Left do Right?”), Austin, University of Texas, marzo 6 y 7.
- Hunter, Wendy (2007), “The Normalization of an Anomaly: The Workers’ Party in Brazil”, *World Politics*, vol. 59, núm. 3, Baltimor, The Johns Hopkins University Press, abril, pp. 440-475.
- Ipola, Emilio de y Juan Carlos Portantiero (1989), “Lo nacional-popular y los populismos realmente existentes”, en Emilio de Ipola (dir.), *Investigaciones políticas*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Kaufman, Robert K. (2007), “Political Economy and the ‘New Left’”, en Cynthia J. Arnson y José Raúl Perales (eds.) (2007), *The “New Left” and Democratic Governance in Latin America*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Kurt Weyland (1999), “Clarifying a Contested Concept: “Populism” in Latin American Studies” (ponencia presentada en 95e rencontre annuelle, American Political Science Association), Atlanta, septiembre.
- Laclau, Ernesto (2006), “La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana”, *Nueva Sociedad*, núm. 205, NUSO, septiembre-octubre.
- Laclau, Ernesto (2005), *La razón populista*, Buenos Aires / México, Fondo de Cultura Económica.
- Lanzaro, Jorge (2008), “La socialdemocracia criolla”, *Nueva Sociedad*, núm. 217, NUSO, septiembre-octubre.
- Lanzaro, Jorge (2007), “La ‘Tercera ola’ de las izquierdas latinoamericanas” (ponencia presentado en “Colloquium o Amérique Latine: Nouvelles Gauches?”), Montreal, marzo del 29 al 30.
- Lanzaro, Jorge (ed.) (2004), *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, Montevideo, Fin de Siglo.
- Leiras, Marcelo (2007), “Latin America’s Electoral Turn: Left, Right, and Wrong”, *Constellations*, vol. 14, núm. 3, pp. 398-408.
- Levitsky, Steven y Kenneth M. Roberts (2009), “Explaining Variation in Latin America’s “Left Turn” (ponencia presentada en LASA), Río de Janeiro, junio.

- Lozano, Wilfredo (2005), "La izquierda latinoamericana en el poder: interrogantes sobre un proceso en marcha", *Nueva Sociedad*, núm. 197, NUSO, mayo-junio .
- Lynch, Nicolás (2007), "What the 'Left' Means in Latin America Now", *Constellations*, vol. 14, núm. 3, pp. 373-383.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.) (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mayorga, René Antonio (2007), "Conceptual and Historical Perspectives", en Cynthia J. Arnson y José Raúl Perales (eds.) (2007), *The "New Left" and Democratic Governance in Latin America*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Mustapic, Ana María (2005), "Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001", *Desarrollo Económico*, vol. 45, núm. 178, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social, pp. 263-280.
- Nazareno, Marcelo y Susan Stokes (2009), "Coaliciones y política económica. Los caminos de la nueva izquierda en América Latina" (ponencia presentada en LASA), Río de Janeiro, junio.
- O'Donnell, Guillermo (2010), "Repensando las democracias delegativas", Buenos Aires, Mimeo.
- Panizza, Francisco E. (2005a), "The Social Democratisation of the Latin American Left", *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, núm. 79, Amsterdam, CEDLA, octubre, pp. 95-103.
- Panizza, Francisco E. (2005b), "Unarmed Utopia Revisited: The Resurgence of Left-of-Center Politics in Latin America", *Political Studies*, núm. 53, diciembre, Oxford / Massachusetts, Blackwell Publishing, pp. 716-734.
- Panizza, Francisco E. (2003), "Populism and the mirror of democracy" (ponencia presentada en la 53rd Annual Conference of the Political Studies Association "Democracy and Diversity"), Leicester, Ingraterra, University of Leicester, abril.
- Paramio, Ludolfo (2006), "Giro a la izquierda y regreso del populismo", *Nueva Sociedad*, núm. 205, NUSO, septiembre-octubre.
- Paramio, Ludolfo (2003), "Perspectivas de la izquierda en América Latina" (documento de trabajo núm. 6), Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 20 de enero.
- Petkoff, Teodoro (2005), "Las dos izquierdas", *Nueva Sociedad*, núm. 197, NUSO, mayo-junio, pp. 114-128.
- Ramírez Gallegos, Franklin (2006), "Mucho más que dos izquierdas", *Nueva Sociedad*, núm. 205, NUSO, septiembre-octubre, pp. 31-44.
- Roberts, Kenneth M. (2008), "The Mobilization of Opposition to Economic Liberalization", *Annual Review of Political Science*, vol. 11, pp. 327-249.
- Roberts, Kenneth M. (2007), "Latin America's Populist Revival", *SAIS Review*, núm. 27, Baltimor, The Johns Hopkins University Press, invierno-primavera, pp. 3-15.

- Roberts, Kenneth M. (2006), “Populism, Political Conflict, and Grass-Roots Organization in Latin America”, *Comparative Politics*, vol. 38, núm. 2, Nueva York, Universidad de Nueva York, enero, pp. 127-148.
- Roberts, Kenneth M. (1998), *Deepening Democracy? The Modern Left and Social Movements in Chile and Peru*, Stanford, Stanford University Press.
- Schamis, Hector E. (2006), “Populism, Socialism, and Democratic Institutions”, *Journal of Democracy*, vol. 17, núm. 4, Washington, octubre, pp. 20-34.
- Shifter, Michael y Vinay Jawahar (2005), “Latin America’s Populist Turn”, *Current History*, vol. 104, núm. 679, Filadelfia, febrero, pp. 51-57.
- Torre, Carlos de la (2003), “Populism and Neopopulism: Old Answers to New Problems?” (ponencia presentada en LASA), Dallas, marzo.
- Weyland, Kurt (2009), “The Rise of Latin America’s Two Lefts: Insights from Rentier State Theory”, *Comparative Politics*, vol. 41, núm. 2, Nueva York, Universidad de Nueva York, enero, pp. 145-164.
- Weyland, Kurt (2008), “The Latin American Left: Destroyer or Savior of the Market Model?” (ponencia presentada en Latin America’s Left Turn: Causes and Implications), Harvard University, abril.
- Zanatta, Loris (2007), “El populismo en América Latina” (ponencia presentada en Colloquio Internacional sobre Populismo y Estado en America Latina), Tel Aviv University, 12 de junio.

Recibido: 21 de octubre de 2010

Aceptado: 1 de abril de 2011

Índice

La reforma político-electoral en América Latina 1978-2009: evolución, situación actual, tendencias y efectos

The 1978-2000 political electoral reform in Latin America: evolution, current situation, tendencies and consequences

Daniel Zovatto¹

Resumen: El autor analiza la reforma política electoral en América Latina como parte del proceso de consolidación democrática de la región, resaltando la importancia de brindar atención a las exigencias de la representación, participación y gobernabilidad. Se abordan las reformas en materia de régimen de gobierno, sistema de partidos políticos e instituciones de la democracia directa para el periodo 1978-2009. Realiza también algunas reflexiones en torno a las condiciones necesarias para avanzar con éxito en un proceso de reforma, así como los principales obstáculos que se pueden presentar en cualquier proceso de reforma política.

Palabras clave: sistema electoral, régimen de gobierno, reforma política, reforma electoral, gobernabilidad y representación política

I. Introducción

América Latina vive un momento inédito, único en su historia, el cual ofrece grandes oportunidades pero también importantes desafíos. Hemos conmemorado las primeras tres décadas desde que en 1978, iniciara su recorrido por nuestro Continente la Tercera Ola Democrática. Desde entonces la región vive, con sus luces y sus sombras, el proceso de democratización más profundo, extenso y prolongado de toda nuestra historia. Del balance de estos 30 años se desprenden indudablemente razones tanto para la esperanza pero también para la frustración.

En términos generales, América Latina presenta una situación inédita, única en el escenario mundial, pues combina por un lado países que cuentan en su totalidad con regímenes políticos democráticos (con la excepción de Cuba), pero que al mismo tiempo tienen amplios sectores de su población viviendo por debajo de la línea de pobreza y con la distribución del ingreso más desigual del mundo. En efecto, la

¹ Centro de Investigaciones Políticas, Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: marcosnovaro@gmail.com

Abstract: The author analyses the political and electoral reform in Latin America as part of the process of democratic consolidation, highlighting the importance of paying special attention to the demands of representation, participation and governance. The analysis addresses the issues concerning the reforms of the government regimes, political party systems and institutions of democracy during the period comprised between 1978-2009. It also provides some reflections on the necessary condition to successfully move forward in a reform process as well as on the obstacles that may arise in any process of political reform.

Keywords: Electoral system, government regime, political reform, electoral reform, governance and political representation.

persistencia de la pobreza y de la indigencia (34% y 13% promedio regional, respectivamente, proyectado por la CEPAL para fines de 2009) y de la desigualdad (la peor distribución del ingreso del mundo), el déficit de las instituciones políticas, la debilidad e ineficacia del Estado y una ciudadanía de baja intensidad (sobre todo en lo que refiere al disfrute efectivo de los derechos económicos y sociales), son cuatro de las causas principales que impiden que tengamos una democracia de mejor calidad.

No cabe duda alguna que el avance logrado en estos años en materia de elecciones libres y justas, en materia de vigencia y respeto de los derechos humanos y democratización es significativo. Sin embargo, nuestras democracias acusan déficits importantes así como grados diversos de fragilidad y enormes desafíos, entre los que destacan los problemas institucionales que afectan la estabilidad política, la gobernabilidad y el estado de derecho, la independencia y la relación entre los poderes, el funcionamiento de los sistemas electorales y de partidos políticos, así como la práctica política misma. El ejemplo reciente de la crisis en nuestro hermano país, Honduras, es una muestra clara de estos vaivenes en el proceso de consolidación democrática.

Pese a todo ello, la democracia sigue siendo el sistema preferido en América Latina (59% la apoya y 76% considera que pese a sus problemas es el mejor sistema de gobierno de todos los conocidos, según datos de Latinobarómetro 2009) la cual, junto a la economía de mercado, es vista por la gran mayoría de la ciudadanía como el camino principal para que el país pueda avanzar por la senda del desarrollo.

La reforma político electoral: necesidad y principales áreas de reforma

Una de las características principales de nuestra época radica en los desajustes que existen entre la política y la sociedad. Para algunos estamos viviendo no solo un claro retraso en las formas de hacer política, sino también en las formas de pensar la política.

Como bien apunta B. Nanin (1992), el patrón de la democracia de partidos ha declinado con el auge de nuevos modos de hacer política, debido a los cambios operados en las sociedades mismas y en la cultura, vía la fuerte presencia de los medios de comunicación.

En efecto, la institucionalidad democrática tiene serios problemas de desajustes, que le complican procesar de manera eficiente y efectiva las significativas transformaciones socio-culturales y económicas que ha experimentado la región. La inserción en la globalización, junto a las crisis y tensiones políticas recientes, ha revelado un doble desajuste: por un lado, las nuevas demandas y los cambios socioeconómicos; por otro, las limitadas capacidades institucionales para gestionar tales procesos.

En el centro de estos desajustes se ha arraigado una generalizada desconfianza institucional, particularmente en relación con los partidos políticos y los parlamentos, los cuales son las instituciones con los niveles más bajos de credibilidad ciudadana (24 y 34% respectivamente como promedio regional latinoamericano según el Latinobarómetro 2009).

Estos desajustes y las crisis de gobernanza que los acompañan llevaron a los países latinoamericanos, durante las últimas tres décadas, a una intensa agenda de reforma constitucional, política y electoral. Pero, a diferencia de lo ocurrido con las reformas económicas (que estuvieron basadas en el llamado Consenso de Washington), en el terreno de las reformas constitucionales, políticas y electorales nunca existió un consenso amplio en torno a un conjunto de medidas, si bien es posible identificar ciertas tendencias dominantes.

Lo cierto es que, similar a lo que viene ocurriendo actualmente en el terreno económico, donde se está hablando cada vez con más fuerza acerca de la necesidad de una segunda y hasta de una tercera generación de reformas, o bien acerca de la necesidad de una nueva agenda económica y de una nueva relación entre el Estado y el mercado, en el terreno constitucional, político y electoral estamos también en presencia de una nueva ola de reformas (constitucionales, políticas y electorales) dirigidas a tratar de equilibrar, ajustar y sintonizar los sistemas políticos con las nuevas

realidades sociales y las crecientes exigencias de la ciudadanía en búsqueda de mayores y mejores niveles de representación, participación y gobernabilidad.

Ciertamente, a partir de 1978, los países de América Latina experimentaron la necesidad de impulsar una clara y renovada agenda de reformas dirigidas a tratar de equilibrar, ajustar y sintonizar los sistemas políticos con las nuevas realidades sociales y las crecientes exigencias de la ciudadanía en búsqueda de mayor y mejor representación y gobernabilidad. Estas reformas abarcaron aspectos centrales del régimen de gobierno, régimen electoral y sistema de partidos y, si bien en numerosos países ha habido fuertes resistencias al cambio, ya se ha recorrido un largo camino con importantes efectos en la consolidación de las instituciones democráticas de la región.

No obstante, hay que rescatar lo sostenido por Giovanni Sartori (1994:8), cuando señaló: "...es claro que las instituciones y las Constituciones no pueden hacer milagros. Pero difícil será que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno". Es decir, la estructura legal de un país ordena y disciplina los procesos de toma de decisiones en el Estado, aspecto fundamental para el buen funcionamiento de la democracia moderna.

Estamos, en suma, frente a una paradoja, ya que se exige más y mejor política en un contexto de escepticismo y descreimiento respecto de ella. Como bien apunta Fernando Calderón (2008) "La revalorización del rol de la política, la recuperación de su lugar como orientadora del futuro de la sociedad, es el dato más importante de este nuevo tiempo. Pero la política no puede operar en el vacío, sino dentro de ciertos límites fijados por la situación económica y por las nuevas y viejas demandas y problemas socio-culturales. Esos límites definen nuevos espacios de lo posible, cuyas fronteras están marcadas por el auge de los medios de comunicación, la creación de nuevas desigualdades y, paradójicamente, un clima de escepticismo frente a la política. La innovación política debe entonces atender estos fenómenos con base en el fortalecimiento y transformación del Estado como actor estratégico, la potenciación de los parlamentos y los partidos y la acentuación de las experiencias colectivas exitosas de multiculturalismo y descentralización. Se trata, en definitiva, de profundizar, desde la política, cambios que resguardando las instituciones conduzcan a una mayor igualdad social, único camino para fortalecer la gobernabilidad democrática". Y agrega: "...todo ello está contribuyendo a reconfigurar los mecanismos de representación, ya que las actuales demandas de la ciudadanía apuntan a una mayor participación del Estado en la gestión del desarrollo y en la expansión democrática y, al mismo tiempo, a un control ciudadano más exigente sobre el poder público".

En esta línea de pensamiento, el examen que presentamos pretende reflejar las principales características y tendencias del proceso latinoamericano de reforma política y electoral durante el periodo que va desde 1978 hasta 2009. Me concentraré en los siguientes tres puntos:

1. Las reformas de los sistemas electorales (para presidente de la República y para el Congreso);
2. Las reformas a los partidos políticos, en especial en lo que refiere a su constitucionalización y regulación jurídica, democracia interna, financiamiento y candidaturas independientes;
3. La incorporación de los mecanismos de democracia directa y semi directa;

Existen obviamente otras áreas de reforma que han tenido lugar durante este periodo, las cuales dada la limitación de tiempo no abordaremos, entre las que cabe mencionar, por su importancia: (1) reformas a los organismos electorales; (2) las reformas del sistema de gobierno; (3) los intentos de re-equilibrar la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo; (4) la introducción de las cuotas como mecanismos para incrementar la participación política de la mujer; (5) los procesos de reforma del sistema judicial, (6) la incorporación plena de los derechos humanos acompañada, en muchos casos, de la constitucionalización de la figura del Ombudsman, (7) los procesos de descentralización política; (8) el fortalecimiento de los órganos de “accountability horizontal”.

A todo ello hay que agregar un continuado proceso de reformas constitucionales en muchos países de la región, iniciado en algunos de ellos desde la perspectiva de un nuevo constitucionalismo.

II. Reforma del sistema electoral

A. Concepto y debate en torno a los sistemas electorales

Hace ya ocho décadas que Ortega y Gasset (2005: 204) declaró que “la salud de la democracia depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral, si el régimen de cromáticos es acertado —si se ajusta a la realidad— todo va bien, si no, aunque el resto marche óptimamente, todo va mal”. La frase es elocuente pues concentra la sencillez y la fragilidad de la democracia, por eso no es casual que ese se haya convertido en el tema central de la ciencia política en el siglo xx. Como quiera

que sea, no hay duda que el tema ha sido el pivote de la democratización en América Latina y en algunas transiciones, incluso, el factor decisivo, el factor que resume todo el proceso de cambio social, político y cultural en los últimos treinta años.

Algunos autores han llegado a definir al sistema electoral como "... el conjunto de elementos normativos y sociopolíticos que configura el proceso de designación de titulares de poder, cuando este proceso se basa en preferencias expresadas por los ciudadanos de una determinada comunidad política" (Vallés y Agusti, 1997: 33). No obstante, en este texto, utilizaremos un concepto mucho más modesto, restringido y normalmente aceptado, es decir "el conjunto de normas que determinan las formalidades y procedimientos con que los electores seleccionan a los candidatos y partidos políticos de su preferencia y la conversión de votos en escaños (si hablamos de elecciones parlamentarias) o bien en el acceso al poder ejecutivo (si hablamos de elecciones presidenciales)" (Nohlen, 1998:34).

Los sistemas electorales son pues, una combinación de varios elementos de diversos tipos, a saber: las circunscripciones o distritos electorales, el tipo de candidatura, la modalidad del voto, el calendario de convocatoria electoral, la fórmula o criterio de conversión de votos en escaños, la barrera electoral que permite la sobrevivencia de un partido, entre otros.

Una manera muy sencilla de mirar y clasificar al sistema electoral, es a partir de la fórmula electoral empleada para acceder al cargo de representación:

Sistema de elección presidencial:

Mayoría simple

Mayoría absoluta con dos vueltas

Segunda vuelta con umbral reducido (o mayoría relativa calificada)

Sistema de elección legislativa:

Representación proporcional

Mayoría simple

Sistema segmentado

Sistema binominal

Esto no quiere decir que el tipo de fórmula electoral sea el único elemento que rodea al sistema de elección presidencial y legislativa, y ni siquiera que sea la más importante de todas sus características. Existen otros, entre los cuales cabe destacar los siguientes: la duración del mandato presidencial, la normativa y práctica de la reelección, la simultaneidad/concurrencia de las elecciones (ejecutivas y legislativas), las características en el registro de votantes, y el tipo de listas utilizadas para la elección

de los representantes legislativos. Sobre algunos de estos aspectos haremos un rápido recorrido de lo que ha sido el proceso reformador en América Latina.

B. Visión comparada latinoamericana: situación actual y tendencias

En América Latina, las modificaciones de las leyes electorales son muy frecuentes, no obstante estas reformas, al ser analizadas cuidadosamente, evidencian que usualmente no han afectado mayormente la orientación general del sistema hacia la proporcionalidad de los resultados o a la formación de mayoría.

En efecto, en la mayor parte de los casos, los objetivos perseguidos por las reformas (mejor representación y mayor gobernabilidad), fracasaron al estrellarse contra un contexto político que no fue suficientemente tomado en cuenta.

B.1. Sistema electoral para Presidente de la República: Mayoría relativa o mayoría absoluta (tendencia claramente a favor del sistema de ballotage)

Durante el período 1978-2009, se registra en la región una tendencia clara a pasar del sistema de mayoría simple al de mayoría a dos vueltas o al de segunda vuelta con umbral reducido en la elección de Presidente. El objetivo principal de tales reformas fue fortalecer la legitimidad de origen del candidato ganador o, en algunos casos, reducir las posibilidades de que un tercer partido alcanzara la presidencia. Si bien es difícil emitir un juicio definitivo sobre los efectos de estas modificaciones, la experiencia comparada evidencia que en varios casos la meta de fortalecer el mandato presidencial no se alcanzó. Por el contrario, en algunos países la gobernabilidad se debilitó cuando el candidato ganador de la segunda vuelta no fue el mismo que triunfó en la primera. Además, el paso hacia el sistema mayoritario a dos vueltas parece haber contribuido, en varios países, a incrementar el nivel de fragmentación del sistema de partidos, reduciendo la cantidad de votos que el candidato ganador obtiene en la primera ronda, así como el número de escaños que su partido alcanza en el Legislativo.

Considerando las reformas realizadas durante el periodo de estudio, es posible describir el siguiente panorama en la región: cinco países eligen hoy a sus presidentes mediante el sistema de mayoría simple o mayoría relativa a una vuelta (Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela). En las restantes 13 naciones impera el sistema de elección por mayoría absoluta. De estos, ocho casos (Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay) hacen ganar al candidato que obtiene 50% más uno de los votos válidos, mientras que en los

cinco restantes (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Nicaragua), se instaló al mismo tiempo un sistema de segunda vuelta con umbral reducido.

Sobre el tema de la segunda vuelta electoral, se ha generado un amplio debate, el cual aún no ha sido resuelto. Los defensores del sistema de doble vuelta señalan dos ventajas fundamentales de este procedimiento. En primer lugar indican que éste fortalece la legitimidad del presidente electoral, no solamente porque garantiza la superación del umbral electoral fijo, sino también porque permite que el electorado mismo dirima la contienda electoral. En segundo lugar, argumentan que el sistema de balotaje tendería a fortalecer la gobernabilidad democrática, al garantizar al presidente un amplio respaldo popular y promover la formación de coaliciones electorales entre la primera y la segunda vuelta, que posteriormente podrían transformarse fácilmente en coaliciones de gobierno.

Por su parte, los críticos del balotaje sostienen que la doble vuelta difícilmente cumple esas promesas, en primera instancia, porque la supuesta legitimidad derivada del amplio respaldo electoral del presidente puede ser artificial e inestable. En segundo término, se señala que existe la posibilidad de que el sistema de doble vuelta promueva, en forma indirecta problemas de gobernabilidad en lugar de resolverlos, particularmente cuando las elecciones legislativas y presidenciales son simultáneas. En efecto, si la elección legislativa se define en la primera ronda, es posible que el presidente electo en segunda vuelta carezca del apoyo legislativo mayoritario para gobernar.

Con respecto a los efectos de la segunda vuelta cabe apuntar, siguiendo en este punto a Aníbal Pérez Liñán, que en la mayor parte de los casos de balotaje, el presidente podría haber sido electo por mayoría simple sin alterar el resultado final, y la realización de una segunda vuelta (con el costo adicional que ello implica) parece innecesaria para garantizar la legitimidad electoral. Por otro lado, existen casos en los que la segunda vuelta parece jugar un papel relevante; son aquellas circunstancias en las que el electorado está dispuesto a utilizar el balotaje para formar una “mayoría negativa” y revertir el resultado inicial. En estos casos, sin embargo, la utilización de la doble vuelta se ha mostrado peligrosa para la gobernabilidad democrática a menos que exista un sistema de partidos históricamente institucionalizado y capaz de encapsular el conflicto político.

No obstante los criterios señalados, es difícil emitir un juicio riguroso sobre el impacto real de los sistemas con segunda vuelta. En la mayoría de los casos, el tiempo transcurrido desde que fueron adoptados no es suficiente para evaluar su impacto potencial en la fragmentación del sistema de partidos a largo plazo. En lo que

respecta al efecto inmediato de fortalecer el mandato del presidente electo, parecería que esas expectativas no se han cumplido en la mayoría de los casos.

B.2. Reelección presidencial (tendencia claramente favorable a la reelección)

Actualmente existe una normativa variada respecto a la reelección. El caso más restrictivo es aquel en que el presidente tiene prohibido reelegirse en cualquier momento una vez que se ha desempeñado en ese cargo. En una posibilidad intermedia se permite la reelección, pero sólo después de que transcurra al menos el periodo de otro presidente. En otro caso subsiste la posibilidad de permanecer en el poder durante dos periodos consecutivos, en una única reelección. Finalmente, está el caso que permite la reelección indefinida.

Durante el periodo en estudio, la normativa sobre la reelección presidencial presenta variaciones importantes a lo largo de la región. Once países la modificaron; Argentina y Brasil pasaron de permitir la reelección después de al menos un mandato, a permitirla en forma inmediata. Ecuador pasó de prohibir la reelección a permitirla después de un mandato presidencial en 1996, y en el 2008 volvió a aceptar de forma inmediata por una sola vez. Costa Rica, por su parte, levantó la prohibición constitucional de 1969, permitiéndose así la reelección presidencial después de dos periodos de gobierno. Bolivia, por su parte, en 2009 pasó de permitirla de manera irrestricta, a establecerla para un solo periodo de forma inmediata. En lo que respecta a República Dominicana, se dieron tres modificaciones durante el periodo: primero, en 1994, cuando se prohibió la reelección inmediata, segundo en 2002, en sentido inverso, es decir, volviendo a permitirla, y finalmente en 2010 cuando se volvió a prohibir de forma inmediata y se estableció de forma alterna.

En Venezuela, la reforma de 1999 modificó el sistema electoral al pasar de reelección no inmediata a inmediata por una sola vez. Posteriormente, en el proyecto de reforma constitucional aprobado por la Asamblea Nacional, y rechazado vía referendo en diciembre de 2007, el presidente Chávez promovió instaurar la reelección indefinida. Si bien esa iniciativa no prosperó, posteriormente Chávez lanzó otro referéndum constitucional que además de la reelección indefinida del presidente, incluyó la reelección de gobernadores, alcaldes y legisladores, el cuál sí fue apoyado, convirtiéndose Venezuela en el único país de la región (salvo Cuba) que contempla la reelección ilimitada.

Entretanto, en los tres países donde la reelección inmediata estaba permitida al inicio del periodo esa posibilidad ya no cuenta. En Paraguay está

totalmente prohibida, mientras que en Nicaragua y Perú sólo cabe la posibilidad una vez transcurrido un mandato presidencial.

Colombia adoptó un enfoque más restrictivo en la reforma de 1991, al pasar de permitir la reelección después de un periodo presidencial a prohibirla totalmente; sin embargo, en 2004 volvió a aceptarse la reelección de manera inmediata, por una sola vez. Posteriormente, en 2009, se inició un curso de acción política para volver a reformar la Constitución y abrir la posibilidad de un tercer mandato del Presidente Uribe. En efecto, el 19 de mayo del año pasado, el Senado colombiano aprobó la ley 1354 que convocaba a un referéndum para decidir sobre esa posibilidad, la cual también fue aprobada por la Cámara de Diputados. Luego se turnó a examen de constitucionalidad, cuyo resultado se conoció recién el 26 de febrero de 2010. La Corte Constitucional, en la sentencia C141/10, resolvió declarar “inexequible” la referida ley argumentando, en síntesis, vicios procedimentales en el proceso de su iniciativa ciudadana, así como de su formalización, discusión y aprobación legislativa, lo que no sólo implicó la vulneración de formalidades legales sino más bien la violación sustancial del principio democrático, “...uno de cuyos componentes esenciales es el respeto de las formas previstas para que las mayorías se pronuncien” (ver www.elabedul.net/reeleccion/).

Cabe decir que la sentencia de la Corte Constitucional de Colombia porta mensajes cruciales en torno al valor jurídico de la Constitución, la importancia de las instituciones y el papel del Estado de Derecho como pilares de la democracia.

Hay que acentuar que todas las reformas recientes en favor de la reelección, en especial en su modalidad consecutiva, tuvieron nombre y apellido: Menem en Argentina, Morales en Bolivia, Cardoso en Brasil, Uribe en Colombia, Correa en Ecuador, Fujimori en Perú, Chávez en Venezuela, y Mejía en República Dominicana. En todos estos casos las reformas se llevaron a cabo durante la presidencia de mandatarios que buscaron su reelección inmediata, y que de hecho la obtuvieron en los siete primeros países. El único que no lo logró fue Mejía en República Dominicana.

En suma: la legislación latinoamericana vigente es claramente favorable a la reelección, pues más de dos terceras partes de los países (14 de 18) la permiten, situación que fortalece el hiperpresidencialismo. Sin embargo, la normativa presenta variaciones importantes: en siete países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, República Dominicana y Venezuela) se permite la reelección consecutiva, pero por un solo periodo. En otros siete países (Chile, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) sólo es posible transcurrido al menos un mandato presidencial. En

las cuatro naciones restantes (Guatemala, Honduras, México y Paraguay) la reelección está totalmente vedada.

Por último, cabe destacar que la experiencia de los últimos años demuestra que América Latina vive una fiebre reeleccionista sin precedentes: de las elecciones presidenciales celebradas entre Noviembre de 2005 y Diciembre de 2009, en doce de ellas se presentaron candidatos para la reelección: Brasil, Bolivia (dos veces), Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. De éstos, seis fueron casos de reelección alterna y otros seis de reelección inmediata.

Los procesos electorales de Bolivia (2005), Chile, Costa Rica, Nicaragua, Perú y Uruguay, fueron casos de reelección alterna. De estos, tres ex presidentes, Quiroga en Bolivia, Frei en Chile y Lacalle en Uruguay, fracasaron en su intento de reelección, mientras que Arias en Costa Rica, Ortega en Nicaragua y García en Perú sí lo lograron. En los casos de reelección inmediata, Brasil (Lula), Bolivia (Morales), Colombia (Uribe), Ecuador (Correa), República Dominicana (Fernández) y Venezuela (Chávez), todos los presidentes lograron la continuidad de su mandato. Nunca desde el retorno de la democracia en 1978 hubo en la región tantos presidentes reelectos. En efecto, mientras en 2004 había un solo presidente reelecto bajo la modalidad alterna (Leonel Fernández en República Dominicana), hoy tan sólo seis años después hay nueve (50%): seis bajo la modalidad inmediata: Chávez, Correa, Fernández, Lula, Morales y Uribe, y tres bajo la modalidad alterna: Arias, García y Ortega.

Un análisis desde el punto de vista de su conveniencia o perjuicio lleva a un debate de nunca acabar sobre este tema.

Por un lado, los críticos sostienen que la reelección expone al sistema político al riesgo de una “dictadura democrática” y refuerza la tendencia hacia el liderazgo personalista y hegemónico inherente al presidencialismo, y apuntan que los mandatos posteriores son por lo general de mala calidad. Al menos siete experiencias, desde 1978 a la fecha, parecieran confirmar los argumentos sobre sus peligros y defectos: 1) Alfredo Stroessner en Paraguay, inconclusa como secuela del golpe de Estado de 1989, si bien cabe recordar que venía ocupando el poder desde 1954 como consecuencia de varias reelecciones sucesivas; 2) Joaquín Balaguer en República Dominicana, cuyo último mandato fue acortado de cuatro a dos años como consecuencia del fraude cometido durante su última reelección en 1994; 3) Alberto Fujimori en Perú, inconclusa debido a su fuga del país por fraude y corrupción; 4) Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia, que debió renunciar a mitad de su segundo periodo. Los mediocres segundos gobiernos de: 5) Carlos Andrés Pérez, inconcluso

por destitución, y 6) Rafael Caldera en Venezuela. A ellos debemos sumar el segundo mandato de: 7) Carlos Menem en Argentina, que si bien concluyó su periodo lo hizo acosado por problemas económicos, elevado desempleo e innumerables denuncias de corrupción.

Los defensores de la reelección, por el contrario, argumentan que ésta permite aplicar un enfoque más “democrático”, en tanto posibilita a la ciudadanía elegir con mayor libertad al presidente y responsabilizarlo por su desempeño, premiándolo o castigándolo según el caso. Si bien en América Latina, durante el último cuarto de siglo, los ejemplos de Cardoso en Brasil (inmediata) y Sanguinetti en Uruguay (alterna) constituyen experiencias moderadamente positivas de las dos modalidades de reelección, en ambos casos sus primeros mandatos fueron más exitosos que los segundos. Queda por evaluar las reelecciones de Leonel Fernández en República Dominicana, Oscar Arias en Costa Rica, Daniel Ortega en Nicaragua, Allan García en el Perú, Álvaro Uribe en Colombia, Lula en Brasil, Morales en Bolivia, Correa en Ecuador y Hugo Chávez en Venezuela, una vez que los mismos concluyan sus gobiernos.

B.3. Duración del mandato presidencial (tendencia mínima a la reducción)

En lo que respecta a la duración del mandato presidencial, éste varía entre cuatro y seis años. Así, en nueve países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala y Honduras), los períodos presidenciales son de cuatro años; en otros siete son quinquenales (Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay); y en dos, el período es de seis años (México y Venezuela).

Siete países cambiaron la duración del mandato presidencial durante el periodo del estudio: cinco lo redujeron y otros dos lo ampliaron. Algunas de las reducciones, sin embargo, quedan abiertas a interpretación. Brasil y Argentina acortaron el período presidencial de cinco y seis años respectivamente a cuatro años, pero al mismo tiempo establecieron la posibilidad de una reelección inmediata, lo cual potencialmente le permite al presidente permanecer en el cargo durante ocho años consecutivos.

Por su parte, los chilenos acortaron dicho mandato al pasar de uno solo y prolongado de ocho años, a uno más reducido de seis años en 1993 y en el 2005 volvieron a reducir el mandato presidencial de seis a cuatro años. Asimismo, en Guatemala y Nicaragua dicho período pasó de cinco a cuatro años y de seis a cinco

años respectivamente. En contraste, en Bolivia el período aumentó de cuatro a cinco años, y con posibilidad de reelección inmediata.

En Venezuela con las reformas de 1999, el periodo aumentó de cinco a seis años, con posibilidad de reelección ilimitada del presidente, la cual fue aprobada en 2009.

Como resultado de estos cambios, la duración promedio del mandato presidencial en la región disminuyó de 4.9 años a 4.6 años.

B.4. Elecciones concurrentes o de medio periodo (sin tendencia)

La fecha de la realización de las elecciones presidenciales y legislativas también influye en la convergencia de fuerzas partidarias en torno a los poderes ejecutivo y legislativo.

En lo relativo a este tema, en 12 de los 18 países que incluye este estudio, las elecciones presidenciales y legislativas se celebran al mismo tiempo (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay). De éstos, Brasil presenta una ligera desviación del sistema, pues en cada elección presidencial o legislativa entre uno y dos tercios de los representantes senatoriales son elegidos alternadamente, si bien las elecciones para ambos poderes se celebran siempre el mismo día. Destaca el caso de Ecuador, en donde el nuevo Código de la Democracia establece que las elecciones legislativas se celebran simultáneamente con la segunda vuelta presidencial (si la hubiese). Si no hay segunda vuelta, las elecciones legislativas se deben celebrar 45 días después de la primera vuelta electoral, pero en todo caso, el periodo del mandato es simultáneo.

En Argentina y México, los comicios son parcialmente simultáneos: en el primero, la mitad de los representantes ante la Cámara Baja y un tercio de los de la Cámara Alta son elegidos la misma fecha que el Presidente, mientras la otra mitad del Congreso y otro tercio de la Cámara Alta son elegidos a mitad del mandato presidencial. En el segundo, el período de los diputados ante la Cámara Baja es de tres años, de forma que las elecciones para toda la institución coinciden con los comicios presidenciales y luego se celebran otras transcurrida la mitad del mandato presidencial de seis años.

En los cuatro países restantes (Colombia, El Salvador, República Dominicana y Venezuela), las elecciones para ambos poderes casi nunca o nunca se llevan a cabo el mismo día. De estos países, el caso colombiano es excepcional porque las elecciones para ambos poderes se celebran el mismo año en ciclos de cuatro años,

pero las legislativas se llevan a cabo dos meses y medio antes de la primera vuelta de los comicios presidenciales.

Los seis países donde las fechas de las elecciones se modificaron durante las últimas dos décadas no establecen una tendencia regional en cuanto a la coincidencia de los comicios para ambos poderes. República Dominicana y Venezuela pasaron de un sistema con elecciones parcialmente simultáneas a un sistema con ciclos no simultáneos. En Chile, hubo dos modificaciones; la primera con la reforma de 1993 pasando de un sistema totalmente simultáneo a uno no simultáneo. La segunda, con la reforma constitucional de 2005 que redujo el mandato de gobierno a cuatro años estipula que las elecciones legislativas y ejecutivas se realizan de manera conjunta. Brasil es la única nación que hizo un giro total en la dirección opuesta, al pasar de celebrar sus elecciones en fechas diferentes a realizarlas en forma concurrente. Ecuador transformó en 1998 su sistema de parcialmente simultáneo a simultáneo al eliminar los comicios legislativos de medio período para los representantes provinciales, y posteriormente, en 2008, hizo un ajuste en la fecha de la elección en función del resultado de la primera ronda electoral. (las elecciones legislativas pueden ser simultáneas con las presidenciales solamente para la segunda ronda electoral).

Por su parte Argentina hizo un ligero cambio hacia una mayor simultaneidad: al acortar el mandato presidencial de seis a cuatro años y el mandato senatorial de nueve a seis años, los argentinos mantuvieron el carácter parcialmente simultáneo del sistema electoral, pero a la vez redujeron de dos a uno el número de elecciones de medio período.

En suma, dos países separaron los ciclos electorales, en tanto otros cuatro los unieron o redujeron la frecuencia de las elecciones legislativas a mitad del período presidencial. Sin embargo, el hecho de que dos de las naciones que adoptaron reformas para convocar simultáneamente a elecciones para ambos poderes estuvieran entre las que registraban mayor fragmentación del sistema de partidos (Ecuador y Brasil), corrobora las desventajas de realizar elecciones en diferentes momentos.

En efecto, cuando el período de mandato del Presidente y los legisladores coinciden y las elecciones para ambos poderes son simultáneas, es previsible que un menor número de partidos obtenga una representación significativa en el Congreso y el partido —o coalición— del presidente tenga más probabilidades de obtener y mantener una mayoría. Por el contrario, el Poder Ejecutivo puede debilitarse respecto del Congreso cuando las elecciones parlamentarias se realizan a mitad del período presidencial o en forma no concurrente con las presidenciales.

Ciertamente, las elecciones en la mitad del periodo presidencial —en el marco de esquemas simultáneos o no simultáneos— decididamente contribuyen a dificultar la gestión gubernamental. En todos los casos la experiencia ha demostrado que esta práctica puede debilitar la efectividad en la formulación de políticas por parte del Poder Ejecutivo, al alterar el equilibrio de poder entre los partidos a mitad del mandato y desviar la atención del Congreso de la agenda política al diseño de estrategias y campañas electorales.

B.5. Sistema electoral para los representantes del Congreso

Comencemos por señalar que los países latinoamericanos están divididos en esta materia en países bicamerales y países unicamerales. Los países cuya legislatura tiene una sola cámara son nueve: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. Los países con congresos bicamerales son aquellos con estructura federal: Argentina, Brasil y México, y además: Bolivia, Chile, Colombia, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, para un total de nueve países con legislatura bicameral. Estos nueve eligen, por lo tanto, Cámara de Diputados y Cámara del Senado, en la mayoría de los casos con sistemas electorales diferentes.

Voy a concentrarme en el sistema de elección parlamentaria para la Cámara Única o para la Cámara de Diputados según el caso, advirtiendo sin embargo que sería conveniente considerar también el Senado, y el efecto conjunto de ambos sistemas electorales, porque, en primer lugar, en América Latina, a diferencia de Europa, las dos cámaras tienden a tener facultades similares y en segundo lugar, porque con frecuencia los dos sistemas electorales tienen variaciones importantes que tomadas en conjunto podrían alterar el efecto que se observa desde un análisis exclusivo de la Cámara Baja.

B.5.1. Sistema electoral para la Cámara Baja

En la mayoría de los países de la región se realizaron reformas para modificar sus sistemas de elección legislativa o, al menos, alguno de sus componentes. No obstante en muchos casos estos cambios fueron menores y por ende no representaron una modificación sustantiva de los sistemas legislativos de cada país. En concreto, 16 países modificaron el sistema de elección legislativa: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá,

Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Los dos países que no lo modificaron fueron Brasil y Costa Rica.

El sistema que predomina en la región para escoger a los representantes legislativos es el de representación proporcional, que se aplica en 14 de los 16 países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. En dos países, Bolivia y Venezuela, se utiliza el sistema de representación proporcional personalizada, en el que se intenta aumentar la intensidad de la participación electoral sin disminuir la representatividad. Por último en Chile, como hemos mencionado, se aplica un sistema binominal y en México un sistema mixto o segmentado, aplicando una combinación de la fórmula de representación proporcional con el de mayoría simple.

En cuanto al uso de la fórmula electoral, cabe destacar que en nueve países de la región se utiliza la fórmula *D'Hondt*, la menos proporcional y que favorece de manera sistemática a los partidos más grandes; se la practica en Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Por su parte, en Brasil, El Salvador y Honduras utilizan la fórmula de *Hare* y promedio más alto, que resulta más imparcial respecto de los partidos grandes y los pequeños y suele producir resultados de elevada proporcionalidad. Variaciones del método *Hare* se instrumentan en Costa Rica y Nicaragua.

Cabe señalar que otros países utilizan una combinación de fórmulas electorales. En Bolivia se aplica la fórmula *D'Hondt* para la parte de representantes que se eligen en circunscripciones plurinominales, y mayoría simple para los que se eligen en circunscripciones uninominales.

Finalmente en Chile, al existir un sistema binominal, se asignan los escaños a los dos partidos con mayor número de votos salvo cuando el primero obtiene el doble de votos que el segundo.

Con respecto a la estructura de la papeleta, se observa en la región que siete países utilizan listas cerradas y bloqueadas para la elección de los diputados: Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Uruguay. También en Bolivia, México y Venezuela, pero para la parte de representantes que se elige mediante representación proporcional; en Colombia, Panamá, Perú y República Dominicana se aplica el voto preferencial. En Brasil, Ecuador y Honduras se emplea el sistema de listas abiertas con voto personalizado y, por último, en Chile aplica el voto personalizado con el sistema binominal.

Es probable que el predominio de los sistemas de representación proporcional en la Cámara Baja haya contribuido al incremento en el número de

partidos representados en el Poder Legislativo de los países de América Latina (mayor fragmentación). Los sistemas bipartidistas vigentes en varios países al inicio del período del estudio, en su mayor parte han dado lugar a sistemas con dos partidos y medio o tres partidos. En otros países, los sistemas de partidos que ya se encontraban levemente fragmentados se dividieron aún más, por lo que los gobiernos de mayoría unipartidista se han tornado la excepción en la región.

En otras palabras, la tendencia de las reformas muestra un fortalecimiento del principio de representación proporcional, que por su naturaleza genera también una reducción en los niveles de efectividad del sistema. Esto por cuanto la participación de una cantidad cada vez mayor de partidos en la escena política promueve escenarios donde resulta más difícil crear gobiernos de mayorías que faciliten la toma de decisiones y el consenso. En algunos casos, como ya se mencionó, la efectividad también ha disminuido por la separación de las elecciones legislativas y las presidenciales.

Finalmente cabe indicar que si bien se han dado muchas reformas a los sistemas electorales legislativos de la región durante este periodo, generalmente han sido muy conservadoras en su diseño y efectos. Las reformas, aparentemente, no han aliviado de manera sustancial los problemas de gobernabilidad, ni han reforzado la credibilidad de las instituciones representativas de la región. Más bien, como hemos dicho, al favorecerse la representación, la efectividad ha quedado rezagada en la Cámara Baja, y se establecen pocas garantías al presidente para lograr mayoría en el Congreso, lo que dificulta la conducción gubernamental.

B.5.2. Reelección legislativa

La tendencia prevalente en la región es permitir la reelección legislativa de forma continua. Solamente cuatro países establecen restricciones en relación con la reelección legislativa: Bolivia, Costa Rica, Ecuador y México.

En los casos de Costa Rica y México, no se permite la reelección de forma inmediata, aunque en el caso mexicano se aclara que los diputados o senadores suplentes sí podrán optar por la reelección continua, cuando es para optar por ser propietarios. Por su parte, Bolivia y Ecuador la permiten por una única vez. En el caso boliviano de manera continua, y en el ecuatoriano puede ser de forma consecutiva o no.

III. Reformas a los partidos políticos

De seguido presentaré brevemente las principales reformas dadas en materia de partidos políticos en América Latina. Me concentraré en cuatro aspectos: su constitucionalización y regulación; democracia interna; financiamiento y, candidaturas independientes.

A. La constitucionalización y regulación jurídica de los partidos políticos

Diez tendencias principales:

1. Actualmente en América Latina todos los países regulan el funcionamiento de los partidos políticos, prácticamente en relación con los aspectos principales de la vida jurídica de estas organizaciones. Así, hoy día los partidos políticos tienen rango constitucional en todos los países de la región y, a nivel de legislación secundaria, todos cuentan con una ley o un código electoral que norma su funcionamiento. Asimismo, en 50% de los países, además de la ley electoral, se han promulgado leyes de partidos políticos. A lo anterior se suma una amplia potestad reglamentaria otorgada a los organismos rectores encargados del control de los partidos.
2. El proceso de regulación jurídica y constitucionalización de los partidos en América Latina se dio, al igual que en el resto del mundo, de manera paulatina. Las primeras constituciones sólo recogieron el derecho político de elegir y ser electo para los ciudadanos. Posteriormente, en el siglo XIX, y sobre todo en el XX, tuvo lugar un movimiento continuado que legalizó la actividad partidaria, incluida su regulación constitucional. A partir de ese momento se inició en la región un frondoso proceso de regulación de los partidos, que se intensificó a partir de la llegada de la Tercera Ola Democrática en 1978.
3. Esta evolución entraña, empero, una paradoja: si bien el inicio de la Tercera Ola vino acompañado de un resurgir de los partidos políticos y de un incremento de la regulación y la consolidación del proceso de su constitucionalización, por el contrario su legitimidad y credibilidad fue decreciendo. En efecto, la pérdida del monopolio y de la legitimidad de los partidos políticos ha coincidido con el aumento de su regulación y, en algunos países, con una clara intervención del Estado en su vida interna.

4. No obstante los avances registrados hasta la fecha, aún quedan aspectos por mejorar y vacíos que llenar. Es fácil observar que, mientras ciertos temas se han tratado adecuadamente: financiamiento, órganos de control; otros, en cambio, cuentan con una regulación escasa, o carecen de ella: estructura interna de los partidos, candidaturas independientes, participación de pueblos indígenas y sectores juveniles, afiliación a organizaciones internacionales, transfuguismo, entre otros asuntos. De igual forma, cabe señalar que en algunos países la legislación no es suficientemente clara o exhaustiva en ciertas áreas y, por tanto, puede resultar ambigua y prestarse a diversas interpretaciones cuando se intenta hacer un análisis más pormenorizado.

5. En todos los casos el legislador ha previsto la existencia de un órgano especializado encargado de la supervisión y el control de la legalidad de los actos de los partidos políticos. Éste es el órgano electoral, cuyo ámbito de acción incluye todos los aspectos del funcionamiento de los partidos. El examen comparado de la legislación latinoamericana en materia de órganos electorales muestra que las constituciones y las leyes les asignan, si bien con diferencias importantes entre uno y otro país, un amplio número de atribuciones y un gran poder de decisión sobre el funcionamiento de los partidos políticos.

6. La experiencia comparada muestra que la regulación jurídica de los partidos políticos es un tema complejo y en continua evolución, cuyo perfeccionamiento se alcanza por aproximaciones sucesivas más que por amplias y muy ambiciosas iniciativas de reforma. Se trata de un asunto fundamental para el ordenamiento de los partidos políticos, su funcionamiento y, por ende, para la calidad y buena marcha de la democracia.

7. La regulación de los partidos políticos debe ser vista como parte integral de la reforma político-electoral en su conjunto debido a la estrecha relación e interdependencia que esta materia tiene con el sistema electoral y con el régimen de gobierno.

8. Esto quiere decir, a su vez, que toda reforma en materia de regulación jurídica de partidos políticos no debe ser realizada de manera general, sino en función de un país, un momento y una situación determinada (institucionalismo contextualizado).

9. El objetivo principal de toda regulación jurídica de los partidos políticos (sin perjuicio de los específicos que puedan existir para cada país determinado), debe ser el mejoramiento de la representación, la gobernabilidad y el fortalecimiento del régimen democrático; todo lo cual supone, como requisito *sine qua non*, la existencia de un sistema de partidos debidamente institucionalizado.

10. Un buen marco jurídico no es una bala de plata, pero sin lugar a dudas ayuda (y viceversa, su ausencia complica). Sin embargo, hay que poner énfasis en la importancia de que exista plena coincidencia entre las normas y las buenas prácticas (vigencia real y no meramente formal), y en este tema las élites políticas tienen una cuota de responsabilidad muy importante.

B. Democracia interna

El tema de la democracia interna de los partidos ha ido cobrando importancia creciente en los últimos años. Un partido gozará de democracia interna cuando sus dirigentes y candidatos sean elegidos por los miembros a través de mecanismos participativos, en donde las decisiones sean inclusivas y sean tomadas con la participación voluntaria de sus miembros; los órganos de gobierno no discriminen la integración de los diferentes grupos (incluso aquellos que son minoritarios), y se dé el respeto a una serie de derechos y responsabilidades que garanticen la igualdad de los miembros en cualquier proceso de toma de decisiones.

Por ello, y como bien advierte Flavia Freidenberg (2006: 98), teniendo en cuenta que son múltiples los factores que determinan la democracia interna en un partido, si se parte de la idea de que no hay sólo un grado de democratización sino que puede haber organizaciones más o menos democráticas, puede pensarse que un partido alcanzará altos niveles de democracia interna cuando se presenten los siguientes elementos:

- ♦ mecanismos de selección de candidatos a cargos de representación (internos o externos) que sean incluyentes respecto del número de actores;
- ♦ participación de los afiliados en los órganos de gobierno, sin discriminación en la representación de los diversos grupos que integran la organización;
- ♦ influencia activa en la discusión y formación de las posiciones programáticas del partido y en las decisiones comunes que éste tome;

- ♦ respeto a los derechos mínimos de los miembros, que garanticen la igualdad entre los afiliados y se protejan los derechos fundamentales en el ejercicio de su libertad de opinión;
- ♦ respeto al principio de mayoría, que haga que las decisiones sean tomadas en función de la mayor parte de las voluntades individuales;
- ♦ articulación adecuada de las responsabilidades entre las asambleas y comités de representantes locales y regionales, y
- ♦ control efectivo de los dirigentes por parte de los militantes.

Una mirada al periodo 1978-2009 en la región, permite identificar una tendencia, en un número considerable de países, a favor de mayores niveles de transparencia, apertura y democratización interna, tanto en materia de selección de candidatos a cargos de elección popular, como de las autoridades partidarias, si bien estas últimas en menor medida.

Un balance comparado de los 18 países de la región pone de manifiesto las siguientes características:

- ♦ Siete países de la región utilizan el sistema de elección cerrada, sea en internas o en convenciones: Chile, Costa Rica, Guatemala, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela. Este sistema permite una participación directa solamente de los afiliados, militantes, adherentes o delegados (en el caso de las convenciones).
- ♦ Tres países utilizan el sistema de elección abierta: Argentina, Honduras y Uruguay. Este sistema abre la posibilidad de que participen ciudadanos no militantes del partido en cuestión
- ♦ En Perú, la ley establece que cada partido puede definir en sus estatutos que la elección sea abierta o cerrada. Algo similar se da en el caso de Colombia en donde el artículo 107 Constitucional y el artículo 10 del Estatuto Básico de los Partidos Políticos indican que las consultas internas son una alternativa para la elección de los candidatos partidarios, pero queda la libre opción de los partidos el utilizarla o no. En el caso de Bolivia el artículo 15 de la Ley de Partidos Políticos señala que todo partido político, al constituirse, adoptará un Estatuto Orgánico donde se establezcan las normas y procedimientos que garanticen el pleno ejercicio de la democracia interna, mediante elecciones libres y voto directo y secreto.

- ♦ En cinco países no hay regulación alguna sobre el sistema que se ha de utilizar para la elección de sus candidatos. Estos son: Brasil, Ecuador, El Salvador, México y Nicaragua.

El análisis de la incorporación de prácticas de democracia interna en los partidos políticos de la región arroja resultados mixtos. Entre los efectos positivos debe destacarse que la introducción de elecciones internas competitivas ha refrescado las tradicionales estructuras oligárquicas, disminuido el grado de centralización del proceso de elección de candidatos y facilitado la inclusión de otros actores en la toma de decisiones dentro del partido. Al respecto señala Freidenberg (Nohlen, 2007: 659) que, si bien es cierto que siguen existiendo mecanismos, procedimientos y reglas no escritas que condicionan la selección de los candidatos y la definición de las autoridades, no puede negarse que la realización de elecciones internas ha sido una medida positiva para enfrentar directamente a la selección informal y discrecional de los candidatos.

Los efectos negativos de esta apertura en la vida de los partidos se manifiestan sobre todo en términos de su cohesión y armonía interna. Ciertamente, la adopción de prácticas democráticas en su interior ha significado, en muchos casos, el surgimiento de enfrentamientos entre las diferentes facciones partidistas, la fragmentación del partido e incluso su división. Además, y en relación con los resultados electorales, Colomer (Abal Medina, 2002:119) ha indicado que la inclusión de las elecciones internas no ha significado necesariamente un éxito electoral para los partidos latinoamericanos, ya que en algunos casos los candidatos seleccionados sobre la base de elecciones primarias tienden a ser relativamente poco populares o perdedores en las elecciones presidenciales correspondientes.

Sin embargo, pese a las dificultades y a la inevitable tendencia oligárquica que se da en el seno de cualquier partido, probablemente el pragmatismo se ha impuesto sobre cualquier intento de controlar las estructuras partidistas, y las cúpulas saben que la legitimidad y pervivencia de los partidos en los sistemas democráticos implica, en gran medida, la capacidad de éstos de conferirse una razonable dosis de democracia interna.

Resumiendo: si bien las elecciones internas (abiertas o cerradas) han venido ganando progresivamente terreno, aun es muy importante el papel que juegan los órganos colegiados. En cambio, la elección llevada a cabo por una sola persona o una reducida cúpula partidaria prácticamente ha desaparecido. Cabe empero tener en cuenta que hay partidos que utilizan más de un mecanismo de elección, escogiendo el que le es más funcional dependiendo de cada circunstancia, lo cual evidencia la

persistencia en muchos partidos de fuertes tendencias a la centralización en el proceso de toma de decisiones, a la vez que advierte de los desafíos que siguen pendiente vis a vis una mayor democratización interna.

Por ello, y pese al progreso registrado hasta la fecha (en particular en relación con las elecciones internas), la rica casuística de las diversas experiencias nacionales y el corto tiempo transcurrido, no permiten sacar conclusiones definitivas acerca de los efectos positivos y negativos que este proceso ha tenido en pro del fortalecimiento y democratización interna de los partidos, así como en relación con la representación política y la gobernabilidad democrática.

C. Financiamiento de los partidos políticos

La relación entre dinero y política ha sido, es y seguirá siendo compleja, pero constituye al mismo tiempo una cuestión clave para la salud y la calidad de la democracia, al menos por las siguientes cuatro razones:

- ✦ Para garantizar condiciones de equidad durante la contienda electoral.
- ✦ Para garantizar condiciones de transparencia y rendición de cuentas, acerca del origen y destino de los recursos (públicos y privados) empleados en el quehacer político.
- ✦ Para asegurar un mínimo de razonabilidad en el uso de recursos públicos destinados a financiar la actividad política.
- ✦ Para evitar, lo más que se pueda, el tráfico de influencias y las causas de corrupción política, así como para prevenir, hasta donde ello sea posible, el ingreso de dinero del crimen organizado y, de manera especial, del narcodinero.

Los países de América Latina tienen una larga tradición de regulación del financiamiento político. En particular, han sido pioneros en la adopción de subsidios directos para partidos y candidatos, como lo atestiguan los casos de Uruguay (1928), Costa Rica (1956) y Argentina (1961). El retorno de la democracia a la región ha generado, predeciblemente, un creciente interés en esta materia, que se ha vertido en numerosos esfuerzos regulatorios. La región ha avanzado en la adopción de normas y, ayudado en parte por una prensa cada vez más incisiva, el tema del financiamiento político está definitivamente instalado en la discusión pública. Esto último es, en sí mismo, un progreso considerable.

Si abordar adecuadamente la regulación del financiamiento político es una tarea urgente para las democracias en América Latina, ello se debe a que en las últimas tres décadas de vida democrática los países latinoamericanos han mostrado, con notable exuberancia, la gama de riesgos que implica la ausencia de una regulación efectiva de esta materia. Al igual que en otras latitudes —desde Israel hasta Japón, pasando por los Estados Unidos y Alemania— los recurrentes escándalos relacionados con el financiamiento político han hecho tambalear gobiernos en la región, al tiempo que han debilitado a los partidos políticos y erosionado la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas.

Ahora bien, que una regulación adecuada y efectiva del financiamiento político sea muy necesaria en América Latina, no la hace inevitable. Se ha visto que la historia reciente de la región está llena de ejemplos de reformas condenadas al fracaso por problemas en su diseño y ejecución. En muchos casos tales defectos no son más que la materialización de intereses opuestos a la regulación de una materia muy sensible para la competencia electoral. En otros, sin embargo, los resultados decepcionantes no son más que el reflejo de la inflación retórica, los mitos y las expectativas desproporcionadas que casi siempre acaban gobernando la discusión del tema.

En consecuencia, los sistemas de financiamiento vigentes en América Latina se caracterizan por privilegiar la regulación abundante; sin embargo, subsisten bajos niveles de transparencia, órganos de control débiles, un régimen de sanciones bastante ineficaz y una cultura proclive al incumplimiento. Factores como el régimen de gobierno, el sistema de partidos y la cultura política pesan en la determinación de las características fundamentales y en el funcionamiento de los sistemas nacionales de financiación.

Actualmente en todos los ordenamientos regionales se regula la financiación de los partidos, si bien en términos, modalidades y grados de intensidad variados. Así, mientras algunos ordenamientos cuentan con normas detalladas, otros países, en cambio, disponen de regulaciones generales y escasas.

Un breve análisis comparado de las características formales y tendencias en América Latina evidencia lo siguiente:

- ♦ En relación con el tipo de sistema de financiamiento, predomina en toda la región (89% de los países), el financiamiento mixto, en el que los partidos políticos reciben tanto fondos públicos como privados para financiar sus campañas electorales y/o para sufragar sus gastos de funcionamiento ordinario. Las excepciones son Venezuela que no tiene financiamiento público del todo, y Bolivia que recientemente eliminó el financiamiento público directo,

dejando únicamente la opción de financiamiento indirecto.

- La mayoría de los países cuenta dentro de su financiamiento público con subvenciones directas (89%), en dinero o bonos; o indirectas (94%), en servicios, beneficios tributarios, acceso a los medios de comunicación, capacitación, etc.
- Los métodos de distribución del financiamiento público directo en la región son de tres tipos fundamentalmente: un método combinado en el que una parte se distribuye equitativamente entre todos los partidos y la otra de acuerdo con la fuerza electoral (44%); proporcional a la fuerza electoral (38%); y un tercer método en el que una parte se distribuye proporcional a la fuerza electoral y otra de acuerdo con la representación parlamentaria (19%).
- En la mayoría de países (69%) se prevé algún tipo de barrera legal para tener acceso al financiamiento público. Estas refieren, específicamente, a que los elegibles para el subsidio mencionado obtengan un porcentaje mínimo de votos o que cuenten con representación parlamentaria.
- En cuanto al desembolso del financiamiento público si bien no existe un patrón homogéneo, prevalece el sistema que divide el desembolso en un monto anterior y otro posterior a los comicios (61%), seguido por el mecanismo de reembolso que se realiza después de las elecciones (11%), y en tercer lugar por el que se entrega antes de las elecciones (6%).
- La mayor parte de países se ha movido hacia una mayor restricción en cuanto al origen de las contribuciones privadas. En este sentido, predominan las prohibiciones de donaciones que provienen de fuentes extranjeras (78%), seguidas de contratistas del Estado (61%) y de fuentes anónimas (61%). Algunos países establecen asimismo, límites al monto de las contribuciones privadas (56%).
- En la mayoría de los países (83%) se otorga a los partidos políticos acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos.
- En todos los países de la región existe algún órgano encargado del control y la fiscalización del financiamiento de los partidos, tarea que ha sido asignada en la mayoría de los casos a los organismos electorales.
- Finalmente, la mayoría de los países prevé un régimen de sanciones dirigido a castigar la inobservancia de la legislación sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales. Entre éstas prevalecen, por un lado, las penas pecuniarias (89%), seguidas por las sanciones de tipo administrativo (56%) que conllevan la eliminación del registro partidario o bien la reducción o sus-

96

pción de los fondos estatales para los partidos que han violado la ley, y en menor medida las sanciones de tipo penal (33%); y de otra índole (28%).

Sin perjuicio de reconocer los avances registrados en materia de regulación del financiamiento político, en América Latina aún existe una gran distancia entre las normas y la práctica. Sin lugar a dudas, durante las últimas décadas ha habido progresos, aunque con variaciones sustanciales entre los distintos países. Sin embargo, los avances en materia normativa han ido acompañados, en un buen número de países, de bajo cumplimiento de las leyes, un reducido nivel de transparencia, órganos de control débiles y un régimen de sanciones poco eficaz. Estas tendencias evidencian la necesidad e importancia de fortalecer los órganos de control, verdadero Talón de Aquiles de los sistemas de financiamiento político en la mayoría de los países de América Latina.

Por último, con el objetivo de no hacer inoperantes las reformas legales, en este campo debe avanzarse con prudencia y evitar la regulación excesiva, legislando sólo aquello que pueda hacerse cumplir y que pueda controlarse. En ese sentido, la experiencia latinoamericana muestra que aún es largo el camino por recorrer.

D. Candidaturas independientes

La severa crisis de credibilidad en los partidos políticos y, en consecuencia, la búsqueda por parte de los ciudadanos de otras alternativas para canalizar sus intereses ha motivado el surgimiento de candidaturas y movimientos políticos independientes. La aparición de estas nuevas instancias de representación ha tenido sus efectos en la vida jurídica de los Estados y de los partidos, y las legislaciones también han debido adaptarse para regular su participación en la vida política. Entre ellas, se cuentan movimientos políticos, agrupaciones y candidatos independientes.

¿Qué entendemos por candidatura independiente? Raúl Ferreyra (2002: 7) sostiene que la candidatura independiente es la nominación para ocupar un cargo electivo, cuyo rasgo peculiar y sobresaliente consiste en que tal oferta política se realiza sin el concurso ni principal ni complementario de un partido político.

En América Latina, desde una perspectiva histórica, la tendencia a incorporar agrupaciones y candidatos independientes al desarrollo político regional se inició en el ámbito municipal, y ha ido avanzando hasta ser reconocidos como sujetos de representación popular en los niveles legislativo y presidencial. Así, actualmente en el nivel presidencial, ocho países (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela) reformaron su legislación para permitir

las candidaturas independientes en el régimen político electoral. Por el contrario, diez países de la región mantienen el monopolio de la representación política en los partidos, si bien en algunos casos éste se da solamente en el nivel de candidaturas presidenciales y de diputados.

Cabe señalar, empero, que este tema es objeto de un amplio debate. Ello es así porque la hegemonía de los partidos políticos está siendo socavada por la presencia cada vez mayor de este tipo de organizaciones, muchas veces carentes de la estructura necesaria para articular y poner en práctica un buen programa de gobierno; sin embargo, están alcanzando importantes niveles de incursión en la dinámica política latinoamericana.

Los defensores de las candidaturas independientes señalan que el cercenar a los individuos su derecho a participar en la gestación y dirección de la política estatal puede estar reñido con la igualdad de oportunidades garantizada en las constituciones. Al respecto, Ferreyra (2002: 20) manifiesta:

una sociedad abierta y democrática no debería confinar a nadie. Cuanto más generoso y recepticio sea el régimen jurídico para permitir la postulación de candidatos, más amplio será el derecho de libertad política del que se goce en esa comunidad. Puede pensarse que uno de los rasgos fundamentales de una sociedad bien ordenada es aquel donde cada persona tenga un derecho igual al sistema más amplio de libertades básicas, compatible con un sistema similar para todos. Dentro de este esquema la limitación del derecho de participación política de los candidatos independientes no aparece como necesariamente justificada.

Por su parte, los opositores a las candidaturas independientes piensan que éstas debilitan el sistema de partidos y que, cuando llegan al poder, no tienen el amarre necesario para asegurar la gobernabilidad. En ese sentido, Valenzuela (1998) expresa lo siguiente:

El débil enraizamiento de los partidos políticos contribuye al fenómeno de las candidaturas independientes impulsadas por los medios, candidaturas que al no estar ancladas en estructuras partidarias tienden a impulsar a líderes que al llegar al poder tienen pocas bases organizativas para gobernar, apelando a discursos populistas o plebiscitarios que han contribuido a las crisis institucionales de países como Haití, Perú, Guatemala y Ecuador.

Sean cuales sean los argumentos de aceptación o rechazo hacia formas diferentes de participación a los partidos políticos, la realidad latinoamericana muestra, como hemos visto, que en muchos países de la región se despojó a los partidos del monopolio de la representación política que habían mantenido durante varias décadas. De igual manera, la experiencia evidencia que estas nuevas formas de representación política en ciertos países cuentan con la aceptación de grandes sectores de la ciudadanía, por lo que necesariamente, para regular los términos de la competencia política, se han promulgado normas para incorporarlos a la vida jurídica del Estado. Sin embargo, su reciente introducción en la vida política de la región no nos permite determinar con certeza elementos definitivos de juicio para afirmar si estos mecanismos han contribuido o no a mejorar la representatividad y la canalización de los intereses de la ciudadanía.

IV. Mecanismos de democracia directa y semi directa

La transición y consolidación de la democracia en América Latina a lo largo de estas tres décadas se ha desarrollado en dos etapas principales. La primera, durante los años ochenta, década perdida en lo económico pero de gran avance en materia democrática. La segunda, a lo largo de los noventa, caracterizada por la crisis de representación del sistema partidario y el descontento creciente con la política; ambas situaciones trataron de ser superadas en numerosos países mediante una doble vía: reformas constitucionales, por un lado, e incorporación de mecanismos de democracia directa por el otro.

A partir de la regulación y uso de mecanismos de democracia directa, se ha instalado, en la agenda política latinoamericana, un debate en torno a los potenciales beneficios y riesgos de estas instituciones. Para un sector, existe una contraposición peligrosa entre la democracia representativa y la democracia directa, así como el riesgo de su posible uso demagógico. Para otro, dentro del cual me incluyo, las instituciones de democracia directa deben verse, más que una alternativa per se, como complemento de la democracia representativa.

Antes de adentrarnos a las características de la región en esta materia quisiera señalar que por “instituciones de democracia directa” entendemos, las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas), y no el de elegir a los miembros de los poderes legislativo o ejecutivo.

A. Incremento de su regulación

Cabe advertir que casi la totalidad de las constituciones reformadas en América Latina durante las décadas de 1980 y 1990 incluyeron el uso de mecanismos de democracia directa. Las razones para su adopción fueron diferentes en cada país, pero dos condiciones tuvieron una importancia significativa en la mayoría de los casos: la primera fue la creciente influencia de intereses de personas ajenas al mundo de la política, entre ellos presidentes neopopulistas o partidos anteriormente excluidos, que llegaron a dominar las asambleas constituyentes y, la segunda, situaciones en las que los intereses políticos tradicionales sufrieron presiones para democratizar las instituciones políticas. En este sentido, Uruguay constituye una excepción, ya que tales mecanismos datan de la década de 1930. Los países que más recientemente han incorporado estos mecanismos en sus ordenamientos jurídicos son: Costa Rica, en mayo de 2002; Honduras, en enero de 2004, y Bolivia en febrero del mismo año.

Actualmente, 17 de los 18 países de la región tienen regulado alguno de los tres mecanismos principales de democracia directa: consulta popular (referéndum o plebiscito), iniciativa legislativa y revocatoria de mandato. Sólo México no lo ha regulado aún a nivel nacional. En República Dominicana fue recientemente, con la aprobación de la reforma constitucional de 2010, que se reguló su uso.

B. Utilización creciente

Una mirada retrospectiva desde el inicio de la transición a la democracia (finales de 1970) a la fecha, evidencia una tendencia creciente al empleo de las instituciones de democracia directa: a 2010 se han realizado un total de 49 consultas.

En efecto, mientras en la década de 1980 se realizaron nueve consultas populares (18%), durante la de 1990 el número saltó a 20 (41%), en su mayoría para legitimar o rechazar reformas constitucionales. A partir de 2000 se han realizado 19 consultas (39%): cuatro en Bolivia; cuatro en Uruguay; cuatro en Venezuela; tres en Ecuador; una en Brasil; una en Colombia; una en Costa Rica; y una en Panamá.

No obstante estos datos, en mi opinión, el análisis de la experiencia latinoamericana comparada evidencia que el uso de estos instrumentos a escala nacional ha sido más bien modesto, y altamente concentrado en un número reducido de países.

Ciertamente, si bien estas instituciones han sido utilizadas en 12 de los 16 países que las regulan (todos en democracia a excepción de Chile, Uruguay en 1980 y Panamá en 1983), se observa que de manera frecuente sólo se han utilizado en dos

de ellos: Uruguay y Ecuador. En Venezuela por su parte, se han utilizado con mucha mayor frecuencia desde la llegada al poder del Presidente Chávez; situación similar ocurre con Bolivia desde la llegada de Evo Morales. Por su parte en Panamá, con la celebración del referendo de 2006, las experiencias de esta práctica han sido cuatro. De este modo, 36 de los 49 procesos (o sea el 73%), han tenido lugar sólo en cinco países: 14 en el Uruguay, ocho en Ecuador, seis en Venezuela, cuatro en Bolivia y otros cuatro en Panamá. Para decirlo en términos cuantitativos, el 27% de los 18 países de la región, concentra el 73% de las consultas o procesos de democracia directa que han tenido lugar entre 1978 y marzo de 2010, y un solo país, Uruguay, concentra el 29% del total de estas consultas.

Importa apuntar, asimismo, que durante los últimos años, y sobre todo a partir del año 2000, se constata un uso cada vez mayor de los mecanismos de democracia directa en los países de la Región Andina. De los diecinueve procesos de democracia directa que han tenido lugar entre el año 2000 y marzo de 2010, 12 de ellos (o sea un 63%), tuvieron lugar en países andinos: cuatro en Bolivia; cuatro en Venezuela; tres en el Ecuador; y uno en Colombia. Por su parte, en los tres países más grandes de la región —Brasil, Argentina y México—, estos mecanismos han sido poco utilizados o no se han utilizado del todo.

A escala nacional, no es posible establecer una regla general que explique por qué algunos países han empleado más que otros estos mecanismos. Pareciera que la respuesta pasa por el contexto partidario y por la cultura política dominante de cada país. Así, por ejemplo, en Uruguay estos instrumentos preexistieron al proceso de restauración democrática. Después del retorno a la democracia sólo se registró como novedad el uso, hasta entonces desconocido, del recurso de derogación de leyes por medio de un referendo. Sin embargo, Uruguay sigue siendo uno de los países del mundo que tiene una larga y rica tradición en el uso de los institutos de democracia directa, y que, como lo ha indicado González Rissoto (*Democracia Directa: el caso de Uruguay*, 2007), desde la primera mitad del siglo xx ha sabido combinar y articular adecuadamente los poderes representativos con la democracia directa.

Me permito hacer una reflexión final sobre estos mecanismos: es de la mayor importancia que sean considerados como instrumentos dirigidos a fortalecer el sistema democrático; es decir a complementar y no a sustituir a las instituciones de la democracia representativa. Si bien es cierto que los primeros pueden fortalecer la legitimidad política y abrir canales de participación que faciliten una reconciliación entre los ciudadanos y sus representantes, los partidos políticos y el Poder Legislativo deben mantenerse como instituciones centrales donde se articulan y combinan las

preferencias ciudadanas, y fortalecerse para mejorar la calidad y legitimidad de la representación democrática. Por todo ello, el empleo de estos mecanismos exige, como premisa lógica, la existencia de un estado democrático dotado de derechos fundamentales plenamente garantizados y en el que el pluralismo político goce de total efectividad.

V. Reflexiones finales

A manera de cierre, voy a presentar algunas reflexiones en torno a las condiciones necesarias para avanzar con éxito en un proceso de reforma.

A. *Ver la reforma político-electoral como política de Estado*

Como hemos analizado, en las últimas décadas, en la gran mayoría de los países de América Latina se ha dado una intensa agenda de reformas político-electorales, tanto de rango constitucional como legal.

Durante el mismo periodo se ha producido también un crecimiento importante de estudios comparados sobre esas reformas. En otras palabras, el aumento del número de reformas ha venido acompañado de un incremento en el número de estudios comparados (tanto desde el Derecho como desde la Ciencia Política) sobre las reformas al régimen político, al sistema electoral y al sistema de partidos, así como a la regulación jurídica y constitucionalización de los partidos, de los organismos electorales, de la incorporación de mecanismos de democracia directa y semidirecta, y sobre la utilización de instituciones de la accountability horizontal.

El análisis que surge de estos estudios comparados demuestra que la mayoría de los procesos de reforma político-electoral ha sido de carácter esencialmente elitista, es decir, procesos en los cuales las decisiones relevantes se tomaron por las cúpulas de los partidos y por los legisladores. Al resto de la sociedad, en general, se le ha consultado poco y, a lo largo del proceso, su participación ha sido más bien testimonial. Esta característica de las reformas presenta particular gravedad en aquellas sociedades en las que —a juicio de la ciudadanía— existe una profunda crisis de representación.

De ahí la importancia de que el proceso de reforma que se lleve a cabo cuente no sólo con un alto grado de legitimidad política, sino también de apoyo ciudadano. En efecto, la experiencia comparada aconseja concebir el proceso de reforma político-electoral como una política de Estado, es decir, basado en el diálogo y el consenso en el cual participe un amplio espectro del arco político partidario y que

vaya acompañado de un proceso altamente participativo e inclusivo de los diferentes sectores sociales, de modo tal que la reforma que se adopte adquiriera, además de un alto nivel de legitimidad, sostenibilidad en el tiempo.

Toda reforma política modifica una estructura de poder dada y genera una nueva relación de poder. Por ello no sólo se establecen nuevas reglas de juego, sino que además se instaure un modo de repartir el poder de manera diferente al que hoy se distribuye y que favorece más a unos que a otros. Es decir, que alguien pierde más y alguien gana más. De ahí que el consenso debe ser anterior al puro instrumento legal final —como resultado de la reforma— al que se pueda llegar.

En materia de reforma político-electoral persiste la creencia de que existe amplio margen para el diseño político, algo sólo cierto a medias debido a los significativos límites que encuadran a la ingeniería institucional. De ahí la necesidad de evitar la tentación de llevar a cabo reformas demasiado ambiciosas que luego resultan difíciles de materializar en la práctica. En estos casos, la experiencia indica la conveniencia de avanzar mediante reformas graduales, que se van materializando por aproximaciones sucesivas.

En efecto, los procesos de reforma son asuntos muy serios y complejos, que constituyen mecanismos de adaptación útiles para ir ajustando o adecuando partes de un sistema que, o bien ya no funciona, o bien podría funcionar mejor. Además, las reformas no están exentas de riesgos. Si no se hacen explícitos los objetivos, si no se analizan adecuadamente las alternativas y consecuencias de cada una, si se equivocan los instrumentos, el resultado puede resultar contraproducente, es decir, podría agudizar la polarización y división de la sociedad, generar mayor inestabilidad, fracasar en los objetivos buscados o, simplemente, que las cosas acaben peor que como están, porque no todas las reformas arrojan los resultados previstos y muchas veces producen graves efectos secundarios no deseados. Por ello, en contextos críticos o alterados por hechos no rutinarios, se requieren actos prospectivos prudentes y, por ende, políticas secuenciales con características similares.

Nótese que el planteo es elemental y útil en situaciones donde existen vetos de tipo estructural, frenos o fuertes obstáculos políticos. Ante la posibilidad de un fracaso, el planteo gradual produce un descenso menor en la lógica de las frustraciones sociales, aunque ello implique pensar que el éxito social (en términos de impacto público) requiere también una serie sucesiva de aciertos menores para lograr un consenso fuerte. Un avance gradual en una reforma política da por supuesto la tendencia que va de menor a mayor en el abordaje de los problemas y que, sin eliminar la posibilidad de fracasos y de vueltas hacia atrás, evita generar “usinas de frustraciones”.

B. Necesidad de adoptar un enfoque estratégico

Como se ha analizado en el punto anterior, la justificación de una reforma político-electoral descansa en dos supuestos principales: 1) en la convicción de que las reglas e instituciones son importantes (si bien no determinantes) para el funcionamiento del sistema político, y 2) en la percepción de que la arquitectura institucional vigente no responde de manera adecuada a las necesidades de la gobernabilidad y que ha llegado el momento de ajustarla o incluso reemplazarla. Los procesos de reforma suelen constar de tres grandes etapas: el diagnóstico, la propuesta, y la negociación y eventual adopción de la reforma.

El diagnóstico busca indagar cómo funciona el sistema político-electoral vigente, cuáles son sus principales características, qué efectos produce (positivos y perversos), qué relación mantiene con el contexto histórico, cultural y político-institucional dentro del cual opera, cuáles constituyen sus ventajas y desventajas, así como sus principales fortalezas y, sobre todo, sus mayores debilidades.

La propuesta de reforma contiene las principales recomendaciones dirigidas a dar respuesta, concreta y directa, a las debilidades fundamentales del sistema político-electoral que se desea modificar, identificadas en el diagnóstico.

Por su parte, la etapa de negociación y eventual adopción de la reforma suele convertirse en la más compleja de las tres. Precisamente por ello conviene tener presente que los procesos de reforma electoral (sobre todo si se desea que ésta se apruebe políticamente) no son ni deben transformarse en un ejercicio técnico, académico, monopolio de un grupo de expertos, sin perjuicio del valor agregado que éstos pueden aportar a lo largo de las tres etapas, en términos de valiosos insumos y argumentos en pro de mejorar la calidad del debate entre los diversos grupos políticos en el seno del parlamento. Una reforma político-electoral constituye esencialmente un proceso de alta sensibilidad e importancia política, caracterizado por duras y complejas negociaciones.

La experiencia comparada aconseja, asimismo, que todo proceso de reforma político-electoral tenga brújula para no perder su norte y de respuesta, directa y coherente, a los problemas y debilidades que se desean subsanar. Para ello es necesario que dicho proceso se enfoque desde un punto de vista estratégico, desagregándolo en, al menos, las siguientes preguntas:

1. El porqué de la reforma, es decir, por qué se la necesita, cuáles son sus causas y las razones principales que la justifican.

2. La segunda pregunta guarda relación con el para qué de la reforma, es decir con precisar de manera clara sus objetivos.

3. El tercer paso se relaciona con la coherencia de la reforma, es decir con la necesidad de que exista correspondencia entre los objetivos que persigue y los métodos y medidas que se proponen para alcanzarlos.

4. El cuarto demanda la necesidad de identificar y evaluar los efectos positivos, pero también los no deseados, de las reformas que se proponen. Es decir, la importancia de realizar una evaluación integral de la reforma propuesta, y no sólo focalizada en los aspectos positivos de las medidas recomendadas.

5. El quinto paso consiste en analizar el contexto dentro del cual se llevarán a cabo las reformas. Este paso es esencial ya que, como ha quedado claramente demostrado desde el punto de vista del institucionalismo contextualizado, el contexto importa, y mucho, para asegurar la pertinencia, viabilidad y eficacia de las reformas propuestas.

Resumiendo: por qué se debe reformar, para qué se quiere reformar y qué se debe reformar, asegurando siempre que las medidas propuestas sean coherentes con el problema que se desea solucionar, y que al mismo tiempo guarden relación con el contexto dentro del cual habrán de operar, constituyen las cuestiones claves que deben guiar todo proceso de reforma político-electoral.

C. Criterios orientadores del proceso reformador

Las posibilidades de éxito de todo proceso de reforma político-electoral aumentan cuando las guía una serie de criterios entre los que destacan, por su trascendencia, los siguientes cinco:

1. La necesidad de ver la reforma de manera sistémica e integral.

La reforma necesita dotar al sistema político-electoral de una mayor calidad institucional. Hace falta contar con más “eficacia” y mejores “controles” en el manejo de la cosa pública. Asimismo, es fundamental promover solidez en los lazos de confianza que vinculan a representantes y representados. Naturalmente, no puede haber reforma política que arrive a buen puerto si no se la piensa “en sistema”. Si esta premisa es correcta, conviene asumir que una mínima modificación al orden vigente en cualquiera de sus campos terminará inexorablemente afectando a la Constitución, a la Ley Electoral y a la Ley de Partidos Políticos. Más allá de la intención política de introducir cambios profundos o menores, cualquier modificación en la organización de los poderes del Estado, en el sistema electoral o en el modelo de partidos seguramente

estimulará alteraciones más o menos sutiles tanto en las prácticas como en las motivaciones que animan a los actores involucrados. También es probable que para alcanzar algunos objetivos se vuelva necesario subordinar o resignar otros. A menudo, la promoción de los beneficios de alguna de las propuestas puede terminar promoviendo daños colaterales y efectos no deseados ni previstos.

2. La dirección del proceso de reformas.

El curso básico del proceso de reformas, en cuanto al destino (lo que se desea como resultado) y al camino (entre los cursos alternativos, la selección del que se considera óptimo) debe establecerse claramente y con un consenso amplio. Es difícil lograr un proceso de reformas eficientes sin una visión u orientación general coherente, y por ello el proceso reformador necesita una hoja de ruta precisa, y que las medidas propuestas tomen en cuenta el contexto político y cultural dentro del cual van a operar. En efecto, reformar por reformar sin una profunda reflexión, sin un conocimiento amplio de la realidad jurídica, política, social y económica dentro de la cual se llevará a cabo la reforma, constituye un error mayúsculo porque no existen “recetas” universales para los cambios político-jurídicos.

3. La durabilidad y estabilidad de ciertas líneas principales de acción en lo que se refiere a las reformas políticas e institucionales.

Al no responder al requisito general de durabilidad y estabilidad, las reformas que correspondan a correlaciones políticas o balances de poder coyunturales y no se asienten en un amplio consenso político y social están condenadas al fracaso. En términos de desarrollo, los actores requieren de un horizonte de estabilidad y previsibilidad sólidas en cuanto a las reglas del juego. De ahí la importancia de que el proceso de reforma sea producto del diálogo, la negociación y el acuerdo entre los diferentes actores políticos interesados en transformar el statu quo, de modo que el desenlace garantice que todos los participantes del proceso vean reflejadas, en mayor o menor medida, sus posiciones e intereses.

4. La progresión de las reformas.

Una vez propuesta la dirección que se ha de seguir, hay que avanzar con pasos no demasiado ambiciosos pero consistentes de forma tal que, aunque su alcance sea limitado, resulten lo suficientemente firmes para asegurar la ausencia de recaídas. Deben identificarse los puntos críticos en donde inicia el proceso de reformas. Más que cambios radicales, se aconsejan reformas progresivas, graduales, que vayan mejorando la capacidad de funcionamiento de estas instituciones. Sin embargo, no debe permitirse que la cautela y el conservadurismo limiten la capacidad de reformas creativas y novedosas simplemente por el temor al cambio. El apego a la tradición y al

inmovilismo del statu quo puede resultar tan dañino como el cambio excesivo.

5. La simultaneidad de medidas complementarias.

Las reformas deben inscribirse dentro de un contexto institucional más amplio, en el que se conciban acciones paralelas y complementarias que ayuden en su conjunto a los fines generales definidos en el punto primero. En este sentido, es interesante concebir las reformas institucionales en términos de los incentivos concretos que éstas ofrecen a los actores políticos para que decidan modificar su comportamiento y ajustarse a las nuevas finalidades que la reforma trae consigo.

D. Evitar reformar mirando únicamente la coyuntura

La experiencia comparada aconseja evitar cambios en las reglas político-electorales para responder a hechos variables y coyunturales, exclusivamente a problemas del momento; si bien debe reconocerse que esos problemas existen, también deben aquilatarse en su verdadera dimensión. En ocasiones, sin embargo, no existe otro remedio que ajustarse a los acontecimientos de la coyuntura. En estos casos, las reglas y procedimientos deben adaptarse a realidades circunstanciales, aunque ello, en general, ocurre sólo en condiciones extremas.

Cuando se legisla para la coyuntura se corre el riesgo de incurrir en una hiperinflación de diagnósticos (Perelli, 2006: 203-211), debido a que las recetas y propuestas que emanan de estos diagnósticos sucesivos nunca llegan a fructificar; para que surtan efecto se requiere tiempo, y el cuadro temporal de mediano y largo plazo necesario para que ello ocurra está ausente de las deliberaciones. De este modo, las reformas van intentando dar respuesta de coyuntura en coyuntura, cambiando permanentemente las reglas de juego con el objetivo de que se adecuen al momento y resuelvan los escollos del hoy. En caso de no lograrlo, se inicia un nuevo ciclo de reformas. Así, los diversos procesos se van acumulando con el tiempo como capas geológicas de intentos fallidos y pasan a constituir un parámetro más de los problemas que se intentaba resolver. De igual modo, el sistema se vuelve altamente volátil e inestable y se produce una institucionalidad de tipo “ensayo y error” en donde un proceso se ensaya, fracasa y vuelve a cero.

Por todo ello, en lugar de una lectura miope, la reforma debe basarse en una mirada estratégica de mediano y largo plazo. La política —como los mercados— demanda una visión de futuro, basada en un conjunto de reglas de juego claras y estables.

E. Principales obstáculos o limitaciones que suelen afectar a los procesos de reforma

La experiencia comparada en materia de reformas político-electorales puede contribuir a evitar que se cometan graves errores. Un alto número de estos procesos de reformas no han cristalizado o no han alcanzado los objetivos buscados, ya que adolecieron de serios defectos o limitaciones entre los que, por su trascendencia, destacan: el carácter coyuntural de las reformas, un marcado desconocimiento acerca de las cuestiones técnicas y, quizás la más grave de todas, la falta de compromiso de los partidos políticos con esas reformas.

En efecto, un primer grupo de reformas se ha hecho de manera coyuntural, con un enfoque más táctico que estratégico, para obtener beneficios concretos a favor de una fuerza o fuerzas políticas en el corto plazo. Como bien señalan Colomer y Negretto (2003), en el mundo real la elección de instituciones comporta una interacción estratégica en la que diversos actores con preferencias diferenciadas deciden según su propio interés. En otras palabras, los actores políticos eligen por lo general instituciones no para aumentar la eficiencia social, sino para maximizar su probabilidad de ganar cargos y ejercer influencia en las políticas públicas una vez elegidos. Por ejemplo, los individuos y los partidos que controlan o esperan controlar el Ejecutivo suelen favorecer una fuerte concentración de poderes en este ámbito, mientras que los legisladores ordinarios y los partidos que esperan perder la presidencia en la siguiente elección tienden a apoyar reglas que incrementan el poder del Congreso.

Un segundo grupo de reformas se caracteriza por la ignorancia y desconocimiento de parte de los actores a cargo de efectuarlas. Muchas reformas se llevan a cabo sin dar respuesta a preguntas clave como las siguientes: ¿cuál es el problema que se pretende solucionar?, ¿qué soluciones alternativas hay?, ¿cuáles opciones serían las más adecuadas para el caso concreto?, ¿qué factores condicionan a qué variables?, ¿cuáles son los efectos deseados y los no deseados de cada una de las opciones?, ¿cuál es el grado de viabilidad que las diferentes opciones tienen en relación con el contexto dentro del cual deben operar?, ¿qué tan viables son —en términos políticos— las diferentes opciones?, y ¿qué experiencias comparadas pueden analizarse para aprovechar el estado actual de conocimiento sobre el tema?

Finalmente, en un tercer grupo de reformas se constata la falta de un verdadero compromiso de los actores políticos hacia ellas. Como señala el ex presidente de Ecuador Osvaldo Hurtado (2005):

Frecuentemente, el principal y más grande obstáculo que debe enfrentar una reforma política se encuentra entre quienes deben aprobarla y ejecutarla. Los partidos y sus líderes, si está de por medio la posibilidad de que pudieran ser afectados sus intereses, o mermada su influencia, suelen postergar su discusión y cuando se ven enfrentados a considerarla interponen toda clase de obstáculos para que siga su curso legal. En el caso de que, debido a circunstancias singulares llegara a aprobarse, manipulan su puesta en práctica o simplemente no cumplen las nuevas disposiciones, conspiración que les resulta fácil de armar en razón de que controlan los órganos encargados de plasmarla. Enfrentados los partidos a decidir entre el interés de la democracia y el suyo, con frecuencia se pronuncian por el segundo. Una muestra de su conducta utilitaria es el hecho de que los partidos que se opusieron a determinadas reformas cuando fueron minoritarios las apoyaron al convertirse en mayoritarios, y viceversa.

F. El valor de la cultura política

Las normas político-electorales estructuran la conformación, las atribuciones, las relaciones y el funcionamiento de las instituciones de un sistema político. Desde este punto de vista queda claro que normas, reglas e instituciones importan. Pero también resulta claro que es imposible tratar de dar respuesta a los graves problemas de gobernabilidad únicamente mediante la reforma legal o constitucional. América Latina ofrece cantidad de ejemplos de cómo han fracasado los intentos de esta naturaleza.

En efecto, los problemas actuales de la democracia no se resolverán si se apuesta todo a la ingeniería constitucional, aunque ésta importa, y mucho, ya que permite crear los incentivos adecuados para mejorar el desempeño de las instituciones.

Pero la eficiencia de un sistema político no depende únicamente de su diseño institucional. El comportamiento de sus actores políticos y los valores de la cultura política imperantes en el contexto sociopolítico son dos variables de gran importancia.

Si la política de la confrontación no da lugar a la política del diálogo y de la colaboración, poco puede lograrse mediante reformas político-electorales por más idóneas que sean desde el punto de vista técnico. Tampoco se avanzará mucho si las prácticas políticas, personales e institucionales, se nutren de recurrentes incumplimientos, suspensiones, excepciones, modificaciones o básicamente de la constante alteración de las reglas de juego preestablecidas, lo cual resta transparencia

y previsibilidad al sistema. Del mismo modo, si no existe entusiasmo por participar, si falta compromiso con lo público —con lo de todos—, si falla la formación y educación cívica, todo seguirá igual y la reforma que se emprenda se convertirá en puro papel. Este aspecto cultural es la exteriorización de una grave falencia que hace inviable cualquier tipo de régimen institucional de base republicana y democrática. En otras palabras, habrá reforma político-electoral exitosa si todo lo que se proyecte se acompaña de una profunda transformación cultural, que rescate los valores tradicionales de la república.

G. Balance

La experiencia comparada en materia de reformas político-electorales evidencia (Casar, 2007):

- a. Las reformas político-electorales posibles son tantas como la imaginación política admita. Las restricciones dependen, por un lado, de los objetivos trazados y, por el otro, de los intereses de los actores políticos que tienen a su cargo dicha tarea.
- b. Las instituciones cuentan pero su peso es relativo y varía en función del contexto en que operan.
- c. No existe ningún best system (o mejor sistema ideal). Como bien ha señalado Giovanni Sartori, el mejor sistema es aquel que mejor se adapta al contexto en cuestión. Por ello no hay ninguna solución institucional general o “tipos ideales”. Por el contrario, como bien advierte el institucionalismo contextualizado, toda solución tiene que ser diseñada conforme a las características del contexto y de la coyuntura en que debe operar.
- d. No hay sistema político ni arreglo institucional que no pueda mejorarse ni que deje completamente satisfechas a todas las fuerzas políticas.
- e. No hay recetas que, de ser aplicadas correctamente, terminen con todos los obstáculos y problemas de la democracia.
- f. La eficiencia de un sistema político-electoral no depende únicamente de su armado institucional. El comportamiento de los actores políticos y de la ciudadanía es también una variable determinante.
- g. Hay que evitar caer en el simplismo monocausal de responsabilizar demasiado a las instituciones o esperar mucho de ellas. De ahí la importancia de poner atención a otros dos factores: la calidad de los liderazgos y la cultura política, los cuales no sólo cuentan en el momento de diseñar las institucio-

nes, sino también en su manejo y funcionamiento. En otras palabras, hay que establecer un balance entre líderes políticos efectivos e instituciones fuertes, capaces de poder dar respuestas a las demandas de la sociedad.

h. No hay sistema constitucional o legal que resista el comportamiento antiinstitucional o antisistema de parte de la clase política, o su resistencia a cooperar.

i. Es importante tener presente que, si bien los gobiernos democráticos enfrentan límites que provienen del orden jurídico e institucional —por ejemplo, de la división de poderes, del número de partidos políticos, de las reglas de decisión, etc.—, también existen otras restricciones que no deben ignorarse: las de los poderes fácticos. De ahí que si lo que se busca es tener gobiernos democráticos, representativos y eficaces, estos poderes deben también ser objeto de reformas legales.

j. En suma, hay que reformar las instituciones y las reglas, hay que crear ciudadanía, pero también hay que ayudar a cambiar, y para bien, a la clase política.

Bibliografía

- Abal Medina, Juan y Julieta Suárez Cao (2002), “Post-Scriptum. Recorriendo los senderos partidarios latinoamericanos en la última década”, en Juan Abal Medina y Marcelo Cavarozzi (comps.), *El asedio a la política*, Buenos Aires, Konrad Adenauer.
- Calderón, Fernando (2002), *La reforma política: deliberación y desarrollo*, Caracas, Fundación Friedrich Ebert Stiftung / Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales / Nueva Sociedad.
- Colomer, Josep (2002), “Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias”, Juan Abal Medina y Marcelo Cavarozzi (comps.), *El asedio a la política*, Buenos Aires, Konrad Adenauer.
- Ferreira, Raúl (2002), “Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos” (ponencia presentada en las “Jornadas sobre reforma política y constitucional”), Buenos Aires, Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 5 de agosto.
- Freidenberg, Flavia (2006), “La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto”, en Fernando Sánchez y José Thompson (eds.), *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*, San José, IIDH / CAPEL.
- Freidenberg, Flavia (2007), “Democracia interna en los partidos políticos”, en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH / Universidad de Heidelberg / IDEA

- Internacional / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación / Instituto Federal Electoral / Fondo de Cultura Económica, México.
- Griner, Steven y Daniel Zovatto (2004), “De las normas a las buenas prácticas. Una lectura regional comparada del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina”, en *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA / IDEA.
- Hurtado, Osvaldo (2005), “Elementos para una reforma política en América Latina”, en *Sustainable Development Department Technical Papers Series*, sgc-104, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Manin, Bernard (1994), “La metamorfosis de la representación”, en M.R. dos Santos, *¿Qué queda de la representación política?*, Caracas, CLACSO.
- Navarro Méndez, José Ignacio (1999), *Partidos políticos y “democracia interna”*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Nohlen, Dieter (2006), *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México / Porrúa.
- Nohlen, Dieter (1999), *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación / Instituto Federal Electoral / Friedrich-Nauman Stiftung.
- Nohlen, Dieter (1998), *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.) (2007), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH / Universidad de Heidelberg / IDEA Internacional / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación / Instituto Federal Electoral / Fondo de Cultura Económica.
- Orozco Henríquez, José de Jesús (2003), *La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional*, Sevilla, VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, diciembre de 2003.
- Ortega y Gasset, José (2005), *La rebelión de las masas*, Madrid, Austral.
- Paramio, Ludolfo, (2004), “Reforma del Estado y reforma política” (ponencia presentada en la VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado), San José, Costa Rica.
- Perelli, Carina (2006), “Reformas a los sistemas electorales: algunas reflexiones desde la práctica”. *Revista de Ciencia Política*, vol.26, Santiago, pp. 203-211, .
- Peza, José Luis de la (2007), “Candidaturas independientes”, en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH / Universidad de Heidelberg / IDEA Internacional / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación / Instituto Federal Electoral / Fondo de Cultura Económica.

- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (2008), *Una brújula para la democracia: apuntes para una agenda de gobernabilidad, Siglo XXI*, Argentina, PNUD.
- Sartori, Giovanni (1994), *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Valenzuela, Arturo (1998), *Partidos políticos y el desafío de la democracia en América Latina*, Madrid, Georgetown University / Círculo de Montevideo.
- Valles, Josep y Bosch, Agustín (1997), *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Ariel.
- Zovatto, Daniel (2002), “La democracia interna de los partidos políticos en América Latina”, *Debates de Actualidad*, núm. 188, Argentina, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, junio-septiembre.
- Zovatto, Daniel (2007), “El financiamiento electoral: subvenciones y gastos”, en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México. IIDH / Universidad de Heidelberg / IDEA Internacional / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación / Instituto Federal Electoral / Fondo de Cultura Económica.
- Zovatto, Daniel (2007), “Las instituciones de democracia directa”, en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México. IIDH / Universidad de Heidelberg / IDEA Internacional / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación / Instituto Federal Electoral / Fondo de Cultura Económica.
- Zovatto, Daniel (2006), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México / IDEA Internacional.
- Zovatto, Daniel y Jesús Orozco (2008), *Reforma política y electoral en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de las Universidad Nacional Autónoma de México / IDEA Internacional.

Recibido: 2 de agosto de 2010

Aceptado: 22 de julio de 2011

Índice

The deliberative quality of the 2006 Mexican presidential elections; an overall neo-pluralist assessment

La calidad deliberativa de las elecciones presidenciales mexicanas de 2006; una evaluación general neo pluralista

Abstract: The present paper argues that the idea of Habermas of deliberative democracy and the related idea of Mansbridge of deliberative neo-pluralism provide benchmarks which enable us to define the quality and to identify the potential of deliberative democracy in the electoral system of Mexico. By means of researching and analyzing primary sources, such as the definitive ruling of the Federal Electoral Tribunal of Mexico on the presidential elections, analyzing newspaper articles and carrying out interviews to experts and political actors in Mexico, this paper develops linkages between this theoretical work on deliberative democracy and the case study of 2006 Mexican presidential elections in order to argue about their deliberative quality.

Keywords: *Deliberative democracy, deliberative neo-pluralism, presidential elections, Mexico, public sphere.*

Felipe Carlos Betancourt Higareda¹

Introduction

This paper does not share the traditional view of electoral processes as simple mechanisms of aggregation of the individual preferences of citizens; instead, electoral processes are approached as authentic deliberative procedures in the public sphere, where citizens assess candidates and their proposals in order to elect the best person for a specific position, according to the reasoning and criterion of the common good. This paper even argues that the analytical elements of an 'ideal deliberative procedure' ('discourse ethics', 'ideal speech situation' and 'fair aggregation of preferences') can also be identified in an electoral process so that its deliberative quality may be defined and categorised. In the ideal deliberative procedure of an electoral process, candidates shall justify their proposals through public reasons and persuade voters via the force of the best argument. Furthermore, civil society shall enjoy freedom of speech in order to critically analyze candidates and their

¹ Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México. Correo electrónico: felipecarlosb@gmail.com

Resumen: El presente artículo argumenta que la perspectiva de Habermas sobre democracia deliberativa y la perspectiva de Mansbridge sobre neo pluralismo deliberativo proporcionan puntos de referencia que nos posibilitan definir la calidad e identificar el potencial de la democracia deliberativa en el sistema electoral de México. A través de la investigación y análisis de fuentes primarias (tales como la sentencia definitiva del TEPJF sobre las elecciones presidenciales) y periodísticas relevantes, además de la realización de entrevistas a expertos y a actores de la política mexicana, el presente artículo desarrollará vínculos entre este trabajo teórico sobre la democracia deliberativa y el caso de estudio de las elecciones presidenciales mexicanas de 2006, para argumentar sobre su calidad deliberativa.

Palabras clave: Democracia deliberativa, Neo pluralismo deliberativo, elecciones presidenciales, esfera pública.

proposals in the public sphere. This paper researches the extent to which these structural deficiencies of Mexico challenge the deliberative quality of electoral processes by encouraging clientelism and exploiting the weakness of the rule of law.

Based on the contributions by Habermas (1996a), Cohen (2007), Warren (2007) and Mansbridge (2007), the deliberative quality of decision-making and opinion-making processes depends on the fulfillment of the counterfactual presuppositions of communication (the 'ideal speech situation'), on the exercise of 'discourse ethics', and on the 'fair aggregation of preferences' in case rational consensus becomes impossible to achieve within these processes.

Cohen (1997: 72-75) and Habermas (1996b: 304-308) have established that the 'ideal deliberative procedure' should be bound only by the 'presuppositions of communication' (the 'ideal speech situation') and rules of argumentation ('discourse ethics'), and that its outcome should be a 'free and reasoned agreement among equals'.

The 'ideal speech situation' as defined by Bohman is an 'ideal situation of communicative equality among deliberators' in which all speakers enjoy equal chances to speak, to initiate any type of utterance or interaction and to adopt any role in communication or dialogue (Bohman, 1996: 120). This implies that the exchange of arguments (deliberative communication among speakers) should be free, equal, plural and inclusive and that any deliberation could be considered in principle procedurally democratic, fair and legitimate if it does fulfill these 'counterfactual presuppositions' or 'principles' in the deliberative communication among speakers.

However, the fulfillment of an 'ideal speech situation' is not enough to achieve an 'ideal deliberative

procedure'. We also need the fulfillment of 'discourse ethics' in the exchange of arguments among deliberators. These are defined by Habermas as 'communicative conditions of argumentation which make impartial judgment possible' (Habermas, 1996b: 230). This means that deliberators shall: a) justify proposals and positions through arguments; b) duly respect the different arguments given in deliberation; c) be open to the participation of other deliberators; d) really mean what they say in deliberation (be truthful); e) frame arguments in terms of the common good; and f) intend to eventually achieve a rational consensus, even if for the moment they finish their deliberation through majority rule (Steiner et al., 2004: 1-42).

Turning to the realm of representative democracy, Mansbridge describes 'civic dialogue' as the 'pre-deliberative act of sharing information about perspectives', and defines the 'fair aggregation of preferences as a 'regulative criterion that prescribes equal power for each participant in decision-making processes' (Mansbridge, 2007: 254 y 263).

On the basis of these definitions, we can say that a high quality deliberation is one in which deliberators try to find a solution to a common issue through equally, freely, inclusively, openly, and respectfully exchanging arguments in relation to the common good, aiming at a rational consensus among themselves, even if constraints of time compel them to decide in due course through majority rule.

Conversely, a low quality deliberation is one in which a solution to a common issue is obtained through proposals that are not substantially discussed rationally, freely, equally, inclusively, openly, respectfully and in terms of the common good. However, real life deliberations do not face an extreme dilemma, a radical 'to be or not to be' nature, we usually find degrees of fulfillment of the features that define a high-quality deliberation, thus degrees in deliberative quality according to the fulfillment of these features. Furthermore, once the 'presuppositions of communication' (the 'ideal speech situation') in discursive interactions are achieved, the quality of deliberation depends on the discourse quality within it, that is, the degree of reasoning in terms of the common good.

The presence of such reasoning is what distinguishes a mere 'civic dialogue' from a 'high quality deliberation', even if the exchange of perspectives on the common good (the essence of 'civic dialogue') fulfills the 'ideal speech situation' (which constitutes the 'presuppositions of communication' of a 'high quality deliberation').

On this basis, we can set out a scale that can be applied throughout this paper in order to judge the deliberative quality of the presidential elections of Mexico in 2006. The elements of this scale will be three: the 'ideal speech situation', 'discourse

ethics' (which presupposes 'civic dialogue') and 'fair aggregation of preferences'. Their combination can define the deliberative quality of both decision-making (suffrage) and opinion-making (presidential campaigns); processes that are the object of study in this paper.

The following are the most relevant combinations of these elements:

A) Presence of a) 'ideal speech situation'; b) 'discourse ethics'; and c) 'fair aggregation of preferences'. The 'ideal deliberation'.

B) Presence of a) 'ideal speech situation'; b) 'discourse ethics'; but not of c) 'fair aggregation of preferences'. No democratic decision-making process, nevertheless the opinion-forming process is deliberative.

C) Presence of: a) 'ideal speech situation'; but not of b) 'discourse ethics'; however one finds d) 'fair aggregation of preferences'. Minimal democracy, with partial and incomplete deliberative democracy.

D) Absence of: a) 'ideal speech situation'; b) 'discourse ethics'; and of c) 'fair aggregation of preferences'. Neither deliberative democracy nor minimal democracy.

So these are the most relevant categories that this paper will use in order to judge the deliberative quality of the presidential elections of Mexico in 2006: a) ideal deliberation, b) deliberative opinion-making process, but not democratic decision-making process, c) minimal democracy with limited and incomplete deliberation and d) neither deliberative democracy nor minimal democracy.

In the knowledge that it will be difficult to find a real-world deliberation that fits perfectly, these distinctions should help us to evaluate the presence or absence of deliberative democracy and develop linkages between the theory of deliberative democracy and the empirical evidence in order to assess the deliberative quality of the electoral process of 2006.

The overall argument of this paper is that the structural social, economical and cultural conditions of Mexico directly affected the deliberative quality of this process, since patronage/clientelism and impunity (which derive from the aforementioned structural conditions), immediately influenced the nature of presidential campaigns. In fact, the argument of this paper is that both factors pushed to transform the potential deliberative character of these campaigns into a market with no rules. This paper will also argue about the extent to which the structural deficiencies of Mexico (cultural, economical, social) encourage patronage/clientelism and the weakness of the rule of law during the electoral process of 2006 in this country.

The development of the presidential campaign in the federal electoral process of 2005-2006

At the beginning of his campaign, during January and February 2006, Felipe Calderón promoted radio and television spots focused on his 'clean hands' as a former public official, nonetheless his campaign through public meetings went bad as a result of poor coordination and logistics on the part of his political party. The results during the first month and a half of his campaign were very poor, and he could not reduce the gap that separated him from López Obrador in opinion polls (Muñoz, 2006a). López Obrador, in the meantime, followed a strategy based on mass rallies and citizen support networks that attracted many citizens to become involved in his campaign.

Although his coalition, "Coalition for the Good of All", acquired a large amount of space in the media, López Obrador did not privilege interviews or forums in order to promote his plan of government; at this stage of his campaign he did not consider them necessary, since he was enjoying a clear lead in voters' preferences (Dávalos and Ocampo, 2006).

Calderón realized he had to change his strategy in order to bridge the gap that separated him from López Obrador; the task was not an easy one, since he needed a 10-percent swing in order to achieve an undiscussable victory in the presidential elections. Calderón started by giving priority to participation in public forums so as to explain why his proposals were better for the country than those of López Obrador, and by giving regular radio and television interviews. After the initial slowdown in his campaign, Calderón decided to abandon political etiquette and started criticizing openly the actions, decisions and proposals of López Obrador.

Calderón also proposed a series of debates to his adversaries in order to let Mexican people better understand their proposals. Roberto Madrazo accepted, but López Obrador did not. López Obrador argued that he wanted to be focused on travelling throughout the country in order to have a direct contact with the people and that a formal debate would not necessarily favour him:

López Obrador no observó condiciones de igualdad para el primer debate presidencial. La verdad es que el debate es solo una forma de presentar propuestas. López Obrador se dio cuenta que su fortaleza no estaba en el debate, ya que éste generalmente se gana por quién tiene mejor retórica

y no necesariamente por el candidato que tiene las mejores propuestas (Ackerman, 2006).²

This suggests that during the electoral campaign López Obrador enjoyed fair opportunities to disseminate his proposals to Mexican people in the public sphere, and that he enjoyed a threshold of communicative equality in relationship with his adversaries in the public sphere.

With López Obrador as the favorite to win the presidential elections, his absence in the first presidential debate, on April 25th 2006, would have weakened its impact if Madrazo and Calderón had not secured the participation of minor parties (Herrera and Pérez, 2006). As it was, López Obrador marginalized himself from the discussions and the agreements on the organization of both debates, but eventually agreed to participate in the second debate in view of the negative effect for his campaign that his absence from the first debate had caused.

In mid March 2006, López Obrador promoted a radio and television spot in which he affirmed that if elected, on the first day of his administration he would reduce substantially the cost of electricity in order to support the economy of the country, especially of poor people.

Nevertheless, President Fox declared in a visit to some PEMEX facilities in south Mexico that

Hay quienes creen que los precios de la electricidad se pueden reducir sin dañar las finanzas públicas, pero esto es falso, ya que para mí, como Presidente, no hubiera sido difícil haberlo hecho, y haber obtenido los aplausos del pueblo mexicano, pero tenía que ser responsable en la administración de la economía y de las finanzas públicas” (Herrera and Pérez, 2006).³

² López Obrador did not see conditions of equality in the debate. The debate is just one form to promote proposals. López Obrador saw that his strength was not in the debate because it is won by he who has better rhetoric and not necessarily by the candidate who has got the best proposals (traducción del autor).

³ There are people who think that electricity prices can be reduced without damaging public finances, but this is false, because for me, as President, it would not have been difficult to have done it, and have obtained plaudits from Mexican people, but I needed to be responsible in order to manage the economy and public finances of the country properly (traducción del autor).

This statement of President Fox was considered by Andrés Manuel López Obrador as an open intervention in the presidential campaign and he publicly called on the President to “shut up” (*cállate chachalaca*), a remark that was exploited by PAN (National Action Party) in a radio and television spot, in which it demanded greater tolerance for different political perspectives (DPA, 2006).

PAN realised that this spot had a good impact on public opinion so it decided to continue promoting highly critical advertising with the clear aim of transforming public opinion on López Obrador. Other advertisements followed, they compared López Obrador with Hugo Chávez, stressed his bad performance as Major of Mexico City and ended with the phrase: “López Obrador: Un peligro para México” (López Obrador: A danger for Mexico) (Becerril *et al.*, 2006).

It was not surprising that, by the end of March, public opinion switched noticeably and Calderón started to bridge the gap which separated him from López Obrador. At the same time, López Obrador’s justification for his intended absence from the first presidential debate that was due to take place in the last week of April did not convince Mexicans and was exploited by his adversaries in order to discredit him even more: “Tiene una piel muy delgada ante cualquier crítica, y por esta razón él ha reventado el primer debate, (...) y con su decisión de no atender este debate cometió su primer error: se ha definido a sí mismo como una persona autoritaria” (Pérez, 2006).⁴

PAN continued with its change of strategy throughout the month of April, while López Obrador did not change his own. Calderón decided to present and promote one proposal per day during his campaign. At the same time, PAN started to make a better effort to coordinate and organize public meetings and copied the strategy of citizen networks (*redes ciudadanas*) that López Obrador had implemented for his campaign (Muñoz, 2006b).

Meanwhile, the representative of the Party of Democratic Revolution, PRD, at the Federal Electoral Institute and its spokesperson were busy during April trying to justify in the media the reasons of the prospective absence of López Obrador from the first presidential debate. They insisted that this presidential debate was not necessary for democracy, since each candidate could have his own ways to communicate proposals to Mexican people and that López Obrador was better in other settings

⁴ He is very thin-skinned about any criticism, and for this reason he has blown out the first debate, (...) and with his decision not to attend the debate he made the first mistake: he has defined himself as an authoritarian person (traducción del autor).

to interact with the electorate: “El formato del debate era tan restrictivo que no era conveniente para López Obrador, él es más feliz presentando sus propuestas ante las masas. Al final los debates no son convenientes para aquellos candidatos que son mejores en presentar sus propuestas de una forma distinta” (Ackerman, 2006).⁵

Once the first presidential debate had passed, the popularity of López Obrador dropped dramatically to the point that in early May all survey polls reflected a gap between Calderón and López Obrador, but this time the reverse of the initial gap that had been in evidence by the end of February. López Obrador and his coalition were concerned with this dramatic switch in public opinion, despite of the fact that he always denied that he was behind Calderón in the polls, affirming that all of them were “truqueadas” (deceitful) (Hernández, 2006).

In summary, López Obrador lost sympathy among the electorate because he was refusing to attend debates to explain his programme of government, he was not granting interviews, he was behaving arrogantly and he was not replying to the highly critical television and radio spots that PAN was promoting against him: “El PRD no tuvo la habilidad de responder a la campaña negativa del PAN, sus spots fueron tardíos y utilizaban muy mala argumentación, (...) no argumentaron con efectividad, sus argumentos estaban en realidad muy mal estructurados, mal formulados y presentados. No son buenos para las campañas políticas” (Crespo, 2006).⁶

In view of his loss of popularity, López Obrador started to change his campaign strategy at the beginning of May 2006; however, he publicly denied that it had changed. It seemed as if it had been an essential part of his strategy to deny that he was behind any other candidate in terms of popularity, as despite the fact that some opinion polls were reflecting a gap of 5 to 10 per cent in favor of Calderón, López Obrador argued that this was happening because there was a plot from the Presidential office to prevent him from winning the Presidency of the Republic:

Un grupo con intereses creados lleva a cabo una campaña en los medios de comunicación que consiste en utilizar muchos spots de radio y televisión y mucha guerra sucia, incluso a través de internet, esto es lo que hemos

⁵ The format of the debate was so restrictive that it was not beneficial for López Obrador, he is happier presenting his proposals before the crowd. In the end, debates are not beneficial to those candidates who are best at presenting their proposals in a different way (traducción del autor).

⁶ The PRD did not have the capacity to respond to the negative campaign from PAN, its spots were late and it used very bad arguments. (...) they did not argue effectively, their arguments were really badly structured, badly framed and presented. They were not good for political campaigns (traducción del autor).

estado sufriendo. Al mismo tiempo esta campaña implica la publicación de encuestas manipuladas (Crónica, 2006).⁷

As a part of his new strategy, López Obrador started to grant radio and television interviews, he started to attend forums organized by different social organizations, his party started promoting highly critical radio and television spots against PAN and Felipe Calderón; he started displaying a more respectful attitude to the Presidential institution, he targeted his political discourse on the urgent solution of social and economic injustice, and agreed to participate in the second debate on 6 June 2006.

All these tactics helped him to recover his popularity. Not only did this thoroughly planned strategy boost his candidacy, but he also obtained the support from the most liberal branch of PRI, which started to campaign for him among their own supporters in view of the electoral catastrophe that Roberto Madrazo was apparently bringing to the party (Barlett, 2006). Meanwhile Calderón continued his strategy of favoring interviews in the media, attending forums, presenting a proposal each day, promoting highly critical publicity against López Obrador, and defending himself and his party from accusations of corruption.

The strategy of Calderón involved focusing his political discourse on employment, criticizing López Obrador for not having consistent proposals to provide jobs for Mexican citizens. He claimed that López Obrador was focusing on social welfare programs that could not solve the root cause of poverty, inequality and social injustice in Mexico and that they represented huge public expenditure that could not be afforded by the Federal Government. He claimed that the proposals by López Obrador would distort public finances and increase public debt, and both factors could severely harm the economic perspective of the country: “¡Que no quieran callarnos a nosotros panistas! No importa cuántas mordazas quieran ponernos nosotros continuaremos diciendo la verdad, incluso si ésta les lastima. La verdad es que desde que el PRD gobierna la Ciudad de México su deuda se incrementado tres veces” (Saldierna, 2006).⁸

⁷ A group with vested interests carries out a media campaign that consists of using a lot of radio and television spots and a lot of dirty war, even on the internet, this is what we have been suffering. At the same time this media campaign involves manipulated polls (traducción del autor).

⁸ Let them not come wanting us “panistas” to shut up! No matter how many gags they want to put on our mouths we will continue telling the truth, even if that hurts them. The truth is that since PRD has governed Mexico City its debt has increased threefold (traducción del autor).

Meanwhile López Obrador tried to persuade Mexican citizens that once in power he would immediately promote a rise of 20 percent in the income of Mexican people who earned less than 9500 MXP a month (475 GBP). His economic advisers calculated that roughly 80 percent of Mexican citizens were in this situation, and thought that López Obrador could become quite popular in a relatively short time through presenting this proposal (Peña, 2006). He focused his political discourse on affirming that through his “alternative” economic program he would address social injustice and end the regime of “corruption” and “privileges” that the neo-liberal regime had brought about in Mexico, nonetheless he did not respond directly to the counter-claim that his proposals would lead the country to an economic crisis as PAN and Felipe Calderón had argued.

Calderón exploited the lack of an appropriate answer of Obrador to the serious questioning to his economic program. Despite describing such a criticism as a “dirty war” of neo-liberal forces, López Obrador could not fully convince Mexican citizens and regain the ground lost to Calderón, which was finally reflected in the official results of the election.

Furthermore, by mid June 2006 various social organizations, companies and unions of employers started to promote radio and television spots calling for the continuity of public policies that had provided economic stability to the country, encouraging political participation in the elections and calling the promotion of policies that could enhance private investment in order to create jobs (Urrutia, 2006).

López Obrador complained that these social organizations, companies and unions, such as Entrepreneurial Coordinating Council (Consejo Coordinador Empresarial, CCE), were promoting the centre-right candidate, Felipe Calderón, since the content of their advertisements reflected the proposals of this candidate, thus — according to him— they constituted an illegal, unfair and illegitimate intervention in the electoral process, supporting implicitly one candidate whilst also implicitly disqualifying another: “La “Coalición por el Bien de Todos” pedirá al IFE intervenir y revisar la campaña pública del CCE en la que sugiere la conservación de ciertas políticas públicas” (Urrutia, 2006).⁹

A fierce debate arose in the Mexican public sphere, as a consequence of these complaints, since these social organizations, companies and unions of employers argued that they were simply exercising their right to freedom of speech without

⁹ The “Coalition for the Good of All” will ask IFE to intervene and review the public campaign of the CCE in which the need to preserve public policies is suggested (traducción del autor).

contravening any electoral law whatsoever, they were not calling Mexican people to vote specifically for one or another candidate or asking them not to vote for this or the other candidate, but merely expressing their opinions about the need to continue certain public policies for the development of the country and the importance of political participation in order to attain democratic development: “José Luis Barraza, Presidente del CCE, defendió la transmisión de estos spots argumentando que estaban de acuerdo con la perspectiva de largo plazo del sector privado: ‘Simplemente estamos expresando nuestras preocupaciones en un país donde existe libertad de expresión’” (Martínez and Garduño, 2006).¹⁰

Overall, as it is to be expected, the election campaign reflected a struggle for partisan advantage, with campaign tactics dictated by practical considerations. For example, PAN leader Manuel Espino, asked to comment on the allegation that the party had carried out a ‘dirty war’ against López Obrador, replied candidly that

La estrategia utilizada en ese momento fue aquella que quienes la diseñaron consideraron apropiada. Al final una estrategia se juzga de acuerdo a sus resultados. Queríamos ganar la presidencia de la república y la ganamos, pero no aceptamos que haya sido una guerra o compañía sucia (Saldierna, 2007).¹¹

At the same time, however, it is clear that issues related to deliberative practice played a significant part in the election, and may have influenced its outcome. The fact that public opinion moved against López Obrador when he refused to take part in the first presidential debate suggests that the Mexican electorate valued the idea of a structured format, however restrictive, in which the candidates debated the issues in terms of formal equality. And the participation of López Obrador in the second debate suggests a change of strategy undoubtedly taken on pragmatic grounds, but nevertheless contributing to a shift towards recognition of the significance of structured public debate. This episode can therefore be seen as providing evidence of the positive attitude of Mexicans towards the development of a public sphere, and

¹⁰ José Luis Barraza, President of CCE, defended the broadcasting of these spots arguing that they dealt with the private sector’s long term perspective: “We are simply expressing our concerns in a country where there is freedom of speech” (traducción del autor).

¹¹ The strategy employed at that moment was the one that those devising it thought appropriate. In the end a strategy is judged on its results. We wanted to win the Presidency of the republic and we won it, but we don’t accept at all that it was a dirty war or a dirty campaign (traducción del autor).

of the enhanced role of public debate in election campaigns. The evidence suggests that a judgment was made that through avoiding the rational critical scrutiny of his proposals in a debate, López Obrador was undermining any claim to ‘discourse ethics’ while discussing these proposals in the public sphere, since he was dismissing the force of the better argument in this debate. Similarly, his failure to make up ground again on Calderón can be seen as reflecting popular dissatisfaction with his tendency to claim that criticisms of his proposals were part of a ‘dirty war’, rather than to offer a reasoned defense of the soundness of his proposals. Finally, however self-interested as PAN was in its campaign, its decision to identify López Obrador as authoritarian and therefore a threat to the fledgling democracy of Mexico suggests its awareness that the electorate valued pluralism and rejected a return to the undemocratic practices of the past. There is evidence from the election campaign, therefore, at the very least, of the growing significance of commitment to deliberative practice on the part of the electorate and the candidates.

The election day and the post-electoral conflict

The slender difference between Felipe Calderón and Andrés Manuel López Obrador in the fast count procedure of the presidential elections did not permit the easy declaration of any official winner. The President of IFE, Luis Carlos Ugalde, announced on the Election Day at 23:00 pm that: “No es posible determinar dentro de los márgenes científicos establecidos para el conteo rápido, al partido o coalición que obtuvo la mayoría de los sufragios emitidos” (Urrutia *et al.*, 2006a).¹²

Ugalde declared that it was necessary to carry out a full official calculation of the votes in the Electoral District Councils in order to correct the possible mistakes that officials had made in the count at individual polling stations (Urrutia *et al.*, 2006a). When the official counting of votes started in the District Councils, PRD persistently challenged the results in those polling stations and Electoral Districts where they lost, and they placed obstacles in the way of disclosing the results, while PAN leaders claimed that pressure from the opposition coalition had prompted the early disclosure of partial results showing López Obrador with a lead (Urrutia *et al.*, 2006b). After a series of partial results in which López Obrador was consistently ahead of Calderón, the official count ended with Calderón ahead by circa 244,000 votes, or 0.58% of the

¹² It is not possible to determine within the scientific margins established for the fast count, the party or coalition that has obtained the majority of the votes cast (traducción del autor).

national vote. Once the official recount was complete, the President of IFE proceeded to declare its results and the official winner of the presidential election: “El candidato que obtuvo el porcentaje más alto en la elección presidencial fue Felipe Calderón, del PAN. La regla de oro de la democracia establece que el candidato que obtiene más votos gana” (Urrutia *et al.*, 2006c).¹³

López Obrador sought to reverse these results through two strategies: social mobilization and legal challenge. Nevertheless, their goals opposed each other substantially. On the one hand, social mobilization had as its core phrase: “Voto por voto, casilla por casilla” (Vote by vote, polling station by polling station), in an effort to put pressure on the Electoral Tribunal to carry out a second count, while on the other hand, the legal recourse explicitly requested the annulment of the presidential election and the annulment of the declaration of the President Elect by the Federal Electoral Tribunal, due to the number of serious irregularities —according to PRD— that took place on the Election Day in many polling stations across the country:

Una vez que el recuento se realice y todas las solicitudes de anulación de casillas electorales se procesen, el TEPJF procederá a analizar las causales abstractas que la ‘Coalición por el Bien de Todos’ entregó en el Distrito 15 de la Ciudad de México con el propósito de que la decisión del TEPJF evalúe toda la elección presidencial y no se declare válida (Urrutia and Aranda, 2006).¹⁴

In fact, the Coalition for the Good of All did not challenge all the federal electoral districts of the country in order to obtain a recount of votes, but only those federal electoral districts where PAN had won (TEPJF, 2006: 303-304). Even before the Coalition challenged the outcome of the presidential election at TEPJF, it had explicitly requested IFE to open all the packages of votes in order to recount all the cast votes. Juan Molinar Horcasitas, one of the advisers to Felipe Calderón, described this demand from the Coalition as “deceitful”, since there had been cases where the TEPJF had to annul local elections due to the reopening of all counted votes by local

¹³ The candidate who obtained the greatest percentage of the presidential votes is Felipe Calderón, of PAN. The golden rule of democracy establishes that the candidate who obtains more votes wins (traducción del autor).

¹⁴ Once the recount has been carried out and all the applications for the annulment of polling stations have been processed, the TEPJF would proceed to analyse the ‘abstract causes’ that the ‘Coalition for the Good of All’ submitted in District 15 of Mexico City with the purpose that the decision of the TEPJF should stand for the whole presidential election, and thus the election not declared valid (traducción del autor).

electoral institutes without the existence of a serious motivation or legal foundation (Horcasitas, 2006).

At this point López Obrador called for a national gathering at the Zócalo in Mexico City on 16th July 2006 in order to “inform” Mexicans and world public opinion on the irregularities of the Mexican presidential election. López Obrador used the word “fraud” to describe what had happened in this election, and

Subrayó que además de la actitud facciosa del IFE durante la campaña, la manipulación del sistema de cómputo, la falta de equidad en la compra de publicidad en la radio y televisión, el activismo ilegal de intereses creados, la guerra sucia, el uso de recursos públicos y programas sociales —‘ahora les puedo afirmar que los resultados fueron falsificados en los cómputos y reportes oficiales’— (Becerril and Méndez, 2006).¹⁵

López Obrador demanded that Felipe Calderón and TEPJF accept a total recount of votes in order to “clean up” the presidential election. This proposal seemed sensible and persuaded a large number of Mexican journalists, commentators and political analysts who wished for a radical, substantial and fair solution for this post-electoral conflict. López Obrador called another meeting at the Zócalo on 30th July 2006, in order to call upon the TEPJF once again to recount all votes. At the same time, he called on his supporters to remain in the streets of central Mexico City, “from Paseo de la Reforma to Zócalo” until TEPJF decided on reopening the packages of votes and count them again one by one:

Escuchen bien amigos lo que voy a decirles, quiero una respuesta de ustedes, con sinceridad, que pensemos sobre esto, incluso si es por un momento, les propongo que permanezcamos aquí en asamblea hasta que el Tribunal resuelva esta controversia. Que estemos aquí, permanezcamos aquí, día y noche, hasta que los votos sean contados propiamente y tengamos un Presidente Electo con al menos el mínimo de legitimidad que el pueblo mexicano merece (Méndez and Becerril, 2006).¹⁶

¹⁵ Highlighted that besides the factional attitude of IFE during the campaign, the manipulation of the computing system, the lack of equity in the purchase of advertisements in radio and television, the illegal activism of vested interests, the dirty war, the use of public resources and social programmes, —“now I can tell you that the results were falsified in the official calculations and reports” — (traducción del autor).

¹⁶ Listen well my friends to what I am going to tell you, I want an answer from you, sincerely; that we think about

TEPJF studied the legal challenges submitted by the contending parties, relating to 281 of the 300 Electoral Districts, leaving only 19 with their original results confirmed as definitive (TEPJF, 2006). If the Tribunal had ordered the opening of all the electoral packages, López Obrador could have had more reason to demand the annulment of the federal electoral process, since this reopening would have sowed even more distrust in electoral authorities and thrown their capacity to produce reliable results further into doubt. Indeed, López Obrador had obtained the reopening of thousands of electoral packages, during the official recount of votes in District Councils on 5th July 2006, along with official documentation from this exercise that they used to support their legal challenge before TEPJF, and yet they also complained about this reopening of packaged votes, and demanded their annulment due to the lack of certainty that this procedure had brought about for the accurate count (Alcocer, 2006).

In sum, there was confusion in the Mexican public sphere about the reality of the occurrences of the Election Day, due to the fact that López Obrador had constantly claimed that he had been the victim of an electoral fraud and a plot, while Felipe Calderón, the PAN and IFE took the opposite view: “La elección fue limpia, los errores que se encontraron fueron menores, son errores humanos y de naturaleza aritmética. No existió una conducta fraudulenta o una colusión indebida de los funcionarios de casilla en detrimento de algún candidato presidencial” (Enciso, 2006).¹⁷

At the same time, seeing themselves condemned by López Obrador for “having permitted the electoral fraud”, the citizen councilors of IFE decided to publish on IFE’s web page all the information related to the presidential election, polling station by polling station, in order to let Mexicans thoroughly understand the reality of the presidential election, and to defend their own reputations.

From this moment onwards the popularity of López Obrador and his supporters, still out on the streets in protest, began to decrease steadily and many former supporters, especially among intellectuals, distanced themselves from him, as did key interest groups. According to one financial group, López Obrador’s image “se está deteriorando en la opinión pública (...) una parte significativa del electorado

it, even just for a moment, I propose to you that we stay here in permanent assembly until the Tribunal resolves this. That we stay here, remain here, day and night, until the votes are properly counted and we have a President Elect with at least the minimum legitimacy the Mexican people deserve (traducción del autor).

¹⁷ The election was clean, the mistakes that have been found are minor, they are human mistakes and arithmetic in nature. There was no fraudulent behaviour or an inappropriate collusion among the polling station officials to the detriment of any presidential candidate (traducción del autor).

centrista de López Obrador se alejó debido a un discurso y movimiento que utiliza un lenguaje radical pero que carece de pruebas convincentes” (González, 2006).¹⁸

Once again, it is possible to see in this chain of events an underlying commitment on the part of the authorities to greater transparency, a greater development of debate in the public sphere, and a popular commitment to rational discourse: the Mexican public appears to have wanted assurances that the election was clean, but at the same time to have rejected extreme claims without a sound basis in evidence. It can be taken as evidence, therefore, of the significance of aspects of a deliberative practice as points of reference in action and in public opinion.

The tribunal ruling and the declaration of the president elect

In its ruling declaring the presidential election valid and announcing the President Elect, *TEPJF* assessed the extent of fulfillment of the principles, conditions, rules, formalities and legal agreements prescribed for the federal electoral process. The Tribunal usually publishes the ruling on the validity of the presidential election and the ruling that declares a President Elect on two different days, since they have different deadlines, but this time, due to the post-electoral challenge from López Obrador and the need to meet the deadlines prescribed by law, they were published at the same time (*TEPJF*, 2006).

The Tribunal provided a comprehensive study of the development of the federal electoral process in both rulings, from the pre-campaign registration of new political parties onwards. It also checked that every aspect of the electoral process had been adequately and properly carried out so that its democratic character could be affirmed. This extended to checking whether the process of registration of candidates had been properly carried out, if polling stations had been appropriately located and if party representatives at polling stations had been duly registered. It also reviewed the fulfillment of the rules on electoral materials and documentation and, above all, the fulfillment of the rules for the Election Day procedures at polling stations and at the District and General Councils of *IFE*.

Finally, the Tribunal reviewed the fulfillment of the procedures to determine the final result of the Presidential Election in order to declare it legal. It checked if all legal agreements that had been signed by electoral authorities, political

¹⁸ Is deteriorating in public opinion (...) a significant part of the centrist electorate of López Obrador is put off by a discourse and movement which uses radical language but lacks convincing evidence (traducción del autor).

parties and the three levels of the Mexican Government had been respected by all the parties involved. It also assessed all the irregularities which had occurred during the federal electoral process in order to establish whether they had had any decisive effect on the outcome.

Had irregularities not been challenged by political parties during the electoral process, the acts that had caused them would have acquired the presumption of validity and have become the legal “truth” of this process. However, TEPJF checked for itself whether the basic principles of the constitutional control of the federal electoral process had been respected and fulfilled properly and timely.

During the review of the process, the different political parties were entitled to present allegations regarding the fulfillment or otherwise of its principles, rules and conditions. They could provide supporting evidence if they had wanted, however TEPJF was not obliged to obtain more evidence than that already existing in the relevant files and presented in the legal challenges (LGSMIME, 2008: art. 16, fr. 4).

In previous electoral processes, and even in the presidential election of 2000, the main concern of political parties during the organization, preparation, unfolding and monitoring of these processes was related to the feasibility of fraud at any stage, since electoral authorities had insufficient experience in preventing irregularities that could materially undermine the objectivity, impartiality, certainty and reliability of presidential elections (Gómez Alcántar: 2006).

In contrast, in the 2006 elections, the main concern of parties was related to the limitations on the freedom of speech of all political, social and citizen actors in the process. In fact, during the presidential campaign the Tribunal was almost exclusively concerned with irregularities relating to the constitutional right of freedom of speech, some of them related directly to the electoral propaganda of political parties, which apparently undermined the principles, conditions and rules of the federal electoral process:

En estos días, los spots de televisión constituyen casi la única cuestión de discusión en el IFE, mientras que en el pasado existían otras cuestiones relevantes que necesitaban resolverse para asegurar elecciones libres y

equitativas, pero ahora el problema de la libertad de expresión es la única cuestión que necesita ser resuelta (Gómez Alcántar, 2006).¹⁹

During the 2006 presidential campaign therefore, the Tribunal had constantly to promote measures in order to enforce the observance of principles and rules, claiming that these measures were intended to avoid offence, defamation, calumny or insults, which were explicitly prohibited by Mexican electoral law (TEPJF, 2006: 81-89).

The lack of experience of Mexican electoral authorities in dealing with intense political campaigns, where political parties exercised the right to freedom of speech in order to criticize one another harshly, led TEPJF to improvise criteria on what it called “negative campaigns” during the federal electoral process of 2006. The Tribunal considered that this exercise of freedom of speech through TV and radio spots could affect the freedom of citizens. It therefore listed these spots and analyzed their impact on the outcome of the presidential elections, concluding that their formal condemnation of negative campaigning during the presidential campaign had significantly reduced their influence on the people’s preferences (TEPJF, 2006: 81-89).

In addition, the Tribunal declared that the condemnation of negative advertising as unlawful might have reversed the negative effects upon the candidates whom it was addressed against. In this way, their degree of influence had been reduced to a minimum. Not only this, but also that citizens could have been positively influenced by the official condemnation of such spots:

La resolución de una autoridad administrativa o jurisdiccional en el sentido de que los spots en cuestión fueron transmitidos violando el derecho e incluso con el propósito específico de atacar la imagen de uno de los candidatos es evidencia de que quién es sujeto de dichas referencias es objeto de una acusación injusta (TEPJF, 2006: 81).²⁰

¹⁹ These days, TV spots constitute almost the only issue of discussion at the IFE whereas in the past there were other relevant issues which needed to be resolved in order to secure free and fair elections, but now the problem of freedom of speech is the only issue which needs to be resolved (traducción del autor).

²⁰ The verdict of a jurisdictional or administrative office that the spots in question were broadcast in contravention of the law and even with the specific purpose of attacking the image of one of the candidates is in its turn evidence that he who is object of such references is subject of an unfair accusation (traducción del autor).

However, although the Tribunal condemned highly critical television and radio spots from PAN and other political parties which attacked López Obrador, in the end it declared that it did not consider that such advertising had constituted a decisive factor in the final outcome of the election:

En estas condiciones no existen elementos que nos permitan establecer de una forma objetiva o al menos con una probabilidad aceptable que las intenciones de voto de los ciudadanos fueron dañadas de una forma substantiva por la transmisión de los spots en cuestión (TEPJF, 2006: 80).²¹

TEPJF considered that several other factors had influenced the way people voted, and that these unlawful spots were a minor factor among many that had influenced the Mexican electorate for a particular presidential candidate (TEPJF, 2006: 81). It also declared that voters could have switched their political preferences due to the behavior of López Obrador, who had made various mistakes during his presidential campaign, such as his unwillingness to participate in presidential debates:

Cualquiera que haya sido la causa del rechazo y de la falta de asistencia al debate, es obvio que esta actitud pudo haber dañado su posición frente al electorado debido a la negativa de participar en una actividad que naturalmente tiene el estricto propósito político de promover a los candidatos, sus propuestas y sus programas de gobierno (TEPJF, 2006: 82).²²

When the Tribunal turned to the case made by the Coalition for the Good of All for the annulment of the presidential election it considered two principal issues:

a) The television and radio spots of the CCE (Consejo Coordinador Empresarial) and other social organizations through which they had promo-

²¹ In these conditions there are no elements that permit us to establish in an objective way or at least with an acceptable probability that citizens' voting intentions were damaged in a substantive way by the broadcasting of the spots in question (traducción del autor).

²² Whatever might have been the cause for his rejection of the opportunity and failure to attend the debate, it is obvious that this attitude could have undermined his position in relation to the electorate due to his refusal to participate in an activity that has the strictly political purpose of promoting the candidates and their proposals and programmes for government (traducción del autor).

ted their own perspectives on the importance of voting and on the virtue of preserving certain public policies for the economic stability of the country.

b) The official statement of President Fox that ‘if Mexico carries on following the same path as it has done recently, the country will be better off than before’, and the different public comments he had uttered about the ill-advised character of certain public policies, which he had described as “populism” (TEPJF, 2006, 199).

TEPJF declared that the spots of the CCE and other social organizations were unlawful, since they contained disguised support for certain presidential candidates and an implicit rejection of others:

La segunda afirmación es ‘apostar a algo diferente es ir para atrás’, lo que significa, dado el contenido político de estos spots, que tenemos que rechazar una opción política que implique un cambio de las políticas públicas a las que se refiere este spot, porque esto significaría ‘ir para atrás’ (en cuyo caso nosotros podemos inferir que uno debería escoger gobiernos caracterizados por esta supuesta estabilidad económica, ya sean del PAN o del PRI) (TEPJF, 2006· 96).²³

TEPJF claimed that these spots continued taking a political stance in the closing stage of the presidential campaign, which contravened the principle of equity of the process. It also ruled that there was an obvious thematic link and consonance between the spots of PAN and those of CCE (TEPJF, 2006: 93-97). The Tribunal judged that the CCE had violated the prohibition established in electoral law through which third persons could not carry out electoral propaganda in favor or against a political party or candidate (TEPJF, 2006: 93-97).

Regarding the intervention of President Fox, TEPJF considered that his comments could have affected the principles of freedom and equality of the federal electoral process; it even suggested that such public declarations could have caused a perturbation in the “souls” of citizens, which should in principle have been assessed according to the circumstances of each case: content, extent and class, number of

²³ The second claim is ‘to bet on something different is to go backwards’, which means, given the political content of these spots, that we have to reject a political option that implies a change in the public policies referred in the spot because this means to ‘go backwards’ (in which case we can infer that one should choose governments characterized by that supposed economic stability, whether of the PRI or the PAN) (traducción del autor).

means of social communication, time and place, in order to establish whether they had been decisive for the outcome of the presidential election (TEPJF, 2006: 200-210).

With this in mind, the Tribunal classified the public declarations of President Fox in two groups:

- 1) Those consisting of comments in which he had defended and praised the economic model he had implemented.
- 2) Those consisting of indirect expressions, allusions and metaphors that implied political positions or support for a particular presidential candidate.

It argued that declarations of the first kind were not legally prohibited since they constituted a constant practice of democratic governments (TEPJF, 2006: 199). Whereas in the second kind, it argued that such comments were implicit campaign messages in favor of a political option that had coincided with the value judgments of the President:

El segundo grupo de expresiones contienen una mezcla de elementos, los cuales varían entre el ejercicio de la libertad de expresión reservada a los funcionarios públicos respecto de los hechos del proceso electoral y la abierta intervención en dichos procesos, a través de mensajes indirectos o implícitos que pudieran tener en cierta medida un carácter proselitista a favor de una opción política contendiente que coincida con los juicios de valor expresados por el Presidente, incluso si no identifica o menciona abiertamente el nombre del candidato del partido respectivo (TEPJF, 2006: 199).²⁴

In the end the Tribunal concluded that it was impossible to establish whether these public declarations had constituted a decisive factor in the outcome of the presidential election (TEPJF, 2006: 210).

²⁴ The second group of expressions contains a mixture of elements, which vary between the exercise of freedom of speech reserved to public functionaries in respect of the deeds and facts of electoral processes, and intervention in those processes, through indirect or implicit messages that might to some extent have a proselytising character in favour of a contending political option that coincides with the value judgements expressed by the President, even if they do not openly identify with or mention the name of the candidate party (traducción del autor).

The Tribunal also assessed the neutrality of the three levels of government during the electoral process. In February 2006, IFE and the three levels of government of Mexico had signed an agreement through which officials would contribute with their neutrality “to preserve the authenticity and effectiveness of the vote”, ensuring free and equal conditions for electoral competition in their respective jurisdictions. This agreement had implied the obligation to abstain from public declarations in favor of a political candidate and the duty to suspend the promotion of public works at least forty days before the election day (TEPJF, 2006: 212-216).

The Tribunal ruled that President Fox had breached this agreement through promoting institutional publicity for the Presidency, although its effects had been reduced through a provisional measure taken by Supreme Court:

La resolución judicial ordenó la completa suspensión de la publicidad institucional, lo cual se convirtió en una reparación directa al daño que podría haber derivado de los dieciocho spots impugnados en el expediente. Sin embargo, (...) las declaraciones del Presidente Fox representaron un riesgo para la validez de las elecciones que se califican en este dictamen, declaraciones que si su influencia no hubiera sido debilitada por las distintas acciones y circunstancias examinadas con detenimiento, podrían haber representado un daño significativo y haber sido consideradas determinantes en el resultado final, junto con otras irregularidades que se verificaron durante el proceso electoral (TEPJF, 2006: 216).²⁵

The Tribunal argued specifically that the phrase used in the institutional publicity for the Presidency —“if we follow the same path, tomorrow Mexico will be better off than yesterday”— could have been interpreted as promoting the continuity of the political party in power in the federal government, and for this reason this phrase had damaged the principles of freedom and equality of the federal electoral process (TEPJF, 2006: 216-218).

²⁵ This judicial resolution ordered the complete suspension of institutional publicity, and this constituted a direct counter to the damage that could have derived from the eighteen spots challenged in the file. However, ... the declarations of President Fox represented a risk for the validity of the elections that are assessed in this ruling, which, had their possible influence not been weakened by the various actions and circumstances examined at length, could have represented a large enough effect to be considered decisive in the final result, along with other significant irregularities which have been verified (traducción del autor).

The Tribunal also considered several other cases of advertising associated with the promotion of the presidential candidate of the PAN, since the Coalition for the Good Of All had complained against many factors that in its view had undermined the principles of freedom and equality of the presidential election (TEPJF, 2006: 132-143), such as spots paid for by Mexican companies, leaflets distributed by the CCE, presidential propaganda by the health-promoting cartoon character ‘Doctor Simi’ that had questioned López Obrador, explicit propaganda in favor of Felipe Calderón within television soap operas that had been diffused nationwide, exchanges that had been promoted within private companies in order to encourage the vote in favor of Felipe Calderón, the dissemination of e-mails and web pages attacking López Obrador, the supposed existence of call-centers which had invited people not to vote for López Obrador and the supposed offer of access to federal social programs in exchange for votes for the presidential candidate of PAN.

In each case the Tribunal ruled that the opposition coalition had not provided circumstances of manner, time and place of impact to prove the general, substantial and decisive character of these irregularities on the outcome of the presidential election.

In the case of the leaflets of CCE and other related third-party publications, the Tribunal considered that they had contained simple expressions which had not necessarily induced the vote for a particular political party and that they had not constituted generalized and substantial irregularities (TEPJF, 2006: 116-117). In the case of spots sponsored by third parties, the Tribunal again ruled that the Coalition had not provided evidence to establish the level of impact on the minds of citizens (TEPJF, 2006: 313); and in the case of e-mails circulated by citizens attacking López Obrador, it considered it impossible to establish a cause-effect relationship in the electoral preferences of Mexicans as a consequence of the intervention of these third parties during the campaign: “A partir del material presentado en el expediente, no es posible establecer con certeza absoluta la verdad de los hechos alegados o su grado de impacto en el proceso electoral, así que no es posible afirmar que tuvieron un efecto significativo en las elecciones presidenciales” (TEPJF, 2006: 254).²⁶

In the case of the talks with workers that had been organized within private companies, supposedly in order to promote the vote in favor of Felipe Calderón,

²⁶ From the material presented in the file, it is not possible to establish with absolute certainty the truth of the facts alleged or in turn their degree of impact on the electoral process, so it is not possible either to claim that they had a significant effect on the presidential elections (traducción del autor).

the Tribunal declared that IFE had ordered these companies, during the campaign, to suspend such activities because they could have been interpreted as conditioning the exercise of the right to vote and a violation of the secrecy of the vote. Through this order, their degree of influence had been significantly reduced. Besides, the Tribunal considered that such conversations had not implied grave, substantial and decisive irregularities by themselves:

Este tribunal no posee las pruebas de circunstancias de forma, tiempo y lugar de tales actividades, tampoco sobre la influencia que podrían haber tenido en el electorado... No se ha probado que tales conversaciones se verificaron dentro de la compañía, o que fueron organizadas por sus gerentes como parte de una política para influir en el voto de los trabajadores; mucho menos que dichas conversaciones podrían haber tenido alguna influencia en el electorado (TEPJF, 2006: 150-154).²⁷

In the case of political propaganda inserted into soap operas or television series in favor of Felipe Calderón, the Tribunal considered that the Coalition had not provided evidence of the existence and content of such propaganda. It also questioned the monitoring of electoral propaganda on radio and television by the Coalition on the grounds that it lacked a clear methodology (TEPJF, 2006: 146). And finally, in the case of the bias that the Coalition imputed to certain radio and television reporters, the Tribunal declared that insufficient evidence had been provided of the content of the programs identified, the features broadcast, the significance of the supposedly biased material, or the frequency with which it had appeared (TEPJF, 2006: 148-149).

An evaluation of the role of IFE and TEPJF

On the basis of the evidence reviewed here, the conclusions that can be reached regarding the role of these institutions are mixed. On the one hand, the existence of the Tribunal provides a forum in which the fairness of the election and the exercise of freedom of speech are debated and assessed, with positive consequences for the

²⁷ This office does not have evidence of circumstances of manner, time and place of such activities, nor of the influence that they could have had on the electorate (...). It has not been proved that such conversations took place within the company, or that they were organized by its managers as part of a policy to influence the votes of workers; much less that such alleged conversations could have had a significant influence on the electorate (traducción del autor).

creation of the fundamental conditions required for a public sphere which enables the principal elements of deliberative practice. On the other, there were limitations in the manner in which the Tribunal proceeded. The first (which may change in the future) was that it imposed a standard of proof which in practice led to its dismissal of the challenges brought. The second, perhaps more serious, was that the line it took was as likely to prevent freedom of speech within the public sphere as it was to eliminate the improper use of command over official resources to influence the opinion of voters.

If we take as a central aspect of deliberative practice the extent of public debate and the rational critical scrutiny of proposals and candidates (the practice of discourse ethics) with a view to the common good and the freedom (the ideal speech situation) of candidates and citizens to exercise this scrutiny in the public sphere, there is a difference between the undue use of official position on the one hand, and legitimate engagement in debate on the other. It can be argued that in principle the criteria applied by the Tribunal implied the denial of the right of members of civil society to participate in public discourse. Similarly, IFE misinterpreted the scope of the issue of neutrality when it discouraged the quality of public debate through restricting the legitimate freedom of speech of political actors. The greater freedom of speech that some private citizens enjoy because of their greater access to economic resources is a different issue to the power to exert influence that comes from the practice of patronage and clientelism. IFE did not substantively enhance provisions in order to sanction the latter during the electoral process of 2006, but it did intervene on occasions to limit the freedom of speech of private individuals.

Although it is true that defamation, calumny and insult do not contribute to form a rational public opinion in the people in relation to vote in accordance with the best interests of society, and that for this reason, said behavior should be avoided during electoral campaigns; it is not true that a negative campaigning that features such practice necessarily undermines debate and opinion formation in the public sphere. A negative campaign based on strong public arguments can help citizens to develop their understanding of what is best for the country. Although personal insults and calumny do not contribute to enable citizens to choose the best political option, and for this reason should not feature in electoral campaigns, the criticism of specific proposals and public actions of candidates, based on arguments focused on the common good, provide substantive elements for citizens to judge what is best.

The Tribunal justified its prohibition of negative campaigning with the argument that such propaganda constituted merely an “exteriorization of feelings” which was not protected by the constitutional right of freedom of speech and did not

contribute to the harmonious functioning of democratic life. However, the Mexican Constitution is clear in protecting freedom of speech unless it involves offences, calumnies or undue interventions in private affairs. These restrictions do not extend to criticism, however harsh, of programs, policies and public actions on the part of presidential candidates which were identified as negative campaigning in the 2006 elections (Constitución, 2007: Arts. 6-7).

At the same time, the IFE and the Tribunal find themselves in a difficult position, precisely because Mexico has not yet developed a deep deliberative culture through which parties and candidates can present their proposals to Mexican citizens, and criticize the proposals and actions of public authorities and other candidates. This lack of deliberative culture makes it difficult for the tribunal to develop and apply criteria that distinguish what is genuinely an offence from what is harsh but entirely legitimate criticism of public actions, speeches and proposals of the presidential candidates, which is valid in any democracy.

Accepting that Mexico still needs to develop a true deliberative culture in its electoral processes in order to foster a rational and informed vote from citizens, if the electoral authorities do not explicitly recognize the right of parties, candidates and citizens to criticize, during the presidential campaign, the proposals and public actions of other candidates and parties, the conditions will not exist for the development of this deliberative culture that encourages an enlightened vote from citizens. The argumentation by Leo Zuckerman that Mexican democracy is a “tutored” democracy, in which freedom of speech in electoral campaigns is tightly controlled by electoral authorities, as if Mexican citizens were small children who needed the guidance of an adult in order to know what is right or wrong to say in the public sphere, seems accurate in explaining the current state of the deliberative culture in Mexico to us (Zuckerman, 2006).

The Tribunal did not acknowledge the need for the rational critical scrutiny of proposals and candidates (which encourages the practice of discourse ethics) in order to improve the deliberative quality of the public debate of an electoral campaign. On the basis that freedom of speech needs to be limited in order to protect individuals from unsubstantiated attacks on their good reputation and honor, it wrongly considered that opinions on public actions, attitudes, speeches and proposals of presidential candidates should not be expressed in the public sphere, even if based on real and publicly known facts (TEPJF, 2006: 13).

The most controversial cases in this respect were the television and radio spots of PAN which ended with the phrase: “López Obrador is a danger for Mexico”

(López Obrador es un peligro para México). TEPJF considered this “degrading”; however, it did not analyze the argument developed before this concluding phrase. Its first premise was that López Obrador had left Mexico City deeply in debt, with a high level of unemployment and a low level of investment. The second premise was that López Obrador would implement the same policies if he won the Presidency of the Republic. The conclusion was that for this reason he was dangerous for Mexico.

From the perspective of deliberative democracy, this statement constitutes legitimate rational argument, since the conclusion of the argument was consistent with its two premises. The Tribunal judgment undermines the potential for the development of deliberative content in electoral campaigns, by discouraging the critical discussion of public issues before the Mexican electorate, carried forward through rational argument.

In reality, what the Tribunal called negative propaganda was not negative for the federal electoral process, since it constituted an effort to foster an aspect of deliberative culture in Mexico, through rationally questioning the proposals and public actions of presidential candidates, and in this way fostering an informed vote from Mexican citizens. In fact such interventions made up to some extent for the reluctance of electoral authorities and candidates to encourage and engage in deliberative encounters that could inform citizens and voters. Mexican electoral campaigns are not explicitly designed to encourage an enlightened public debate through which citizens can arrive at rational opinion on programs, parties and candidates. Public debates are not encouraged by the electoral framework, which still encourages an instrumental approach to democracy. These problems constrain efforts to improve communicative equality among citizens and the practice of ‘discourse ethics’ (arguments in relation to the common good, the search for rational consensus) during electoral campaigns in order to enhance their deliberative quality.

From a deliberative theory perspective, the right to criticize proposals is the other side of the coin from the right to propose them, since critical thinking subjects them to public reason and it allows citizens to have better elements to judge them. It seems that the electoral authorities wrongly interpreted the principle of neutrality of public authorities during electoral campaigns, since this principle is mainly aimed at preventing the use of patronage to “buy” votes, or more generally the positive or negative use of public resources to co-opt or force someone to vote for a particular candidate. It is not intended to curtail the freedom of speech of public authorities.

All these arguments imply that the Tribunal is not entitled to prevent any citizen, even the President of Mexico, from expressing views on public issues,

even if they coincide with those of particular candidates. Unfortunately, the Tribunal understood political equality to entail the limitation of the freedom of speech of every citizen except the presidential candidates during presidential campaigns. From a deliberative theory perspective, the comments of President Fox on populism simply constituted the exercise of the right of a citizen to express his views on public issues, not an inducement to vote for a particular political party or a serious threat to the freedom of Mexican citizens. Even if President Fox had decided to openly and directly support the presidential candidate of his party through his public comments, as long as he had not deviated resources in order to co-opt citizens, exercise patronage and/or sponsor publicity for this candidate, he would not have violated any constitutional norm whatsoever, since the freedom and political equality of Mexican citizens would have not been undermined by his simple declarations in the public sphere.

TEPJF converted the neutrality of public authorities into an excuse to undermine the most basic and essential democratic right: freedom of speech, and damaged a core value of deliberative democracy too, which consists of rational agreement through the force of the better argument, which can only be obtained through the full exercise of freedom of speech.

Similarly, the condemnation by TEPJF of the spots of the Entrepreneurial Coordinating Council (CCE) that had asked for the continuation of certain public policies, on the grounds that such interventions violated the principle of equality in the federal electoral process was inconsistent with the Mexican Constitution, since it implied a ban on civil society actors expressing freely in the public sphere their views on public policies.

TEPJF did not conceptually distinguish the ideas of freedom of speech and party propaganda. If the opinion on public issues of a social organization coincides with the position of a political party on these public issues, this is a normal situation in a developed democracy and the civil organization should not be denied the right to express this opinion. The criterion employed by TEPJF implied that every opinion on public issues coming from a common citizen and expressed in the public sphere can be considered as indirect, illegal and illicit support or opposition in relation to a particular candidate or political party, if expressed during an electoral campaign. This position opens the door to the formal suppression of freedom of speech of civil society, in election campaigns in particular.

If the principle of political equality in the federal electoral process means that only political parties and candidates are entitled to express their views on public issues during the electoral campaign, where is the right of Mexicans to participate in

this process as full citizens? If, in subsequent electoral processes, a social organization considers that a particular public policy is positive for the development of the country and if it is willing to pay for space in the media from its own pocket to promote that particular public policy, what principle or basic condition of democracy will it be undermining by doing this?

In the same way, the constitutional right of public meeting was overshadowed when the “Coalition for The Good of All” complained about the organization of meetings by private associations. The organization of such meetings in order to discuss public issues constitutes the essence of democracy and enhances the freedom of citizens, as long as citizens are not repressed, forced or co-opted through these meetings in order to support a particular candidate.

What should be condemned are patronage and clientelism, the actions of buying votes or setting conditions on them, since such actions do really undermine the freedom and political equality of citizens during electoral processes.

Conclusions

Recent constitutional and legal reforms in Mexico have enhanced the ‘ideal speech situation’ and the reliability of electoral results (fairness in the aggregation of preferences), mainly through the following mechanisms: a) the existence of a threshold of public funding for political parties in order to disseminate their political platforms; b) the existence of an Electoral Tribunal that guarantees the rule of law in the process; and c) a more plural and equal coverage of the different candidates by the media.

Nonetheless, the structural (social, economical and cultural) conditions of Mexico still encourage political parties and candidates to practice patronage and to dismiss deliberative strategies in order to win elections. The 2006 presidential election was no exception to this general trend. Despite the electoral reform of 1996, which guaranteed a reasonable degree of reliability to the counting of votes, patronage is still widely practiced within electoral processes, due to the general lack of transparency in the management of public resources, especially at the local level, and an environment of weakness of the rule of law that does not properly punish the unlawful diversion of public resources.

Furthermore, the weakness of the rule of law in sanctioning patronage encourages political parties to adopt an authoritarian attitude towards those people who dare to scrutinize and criticize them in the public sphere. This was particularly in evidence in the electoral process of 2006, when as discussed above some political

parties severely pressured electoral authorities to restrict the freedom of speech of common citizens and civil society actors.

If this was not enough, the persistence of patronage in Mexico has encouraged instrumentalism on the part of political parties and candidates, which in turn has discouraged the development of civic dialogue and discourse ethics between them. Indeed, respect and understanding between presidential candidates experienced a deep setback in the last federal electoral process. We instead observed substantial polarization and a marked lack of respect between them.

However, even if civic dialogue and discourse ethics were not in evidence between the main presidential candidates, these elements of the 'ideal deliberative procedure' for an electoral process were promoted in the public sphere by all kinds of organizations of civil society. As we saw above, the public reaction to the continued street protest on the part of the opposition coalition after its claims of fraud had been investigated and rejected caused a backlash on the part of the public, who withdrew their support from the protest.

In addition, all kinds of organizations of civil society (from left to right) actively carried out in the public sphere a critical assessment of proposals from the presidential candidates, which was mainly aimed at promoting a reasoned vote among Mexicans. In this way, the promotion of 'ideal speech situations' and 'discourse ethics' was also enhanced within the 2006 elections, thanks to the initiative of civil society. For this reason, we can argue that if the deliberative quality of the presidential election was low in that the electoral authorities discouraged the critical-rational scrutiny on candidates and their proposals by civil society, this was offset to some extent by the willingness of citizens and civil society actors to endorse the values and engage in the practices of deliberation.

Finally, despite all this leaves out of account the communicative inequality between citizens in the public sphere during electoral processes and outside them, which results from their deep social and economic asymmetries, this inequality undoubtedly distorts the 'ideal speech situation' that should exist in the deliberative procedure of an electoral process. However, the solution should not consist in banning freedom of speech within electronic media during electoral campaigns to those who enjoy the material and cultural resources to exploit it, but in opening and institutionalizing more spaces for public deliberation for civil society through which all citizens can enjoy resources and opportunities that enable them to speak and be heard on public issues, as Bohman proposes.

The opening and institutionalization of more spaces for public deliberation between civil society and candidates will improve the deliberative quality of electoral campaigns, since candidates will be in real need to frame rational discourses in order to obtain votes and win elections. All this in turn may change the thinking and practice of the political parties and candidates who prefer an 'individualistic' market approach to electoral campaigns and discourage their public spirited nature, since they are used to encourage citizens to vote on the basis of petty 'gifts', 'concessions', exploitation and extortion. Furthermore, this opening and institutionalization could also lead to a strengthening of the rule of law in Mexico in relation to the detection and punishment of clientelistic and repressive strategies aimed at winning elections.

Bibliography

- Alcocer, Jorge (2006), "Causa de lo causado", *Reforma*, August 15th, <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx?DocId=>. Accessed November 3rd.
- Becerril, Andrea *et al.* (2006), "Exigen que cese la campaña de corte fascista contra AMLO y Poniatowska", *La Jornada*, April 12th, <http://www.jornada.unam.mx/2006/04/12/012n1pol.php>. Accessed October 10th.
- Becerril, Andrea and Enrique Méndez (2006) "Hay un millón y medio de votos sin sustento, dice López Obrador", *La Jornada*, July 17th, <http://www.jornada.unam.mx/2006/07/17/003n1pol.php>. Accessed June 7th, 2009.
- Bohman, James (1996), *Public Deliberation, Pluralism, Complexity and Democracy*, Cambridge, Massachussets, MIT Press, 120 pp.
- Cohen, Joshua (2007), "Deliberative Democracy", in Shawn W. Rosenberg (ed.), *Deliberation, Participation and Democracy. Can the people govern?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 219-236.
- Constitución (2007), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México.
- Crónica (2006), "Ataca AMLO encuestas en que cae: están cuchareadas", *Crónica*, May 3rd, http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=239178. Accessed on May 29th, 2009.
- Dávalos, Renato and Sergio Ocampo (2006), "Progreso social y justicia indígena, ofrece AMLO", *La Jornada*, January 20th, <http://www.jornada.unam.mx/2006/01/20/003n1pol.php>. Accessed October 1st.
- DPA (2006), "Utilizan mi imagen para frenar a AMLO: Hugo Chávez", *La Jornada*, March 22nd, <http://www.jornada.unam.mx/2006/03/22/010n2pol.php>. Accessed on November 2nd.

- Enciso, L. A. (2006), "AN: 'no hay boletas extraviadas, solo errores humanos que ya se corrigieron'", *La Jornada*, August 14th, <http://www.jornada.unam.mx/2006/08/14/006n1pol.php>. Accessed June 8th, 2009.
- González R., Amador (2006), "AMLO pierde apoyo: Banamex", *La Jornada*, August 3rd, <http://www.jornada.unam.mx/2006/08/03/012n2pol.php>. Accessed June 10th, 2009.
- Habermas, Jurgen (1996a), *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Habermas, Jurgen (1996b), "Three Normative Models of Democracy", in Seyla Benhabib (ed.), *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of The Political*, Princeton, NJ, Princeton University Press, pp. 21-30.
- Hernández López, Julio (2006), "Astillero", *La Jornada*, April 25th, <http://www.jornada.unam.mx/2006/04/25/004o1pol.php>. Accessed May 21st, 2009.
- Herrera, Claudia and Ciro Pérez (2006), "Calificativos y ofensas, lo destacado del debate", *La Jornada*, April 26th, <http://www.jornada.unam.mx/2006/04/26/012n1pol.php>. Accessed October 7th.
- Ley (2008), *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, México.
- Mansbridge, Jane (2007), "Deliberative Democracy or Democratic Deliberation?", in Shawn W. Rosenberg (ed.), *Deliberation, Participation and Democracy. Can the people govern?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 251-271.
- Martínez Cantero, Eduardo and Roberto Garduño (2006), "Desacuerdo entre empresarios por el spot que difunde el cce", *La Jornada*, June 23rd, <http://www.jornada.unam.mx/2006/06/23/index.php?section=politica&article=007n1pol>. Accessed June 1st, 2009.
- Méndez, Enrique and Andrea Becerril (2006), "AMLO: se juega el destino del país; democracia o simulación", *La Jornada*, July 31st, <http://www.jornada.unam.mx/2006/07/31/003n1pol.php>. Accessed June 8th, 2009.
- Muñoz E., Alma (2006a), "Asegura Calderón que en su campaña no hay aportaciones de los Bribiesca", *La Jornada*, February 21st, <http://www.jornada.unam.mx/2006/02/21/013n1pol.php>. Accessed September 17th.
- Muñoz E., Alma (2006b), "Sale a la luz el uso ilegal del padrón por parte de Calderón", *La Jornada*, June 27th, <http://www.jornada.unam.mx/2006/06/27/003n1pol.php>. Accessed October 20th.
- Pérez Silva, Ciro (2006), "La negativa de López Obrador a debatir, muestra su nerviosismo: Madrazo", *La Jornada*, April 12th, <http://www.jornada.unam.mx/2006/04/12/014n1pol.php>. Accessed October 20th.
- Saldierna, Georgina (2006), "La opción del PRD "es un peligro" para México, reta Felipe Calderón", *La Jornada*, April 21st, <http://www.jornada.unam.mx/2006/04/21/011n1pol.php>. Accessed May 15th, 2009.

- Saldierna, Georgina (2007), "En 2006 sólo hicimos lo necesario para triunfar", *La Jornada*, June 28th, <http://www.jornada.unam.mx/2007/06/28/index.php?section=politica&article=007e1pol>. Accessed May 20th, 2009.
- Steiner, Jurg et al. (2004), *Deliberative Politics in Action. Analyzing Parliamentary Discourse*, Cambridge, Cambridge University Press.
- TEPJF (Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación) (2006), "Dictamen Relativo al Cómputo Final de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Declaración de Validez de la Elección y de Presidente Electo", September 5th, Mexico City, TEPJF.
- Urrutia, Alonso (2006), "Empresarios disfrazan el apoyo a un candidato mediante promoción del voto", *La Jornada*, June 20th, <http://www.jornada.unam.mx/2006/06/20/010n1pol.php>. Accessed May 17th, 2009.
- Urrutia, Alonso et al. (2006a), "Dramático impasse para conocer al ganador de la elección presidencial", *La Jornada*, July 3rd, <http://www.jornada.unam.mx/2006/07/03/003n1pol.php>. Accessed May 31st, 2009.
- Urrutia, Alonso et al. (2006b), "Ventaja de AMLO disminuida persistentemente durante 18 horas", *La Jornada*, July 6th, <http://www.jornada.unam.mx/2006/07/06/003n1pol.php>. Accessed June 2nd, 2009.
- Urrutia, Alonso et al. (2006c), "Ugalde se adelanta al TEPJF y declara ganador a Felipe Calderón", *La Jornada*, July 7th, <http://www.jornada.unam.mx/2006/07/07/003n1pol.php>. Accessed June 1st, 2009.
- Urrutia, Alonso and Jesús Aranda (2006), "Empezará el TEPJF el análisis sobre la anulación de 36 mil 236 casillas", *La Jornada*, August 11th, <http://www.jornada.unam.mx/2006/08/11/index.php?section=politica&article=008n1pol>. Accessed June 1st, 2009.
- Warren, Mark E. (2007), "Institutionalizing Deliberative Democracy", in Shawn W. Rosenberg (ed.), *Deliberation, Participation and Democracy. Can the people govern?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 272-288.

Interviews

- Ackerman, John (2006), Interview with the author, Mexico City, May 3rd (cassette recording in possession of the author).
- Barlett, Manuel (2006), Interview with Oscar Mario Beteta in *Radio Fórmula*, Mexico City, June 14th.
- Crespo, José Antonio (2006), Interview with the author, Mexico City, May 24th (cassette recording in possession of the author).
- De la Peña, Ricardo (2006), Interview with Ciro Gómez Leyva in *Radio Fórmula*, Mexico City, June 14th.
- Gómez Alcántar, M.A. (2006), Interview with the author, Mexico City, June 7 (cassette recording in possession of the author).

Horcasitas, Juan Manuel (2006), Interview with Oscar Mario Beteta in *Radio Fórmula*, Mexico City, July 5th.

Zuckerman, Leo (2006), Interview with José Cardenas in *Radio Fórmula*, Mexico City, May 26th.

Recibido: 5 de julio de 2010

Aceptado: 1 de septiembre de 2010

Índice

La ilegalización de los partidos políticos y el Estado constitucional

The illegalization of political parties and the constitutional state

Gonzalo Farrera Bravo^{1*}

Resumen: La dicotomía que representan la democracia liberal y los partidos políticos, de manera general plantea una relación estrecha y dependiente entre la primera y la segunda, y resulta impensable la idea de que los partidos políticos sean hostiles al contexto democrático. Este fenómeno traspasa fronteras, he incluso ha llegado al Tribunal Europeo de Derechos Humanos y se ha desarrollado en países tan diversos como Alemania, Italia e Israel. El presente trabajo presenta un bosquejo del fenómeno de la ilegalización, reportando casos como el Alemán, el Turco y el Español, paradigmáticos para entender la naturaleza del proceso y las consecuencias de su ejecución. La relación de la democracia y los partidos políticos se ha tornado compleja, ya que los mismos partidos plantean, a través de diversos mecanismos y prácticas, la alteración del orden constitucional.

Palabras clave: ilegalización de los partidos políticos, democracia militante, tribunal constitucional, democracia.

Democracia y partidos políticos: una simbiosis de los tiempos modernos

Los partidos políticos son consecuencia de la admisión en las Constituciones de la participación social en la toma de decisiones en la política contemporánea; una de sus principales funciones es como mediador entre una diversidad de concepciones políticas y sociales sin condensar y una interacción con el Estado; otra es generar opiniones e intereses afines para que puedan ser propuestos ante el espacio público, siendo los generadores del proceso de publicidad de la voluntad política.

Como señala acertadamente el jurista italiano Fioravanti (1996), el fenómeno de la dualidad de la libertad y el poder, desemboca en una situación de precondición estatal; antes del Estado existe una sociedad civil de individuos dotados de derechos naturales, y paralelamente tenemos una sociedad de individuos políticamente activos, dotados de la libertad fundamental de construir un orden político organizado, un Estado.

El jurista Ernst W. Böckenförde (1991) y el filósofo Robert Spaemann señalan atinadamente: la

¹ Maestro en Derecho Electoral. Correo electrónico: farrerabravo25@gmail.com. * Agradecimientos al Licenciado Gonzalo Farrera Castillo por el apoyo en la elaboración del presente trabajo.

Abstract: The dichotomy representing liberal democracy and political parties, generally presents a close and dependent relationship between the first and the second, and it is unthinkable the idea that political parties are hostile to the democratic context, as if this would be very difficult living and interaction. This phenomenon crosses borders, it has even reached the European Court of Human Rights has developed in countries as diverse as Germany, Italy and Israel.

This paper presents an outline of the phenomenon of prohibition, reporting cases like German, Turkish and Spanish, paradigmatic for understanding the nature of the process and the consequences of its implementation.

The relationship of democracy and political parties has become complex because the parties themselves raised through various mechanisms and practices alteration of constitutional order.

Keywords: prohibition of political parties, militant democracy, constitutional court, democracy.

construcción de la democracia, como forma de Estado y de Gobierno, no significa que se cancele o supere el dominio político organizado a través de un Estado; antes bien, remite a una determinada organización de ese dominio. El poder del Estado, y el dominio de hombres sobre hombres que va unido a él, se mantiene en democracia y se conserva en toda su efectividad: no se disuelve en una identidad (mal entendida) entre gobernantes y gobernados, ni en un discurso libre de dominio (Spaemann, 1977).

El fenómeno de transferencia de la soberanía al pueblo, consecuencia de las revoluciones liberales y del contexto liberal que éstas legaron, da a los partidos una zona de acción que traspasa la representación popular, que dilata su ejercicio a la dirección del Estado que dirige personalmente y programáticamente. El Estado aparece como un Estado de Partidos.

En la evolución constitucional contemporánea, los partidos políticos fueron acogidos por los textos constitucionales liberales, dándoles una regulación en diversos aspectos: financiera, interna y en los casos más avanzados, en materia de derechos fundamentales.

En el ámbito europeo se ha reconocido a los partidos políticos como pilar esencial de las democracias; se ha manifestado tanto el aspecto internacional como en el nacional, pero encontramos restricciones que les impiden que ataquen a las instituciones democráticas constitucionales.

Para ilustrar esta afirmación, debe acudir al artículo 21 de la *Grund Gesetz* (Ley Fundamental) de la República Federal Alemana que, tras reconocer las importantes funciones de índole constitucional que ejercen los partidos políticos² estableciendo: “Serán

² Para el jurista español Bautista Plaza (2006: 19), la función constitucional de los partidos políticos, no se limita solamente a su reconocimiento en la Ley Fundamental, sino que los encomienda de la

anticonstitucionales los partidos que por sus objetivos o por el comportamiento de sus afiliados, se propongan menoscabar o eliminar el orden constitucional liberal y democrático o poner en peligro la existencia de la República Federal Alemana. El Tribunal Constitucional Federal resolverá sobre la cuestión de anticonstitucionalidad”. Por su parte, la Constitución francesa, en su artículo 4, establece que los partidos son libres “si bien deberán respetar los principios de soberanía nacional y de la democracia”. La constitución de Grecia, en su artículo 29.1, establece: “Debiendo la organización y la actividad de los partidos estar al servicio del libre funcionamiento del régimen democrático”. La Ley Fundamental Portuguesa, por su lado, establece artículo 10.2: “Los partidos políticos concurren a la organización y la expresión de la voluntad popular, dentro del respeto a los principios de la independencia nacional y la democracia política”.

La influencia de las democracias consolidadas ha marcado el derrotero constitucional de aquellos estados en los que el autoritarismo había sido la única forma de gobierno: en el artículo 3.1 de La Ley Fundamental Húngara, así como en los numerales 11 y 13 de la Constitución Polaca, se exhorta a los partidos a actuar democráticamente, así como la prohibición de partidos políticos de índole nazi, fascistas o comunistas, y se enfatiza la prohibición de actividades que promuevan el odio racial o nacional, y provoquen violencia para influir sobre la política estatal.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su numeral 12, establece:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación de todos los niveles, especialmente en los ámbitos político, sindical y cívico, lo que implica el derecho de toda persona a participar en sindicatos y a afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses.
2. Los partidos políticos a escala de la Unión contribuyen a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión.

trascendental función: a concurrir a la manifestación y formación de la voluntad popular. Por su parte, el jurista mexicano Francisco Paoli (2002: 237) “establece que la función en el Parlamento o Congreso, permitió fraguar la incorporación institucional de los partidos políticos, teniendo como tarea primigenia definir los intereses más amplios de la sociedad nacional y promover el bien común”.

Democracia militante: cuando la democracia se perpetua a sí misma

El jurista Karl Loewenstein (1937) bajo el impacto de la desaparición de la República de Weimar desarrolló un principio de democracia militante que llevó a cabo posteriormente la *Grund Gesetz* (Ley Fundamental) alemana. Su controvertido concepto ha sido ampliamente debatido en diversos contextos nacionales, pero rara vez desde una perspectiva comparada. Este concepto de origen alemán se ha convertido en un precedente y que muchas democracias han desarrollado instrumentos constitucionales para defenderse.³

Con regularidad sorprendente, todas las democracias se vuelven “militantes” y proclaman el derecho de excluir del proceso político de aquellos que socavan la democracia misma. ¿Cómo lo hacen, por qué lo hacen, y que los grupos tienden a sentir la ira del estado varían de manera significativa?

La *streitbare Demokratie* (Democracia Militante) es aquella en la que se puede hacer una declaración de inconstitucionalidad de la actividades de una organización política y de sus militantes, que no estén contempladas dentro de los ilícitos penales, pero que tienen como finalidad primordial reformar y, en última instancia, suprimir el orden constitucional democrático.

El dilema planteado por la democracia militante tiene implicaciones *sui generis*: la pluralidad de las manifestaciones en las ideas políticas, así como su praxis, son limitadas por la democracia, y por otro lado tenemos un sistema político que tiende a su preservación evitando la actuación política de grupos que atentan contra el Estado constitucional democrático.⁴

El jurista español Torres del Moral señala:

³ Existe una versión electrónica del artículo publicado en *The American Political Science* (Loewenstein, 1937).

⁴ Los partidos políticos no fueron aceptados de lleno en Estado Constitucional, esto lo enfatizó el jurista Triepel, en 1927: de lucha o de oposición (*Bekämpfung*), de desconocimiento e ignorancia (*Ignorierung*) de legalización (*Legalisierung*) y de reconocimiento constitucional (*Inkorporierung*) (Triepel, 1927). Por otra parte coincidimos con los juristas García Pelayo y Bautista Plaza, en advertir que el estado constitucional democrático ha adoptado a los partidos políticos como los autores y articuladores de las decisiones y acciones que llevan a cabo, dentro del marco constitucional del Estado. Esto implica que la pluralidad de las propuestas políticas de los partidos políticos tienen cabida en un marco democrático de corte constitucional, esto coincide con lo que decía Carl Schmitt (1958): “la democracia sólo puede basarse en la pertenencia a un pueblo determinado. La esencia de la democracia, la igualdad, es la homogeneidad”.

la democracia militante debe defenderse en tres momentos:

- *Ipso facto*: Desde el mismo en que suceden o están a punto de suceder ciertos acontecimientos (asesinatos, secuestros y actos terroristas), persiguiendo a los enemigos de la libertad o impidiendo sus movimientos.

- *Ex post facto*: declarando ilegal e inconstitucional a toda organización que base su actuación en el frecuente y grave ataque a la democracia, a sus valores y a las garantías de los derechos que todos los ciudadanos deben disfrutar.

- *Ex ante*: fortaleciéndose a base de más democracia, de completar la democracia representativa con las instituciones de la democracia directa (prudentemente reguladas y utilizadas), con lo que algunos llaman democracia deliberativa, aquella que amplía las posibilidades de participación ciudadana, que favorece la deliberación de las asociaciones de base sobre las cuestiones políticas importantes, que proporciona la educación y la cultura como factor sin que nada de lo anterior pueda tener lugar, que proporciona la educación y cultura como factor sin que nada de lo anterior pueda tener lugar, que proporciona medidas de seguridad a la ciudadanía frente al terrorismo y toda clase de violencia, que se muestra abierta y transparente en el proceso de adopción de decisiones y en su control por las minorías; en resumen, construyendo una democracia que haga de la garantía de la libertad y de la participación el eje de la política.

Como hemos visto, la democracia militante aparece en contextos donde el sistema político es amenazado por fuerzas beligerantes o políticas que intentan cambiar al estado constitucional democrático, esta variación *sui generis* de la democracia, implica intentos de superar el pasado en el caso Alemán, así como la creación de un nuevo estado. En el caso español, erradicar el terrorismo y el separatismo que promueven las fuerzas de la banda terrorista E.T.A., a través de su brazo político Batasuna.

La regla de la mayoría crea la oportunidad para la deformación de la democracia y la imposición de un concepto de la buena vida que no permitir formas alternativas y definición autónoma de la buena vida. En el marco del proceso democrático, utilizando los mecanismos de la democracia (libertad de expresión, de reunión, las elecciones), un régimen puede ser establecido en los cimientos del anterior. Como Joseph Goebbels observó: “Siempre siendo uno de los mejores chistes de la democracia que proporciona a sus propios enemigos mortales, los medios con los que ella misma puede ser destruida”.

Hoy, la democracia militante es comúnmente entendida como una lucha contra los movimientos radicales, especialmente los partidos políticos, y sus actividades extra-sistémicas.

La Constitución como base del orden jurídico

La Constitución tiene una función normativa primordial, esto se desprende de un determinado orden jurídico, puesto que permite la creación sucesiva de los diferentes elementos que lo forman. Los materiales jurídicos se relacionan en cadenas de validez, donde la función constitucional explica su alcance y significado.

El concepto de orden jurídico, contrariamente a lo que podría suponerse, no es un concepto jurídico primario, es *inter alia*, es decir presupone: 1) el de norma y 2) el de facultad jurídica.

Si se observa con atención el concepto de orden jurídico, uno se percataría de que la facultad nombra una función fundamental en dicho orden, permite la creación e identificación de los diferentes elementos que la componen; es así como los actos que los crean y la aplican no son, como señalamos, independientes unos de otros; los materiales jurídicos están relacionados de tal forma, que para que el orden jurídico opere, es necesario que los actos jurídicos condicionantes activen a los actos jurídicos condicionados; esta conexión permite la creación escalonada del derecho.

Puesto que los actos jurídicos que se encuentran condicionados por las hipótesis jurídicas que los preceden, pueden representarse como una facultad sucesiva de los actos jurídicos, donde los actos jurídicos son condición para los demás actos y así sucesivamente.

Con la expresión orden jurídico, los juristas inmediatamente se refieren a un conjunto de materiales jurídicos o a un compuesto de actos jurídicos (actos legislativos, procesales, de ejecución, etcétera) los cuales crean y aplican tales materiales, su función consiste en prescribir actos de conducta humanos, de ahí que desde la antigüedad se les denomine como preceptos, reglas, órdenes y mandatos. Para el jurista Tamayo y Salmoran, el orden jurídico implica dos componentes: el fáctico (actos de creación del derecho) y el normativo (normas jurídicas y aplicadas por tales actos).

Ambos componentes (normas y actos jurídicos) están inseparablemente relacionados.

Con respecto a la función constitucional, entendemos que la norma faculta el acto de creación subsecuente, la cual será otra norma, H. L. A. Hart la denominaba como *Power Confering Rule*, es decir una norma que confiere al individuo

la potestad de crear actos jurídicos válidos. La relación entre cada una de ellas, adquiere el *status* de relación genética, esta relación es una función constitutiva por la cual se determinan las condiciones bajo las cuales se realizan los actos de órganos constituidos.

No cabe duda que el concepto fundamental que explica la relación genética y determinativa de la función constitucional es el de facultad que designa un acto por el cual se inviste un acto de habilitación, o como se expresa en el alemán: un acto que confiere poder “*Ermächtigung*”⁵ para crear o derogar el derecho.

La inconstitucionalidad como conflicto de normas

La jurista Carla Huerta (2007) explica que existen dos problemas con referencia al conflicto normativo: por contravención de sus contenidos o de las normas que regulan los procesos de creación normativa; para la autora, el segundo caso se trata de un incumplimiento de la norma procedimental por parte de la autoridad o de la falta de competencia de ésta, que dé una contradicción.

La inconstitucionalidad material, a su vez puede ser estudiada desde dos perspectivas: entre sistemas jerarquizados y sistemas de principios y reglas.⁶

En caso de los primeros sistemas, al parecer, no existe un problema real ya que se entiende por sí misma la idea de la supremacía y, en consecuencia, la norma inconstitucional es expulsada del sistema.

En la segunda perspectiva, Carla Huerta explica que es posible distinguir entre reglas y principios: “Cuando se produce un enfrentamiento entre la norma constitucional y la legislación secundaria, en el caso de las reglas, parece claro que una norma subordinada no puede ser aplicada, por su operatividad definitiva de carácter estricto; el enfrentamiento entre ambas es absoluto. Por el contrario, en el caso de una contradicción de principios, la situación no es clara, pues aun cuando el criterio de jerarquía parece tener prelación, la situación de colisión se podría suscitar con una norma secundaria con una de carácter especial; el órgano decisor podría no considerar la ley como inconstitucional .

⁵ Ermächtigung zum Führen der Verhandlungen; dazu hat sie keine Ermächtigung (autorizar, habilitar, dar poder; apoderarse, autorizar y poder). Duden Universalwörterbuch 6, Mannheim, 2006.

⁶ Las doctrinas positivistas más avanzadas han utilizado como criterio de identificación del sistema jurídico una norma clave. Tal es el caso de la norma fundamental en Kelsen o la regla de reconocimiento de Hart. Hay sistemas normativos que reconocen como fuente del derecho un libro sagrado como el Corán, la ley, las costumbres o a diversas fuentes simultáneamente (Dworkin, 2004).

Para el jurista alemán Robert Alexy, la declaración de inconstitucionalidad de una ley, implica una contradicción en el nivel de los juicios acerca de las normas. En la mayoría de casos, los fallos son explícitos y tienen la forma “la ley *L* es Inconstitucional”.

El profesor Alexy agrega que la naturaleza del control de constitucionalidad conlleva que la actividad de un tribunal no solo es de carácter proporcional o discursivo, sino de un carácter institucional o autoritativo. Esto quiere decir que no solo la actividad jurisdiccional no solo enuncia la inconstitucionalidad, sino que invalida los actos inconstitucionales provenientes del quehacer legislativo (Andrés y Alexy, 2006).

El proceso de ilegalización de los partidos políticos: la experiencia alemana

La experiencia histórica alemana es el derrotero para entender por qué la ilegalización de los partidos políticos es el instrumento más poderoso que la Ley Fundamental de Bonn posee, con la finalidad de evitar el surgimiento de partidos políticos con ideas y acciones claramente contrarias al orden constitucional y que desestabilice la vida democrática; la ilegalización se convierte en un instrumento preventivo que requiere de requisitos determinados.

En la *Grund Gesetz* (Ley Fundamental) se encuentra contemplada la declaración de inconstitucionalidad de aquellos partidos políticos que atenten contra el orden constitucional, y faculta al *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional) como único órgano estatal autorizado para declarar la ilegalización de un partido político.

En 1956, el *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional) tuvo que enfrentarse a la problemática de la justificación del postulado 21.2 de la Ley Fundamental para iniciar el proceso de ilegalización del Partido Comunista de Alemania “KPD” (Glaebner, 2006). Dicha ilegalización se basó en la enmienda contenida en la Ley Fundamental del artículo 21.1 en donde los partidos políticos contribuyen a la formación de la voluntad política del pueblo y partidos políticos con finalidades distintas y estos, por consecuencia, no tienen cabida en el orden constitucional alemán.

El *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional) elaboró un concepto donde se justifica que la democracia elimine aquellos partidos políticos que no concuerden en su praxis política e ideológica con la Ley Fundamental: *streitbare Demokratie* (Democracia Militante).

Del texto de la Ley Fundamental se desprenden los requisitos para hacer dicha declaración de inconstitucionalidad: a) El partido político tiene como finalidad modificar el orden constitucional. Esta prohibición no puede usarse como

un instrumento de represión en el sentido de comprobar una verdadera intención de cambiar el orden político, ya que si no se tendrá la protección del numeral quinto de la Ley Fundamental, en donde se ampara la libertad de expresión.

La Corte Constitucional Alemana ha establecido que las metas políticas de los partidos son el más importante medio para identificar la intención política de cambio del orden constitucional como acción de estado, debido al carácter preventivo de la norma constitucional, no se hace distinción expresa de inmediatez.

En el caso de *KPD*, las metas propuestas por el comunismo eran instaurar la dictadura del proletariado y derrocar al estado alemán de esa época.⁷

La *Ley Fundamental Alemana* establece los bienes jurídicos protegidos por el numeral 21.2, de donde se desprende lo siguientes:

- *El libre orden democrático*. Éste se puede considerar como un bien jurídico indeterminado; esta expresión además puede encontrarse en otros numerales de la Ley Fundamental.

En 1952, se realizó el primer proceso de ilegalización del *Sozialliche Reichspartei (SRP)*; el *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional) definió al orden democrático en las siguientes palabras:

“El orden básico democrático se puede precisar, entonces como un orden que, bajo la exclusión de cualquier forma de violencia y arbitrariedad representa la soberanía del Estado de Derecho, se alza sobre los principios de la autodeterminación de los pueblos, de la decisión de la mayoría, de la libertad y de la igualdad.

A los principios básicos de los derechos humanos concretados en la Constitución, sobre todo de la personalidad, a la vida, al desarrollo, la soberanía, la sujeción de la administración a la Ley, la independencia de los tribunales, la pluralidad de partidos políticos y la igualdad de oportunidades de éstos, en su derecho a formarse constitucionalmente y ejercer la oposición del mismo modo” (BVertGE 2,1, 2010).

- El segundo bien protegido, señalado por la *Grund Gesetz* (Ley Fundamental) es: La República Federal Alemana; este concepto engloba

⁷ Algunos académicos como Bernard Höver cuestionan el verdadero alcance de los cambios políticos que propugnaba el *KPD*, ya que instaurar la dictadura del proletariado resultaría imposible en el contexto de la guerra fría de ese entonces (Cfr. Höver, 1975).

la idea de la integridad territorial nacional y su capacidad de actuación en el exterior, como Estado.

Respecto a la competencia, el numeral 21.2, declara que el *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional) es la única institución que puede hacer la declaratoria de ilegalidad.

A su vez, el artículo 13.2 de la *Bundesverfassungsgerichtsgesetz* (Ley del Tribunal Constitucional Alemán) explica que esta exclusividad se basa en el privilegio de los partidos políticos (*Parteienprivileg*) (Privilegio de Partido), se desprende de la importante función que da la *Grund Gesetz* (Ley Fundamental) a la función de los partidos políticos en la vida política alemana.

El proceso de la ilegalización de partidos se inicia a instancia del *Bundestag* (Parlamento Federal), del *Bundesrat* (Consejo Federal) o del *Regierung* (Gobierno). La decisión que tome el Tribunal Constitucional tiene la finalidad de buscar la imparcialidad, debido a las condiciones institucionales requeridas para llegar a una decisión libre de cargas ideológico-políticas y guiadas por la interpretación de la *Grund Gesetz* (Ley Fundamental) .

Efectos de la declaración de inconstitucionalidad

Una vez declarada la inconstitucionalidad, el *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional) ordena paralelamente el impedimento para la creación de cualquier partido que intente sustituir al inconstitucional, así como se ordena la confiscación de sus bienes y algunas medidas del orden penal.

Este proceso de ilegalización ha sido empleado en dos ocasiones: la primera, para sacar del sistema constitucional al SRP, un partido de corte ultra derechista, en 1952, y el referido al KPD del 56 expuesto en este trabajo.⁸

En la actualidad, el regreso de organizaciones de extrema derecha en Europa, con proclamas de exclusión racial, expulsión de inmigrantes y de la ideología nazi-fascista ha traído de nuevo a los tribunales constitucionales la temática de la ilegalización. Es de subrayar la proliferación de manifestaciones políticas en la ciudad de Wundsiedel para celebrar el aniversario luctuoso de Rudolph Hesse, un militante del régimen nazi; en este caso, la Corte Constitucional ponderó el derecho de libertad de

⁸ Para conocer Jurisprudencia relevante del *Bundesverfassungsgericht*, consúltese Huber, 2009.

expresión sobre la prohibición contenida en la legislación penal sobre manifestaciones de organizaciones de extrema derecha.⁹

La ilegalización de los partidos políticos en el derecho comparado

El fenómeno de la ilegalización de partidos ha tenido una gran proliferación en las democracias occidentales, ya que en diversos ordenamientos constitucionales se han llevado procedimientos para declarar a partidos políticos como inconstitucionales: la doctrina constitucional comparada ha dado cuenta de procesos de disolución en Holanda, con el caso *CP'86*; en Bélgica, el caso *Vlams Blok*; prohibiciones a partidos de índole comunista en los Estados Unidos, con la Ley Smith de 1940, y en Israel los casos Yeridor, de 1965, y el Naiman, de 1984,¹⁰ así como el de la ilegalización del PPD, consecuencia de la crisis política de Tailandia, de 2008 (Becerra, 2005).

Con este breve recuento, vemos que el fenómeno de la ilegalización de partidos se ha extendido geográficamente hacia el Oriente próximo y Asia.

Existen casos paradigmáticos en esta temática, y que han servido de modelo en resoluciones para el Tribunal Europeo de Derechos Humanos:

Turquía: Turquía es una república parlamentaria y la Constitución dispone que sea un Estado democrático, laico, social y de derecho. El poder legislativo reside en la Gran Asamblea Nacional de Turquía, compuesta por 550 diputados elegidos para una legislatura de cinco años con los votos de los ciudadanos turcos mayores de 18 años. Su constitución actual fue adoptada el 7 de noviembre de 1982, después de un período de gobierno militar, y está basada firmemente en los principios de un laicismo *sui generis*. El poder ejecutivo reside en un presidente. El poder legislativo está radicado en los 550 escaños de la Gran Asamblea Nacional de Turquía (*Türkiye Büyük Millet Meclisi*), que representa a las 81 provincias. Los militares turcos desempeñan un papel político en la sombra, aunque importante, puesto que se consideran los guardianes de la naturaleza secular y unitaria de la república. Los partidos políticos juzgados como anti-seculares o separatistas por el Poder Judicial Turco (a instancias del estamento militar) pueden ser prohibidos. Esta prohibición se basa en la disposición del artículo 68 de la Constitución de la República de Turquía (2001) en donde se menciona:

⁹ Para conocer el impacto de esta sentencia Wundsiedel en el tema de libertad de expresión véase Payandeh, 2010. La revista *Spiegel* (2011) tiene un blog donde se da seguimiento a noticias relacionadas con manifestaciones políticas de extrema derecha. También existe literatura especializada sobre la extrema derecha en Alemania por ejemplo: Speit-Wellsow, 2010; Braun, 2009.

¹⁰ Sobre la temática de la ilegalización de partidos políticos en Occidente consultar Corcuera, 2008.

Los ciudadanos tienen derecho a formar partidos políticos y de conformidad con el procedimiento establecido para unirse y retirarse de los mismos. Uno debe ser mayor de 18 años de edad para convertirse en miembro de un partido.

Los partidos políticos son elementos indispensables de la vida política democrática

Los partidos políticos pueden formarse sin la autorización previa y deberán ejercer sus actividades de conformidad con las disposiciones establecidas en la Constitución y la ley.

Los estatutos y programas, así como las actividades de los partidos políticos no podrán estar en contradicción con la independencia del Estado, su integridad indivisible con su territorio y la nación, los derechos humanos, los principios de igualdad y Estado de Derecho, la soberanía de la nación, los principios de la república democrática y secular, que no tendrá por objeto proteger o establecer la dictadura de clase o el grupo o la dictadura de ningún tipo, ni incitan a los ciudadanos a la delincuencia.

Por su parte, el numeral 69 de la ley fundamental turca faculta al Tribunal Constitucional, como la instancia para declarar la ilegalización de los partidos políticos en esa República:

La disolución de los partidos políticos será decidida finalmente por el Tribunal Constitucional después de la presentación de una demanda presentada por la oficina del Fiscal General de la República.

La disolución definitiva de un partido político se decidirá si se comprueba que el estatuto y el programa del partido político violen las disposiciones del párrafo cuarto del artículo 68.

Un partido político será considerado para convertirse en depositario de esas acciones, sólo cuando estas actividades se lleven a cabo intensamente por los miembros de ese partido o la situación es compartida de manera implícita o explícitamente por el Congreso, la Presidencia general o en el Centro de la toma de decisiones administrativas u órganos de esa parte o por la asamblea general del grupo o comité ejecutivo del grupo en la Gran Asamblea Nacional Turca, o cuando estas actividades se llevan a cabo en la determinación de los órganos del partido mencionado directamente.

En lugar de disolver de forma permanente, de conformidad con los párrafos mencionados, el Tribunal Constitucional puede pronunciarse a la parte interesada que puede ser privado de la ayuda estatal en todo o en parte, con respecto a la intensidad de los recursos interpuestos ante el Tribunal Constitucional.

La fundación y las actividades de los partidos políticos, su control y disolución, o su privación de las ayudas estatales en todo o en parte, así como los gastos y procedimientos electorales de los partidos políticos y candidatos, están regulados por ley, de conformidad con los principios antes mencionados.

Para el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, las frecuentes demandas interpuestas por partidos políticos turcos han sentado precedente en el tema de ilegalización de partidos en el ámbito europeo, en los últimos años con la declaración de inconstitucionalidad por el gobierno turco de 15 partidos políticos.

De éstas, cuatro recurrieron al Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Las tres primeras sentencias resultaron condenatorias para Turquía: sentencia del Partido Unificado de Turquía, (30/1/98), sentencia del caso Partido Socialista vs. Turquía (25/5/98) y la sentencia del caso del Partido de la Libertad y la Democracia vs. Turquía (8/12/99). Estas sentencias revocaron las sentencias del tribunal constitucional de la República de Turquía alegando que el pluralismo es un elemento esencial de la democracia y este argumento se reiteró en las sentencias posteriores. Posteriormente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos atendió el caso de la ilegalización de un partido de Estado: el *Refah Partisi* (Partido de la Prosperidad), este partido era uno de los partidos políticos con más militantes y con grandes posiciones dentro del Parlamento Turco.

La sentencia de este caso es paradigmática para el tema en cuestión, debido a que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos desarrolla la temática del papel de los partidos políticos en la sociedad democrática. Esta sentencia cuestiona la imposición de una sola religión en un Estado constitucional democrático, y además como el ideario del partido en el gobierno resulta incompatible con la libertad de asociación de las demás fuerzas políticas (Cfr. Tajadura, 2008).

En esta sentencia, el gobierno turco manifestó su temor que para “alcanzar sus objetivos de sustituir el actual régimen por la *Sharia*, los militantes del *Refah*

Partisi, el método del *takiyye*, que consiste en una simulación política¹¹. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos informó que la decisión del tribunal constitucional de la República de Turquía, implicaba serias intenciones de modificar la realidad constitucional y política de aquel estado, confirmando la declaración de ilegalización del *Refah Partisi*.

España: contexto: Batasuna basó su funcionamiento en las Juntas de apoyo locales, estando por encima de éstas las asambleas de cada Herrialde (cada provincia de Euskal Herria). Finalmente las decisiones las tomaba la conocida como Mesa Nacional, que era el verdadero órgano de poder y decisión de HB, compuesta a su fundación por 31 miembros, 4 por cada partido de la coalición en ese momento y 15 designados por las juntas locales; si bien las bases del partido podían revocar y sustituir a sus componentes. La coalición era dirigida por su Mesa Nacional, constituida por sus representantes en los distintos territorios donde existía.

Su programa político defendía la Alternativa KAS para la independencia de Euskal Herria, sin admitir posibilidades reformistas o intermedias; por ello, rechazaron siempre tanto la Constitución española de 1978, como el Estatuto de Autonomía del País Vasco. Además, se opusieron a la permanencia de España en la OTAN en el referéndum de 1986.

Tras la muerte del dictador Francisco Franco y el fin de su régimen, tuvo comienzo en España el proceso conocido como Transición Española. En aquel momento las fuerzas políticas del nacionalismo vasco de izquierdas (también denominado izquierda abertzale), las cuales tenían su origen en diversas escisiones de la banda terrorista ETA, se encontraban fraccionadas en varios partidos y en diversas posturas frente a los acontecimientos de esos años. Cabe destacar que, pese a esta diversificación, en 1975 se había creado la Koordinadora Abertzale Sozialista (KAS) para coordinar las diferentes acciones de las organizaciones afines al Movimiento de Liberación Nacional Vasco (MLNV), tanto legales como ilegales, tendentes a la consecución de sus objetivos políticos así como para servir de mesa de debate entre ellas, siendo éste uno de los órganos que sirvieron de base para la futura creación de Herri Batasuna.

Mientras llegaban las elecciones de 1979, HB, junto con ETA (m), aglutinaba el descontento con las reformas en marcha y la oposición al proyecto

¹¹ La traducción más cercana a nuestro idioma sería simulación- representación de algo fingiendo o imitando lo que no es'. Taschenwörterbuch Türkisch-Deutsch, Langenscheidt, 2009.

de autonomía que se iba concibiendo. En el referéndum para la ratificación de la Constitución española del 6 de diciembre de 1978 HB, al igual que EIA, pidió un “no”.

En su primera participación en unas elecciones, las generales, municipales y al Parlamento de Navarra de marzo de 1979, obtuvo un inesperado éxito, cosechado 172.110 votos (0,96%) y tres diputados y un senador en las primeras, 165.000 votos (1,0%) y 260 concejales en las segundas, y 28.244 votos (12,11%) y nueve diputados y un Diputado General en las terceras, llegando a ser José Antonio Urbiola vicepresidente del Parlamento de Navarra por HB. Tras estos resultados, dentro de HB surgió el debate sobre si participar o no en las instituciones; las únicas instituciones en las que se había decidido participar a priori eran los ayuntamientos. Finalmente HB decidió participar también en el Parlamento y la Diputación navarros de cara a trabajar para que Navarra entrara en una Comunidad Autónoma junto a los Territorios históricos, mientras que no participará en las Diputaciones Vascas, pese a la defensa de la participación en todas las instituciones por parte de algunos de sus líderes, como Patxi Zabaleta, quedando sus escaños vacíos.

Finalmente, la Comisión constitucional del Congreso aprobaría, el 21 de julio de 1979, una ponencia del Estatuto Vasco en la que se establece que el ingreso de Navarra sólo podrá efectuarse mediante un plebiscito previo en Navarra y otro, posterior, a nivel de las cuatro provincias, para aprobar la reforma del Estatuto en el que ingresará el nuevo componente.

En los meses siguientes tiene lugar el referéndum sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco, con ETA (m) en contra y ETA a favor, y con HB, junto con el MCE y la LKI, preconizando la abstención, que alcanzó el 41,14%. En esta época empiezan a darse las primeras acciones policiales

En 1987 Herri Batasuna consiguió 367.000 votos en toda España (251.000 votos en el País Vasco y Navarra) y consiguió un escaño en el parlamento Europeo para su cabeza de lista con vista a las elecciones Europeas, Txema Montero. Para dichas elecciones HB movilizó gran cantidad de recursos en su campaña fuera del País Vasco y recabó el apoyo de los partidos Moviment d'Esquerra Nacionalista, Moviment de Defensa de la Terra-IPC, Partido Comunista de Liberación Nacional, Liga Comunista Revolucionaria, Movimiento Comunista de España, Unidad Popular Castellana, Galicia Ceibe, Ensame Nacionalista Astur, Frente de Izquierdas, Choven Chermanías, el Sindicato Unitario, e incluso miembros del Sindicato de Obreros del Campo y ccoo a título personal; todos ellos pidieron el voto para Herri Batasuna.

Posteriormente se hizo pública la existencia en esos años del llamado “Terrorismo de Estado” perpetrado por los GAL, siendo condenados judicialmente a

penas de prisión diversos altos dirigentes del PSE y PSOE, entre otros el Delegado del Gobierno en Guipúzcoa y el Secretario de Estado de Seguridad.

EH obtuvo en las elecciones de 1999 en Navarra 47.271 votos, sólo 14.000 menos que la segunda fuerza, el PSN-PSOE, en una cita electoral que supuso el incremento espectacular de los dos opuestos políticos: UPN y EH. Esta tendencia se vio reflejada también en Pamplona, en la que UPN fue la lista más votada, EH la segunda con seis concejales (que acabarían en cinco cuando Batzarre se desvinculó al romperse la tregua de ETA) y el PSN-PSOE con cuatro, quedando el resto de formaciones a bastante distancia de estas dos. La expresa renuncia a la violencia le llevó a formar gobiernos de coalición con diversos partidos, que al poco tiempo debieron disolverse al no condenar diversos episodios de violencia como en el caso de Villava (Navarra).

En 2001, Herri Batasuna se refundó en Batasuna. La intención de la nueva formación era tener presencia en toda Euskal Herria, ya que tanto HB como EH eran coaliciones que sólo actuaban en España y pretendían ampliar su margen de actuación al País Vasco francés. Así, en el País Vasco francés Abertzaleen Batasuna (AB) abrió un debate sobre su posible fusión con Batasuna, rechazando tal posibilidad por votación y pasando a formar parte de Batasuna en Francia un sector de AB.

Sin embargo, según la Fiscalía del Estado en la refundación y cambio de nombre influyó, además de la ampliación del ámbito de actuación, la amenaza de ilegalización pendiente sobre HB y EH.⁶ Al poco tiempo, en 2003, tanto HB como EH y Batasuna fueron ilegalizados en España, no así en Francia, en virtud de la Ley de partidos.

A raíz del atentado terrorista del once de septiembre se ha venido a escala global una la lucha radical en contra del terrorismo y de organizaciones que plantean la separación de regiones de los estados, a pesar de las garantías constitucionales que los diversos estados tienen en sus Leyes Fundamentales, todos ellos están respondiendo de manera similar al ir mucho más allá de la simple sanción penal de la conspiración y la tentativa de disturbio. Buscan a través de la legislación de ilegalización, la limitación de las actividades de asociación política a través de afiliación o prohibiciones sobre el trabajo de las organizaciones - y la limitación de las ideas, atacando incitación al terrorismo, el discurso sedicioso, el discurso del odio y el asesoramiento.

El 19 de abril de 2002, el Consejo de Ministros aprobó la remisión a las Cortes Generales de un proyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos, tras los

informes favorables del Consejo General del Poder Judicial y el Consejo de Estado. El Tribunal Supremo ilegalizó Batasuna¹² por considerarla “parte de ETA”.

La Ley, aprobada el 27 de junio de ese mismo año, permite la ilegalización de los partidos políticos que pertenezcan a un entramado terrorista. Apoyada por los dos principales partidos nacionales, el Partido Popular (por entonces en el gobierno) y el Partido Socialista Obrero Español, esta Ley sustituyó a la anterior ley de partidos políticos, preconstitucional, estableciendo que los partidos deben tener un funcionamiento y unas actividades democráticas, y que únicamente la autoridad judicial podrá ilegalizar un partido político, de acuerdo con la ley. De ese modo, un partido será ilegalizado y disuelto cuando persiga “deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático” (Cfr. Ferreiro, 2008).

Tras la aprobación de la Ley de partidos políticos, las instituciones judiciales hicieron cumplir la nueva norma. Así, el juez de la Audiencia Nacional, Baltasar Garzón decretaba en un auto con fecha 26 de agosto de 2002 la suspensión total de actividades de Batasuna, así como la clausura de sus sedes y su página Web, con la prohibición expresa de no efectuar ningún acto político o de propaganda.¹³

Con la aprobación de la ley y esta suspensión, el Gobierno de España, a través de la Abogacía General del Estado y con la aprobación e impulso de una declaración aprobada por mayoría en el Congreso de los Diputados, presentó ante el Tribunal Supremo la demanda para la ilegalización del Batasuna. Del mismo modo obró la Fiscalía General del Estado, por medio de otra demanda.

Después de estudiar estas dos demandas, el 27 de marzo de 2003 la Sala Especial del Tribunal Supremo resolvió unánimemente dictar sentencia por la que

¹² Batasuna basó su funcionamiento en las Juntas de Apoyo Locales, estando por encima de éstas las asambleas de cada Herrialde (cada provincia de Euskal Herria). Finalmente las decisiones las tomaba la conocida como Mesa Nacional, que era el verdadero órgano de poder y decisión de HB, compuesta a su fundación por 31 miembros, 4 por cada partido de la coalición en ese momento y 15 designados por las Juntas Locales; si bien las bases del partido podían revocar y sustituir a sus componentes. La coalición era dirigida por su Mesa Nacional, constituida por sus representantes en los distintos territorios donde existía (cfr. Garmendia, 2000).

¹³ A raíz del atentado terrorista del once de septiembre se ha venido a escala global una la lucha radical en contra del terrorismo y de organizaciones que plantean la separación de regiones de los estados, a pesar de las garantías constitucionales que los diversos estados tienen en sus Leyes Fundamentales, todos ellos están respondiendo de manera similar al ir mucho más allá de la simple sanción penal de la conspiración y la tentativa de disturbio. Buscan a través de la legislación de ilegalización, la limitación de las actividades de asociación política a través de afiliación o prohibiciones sobre el trabajo de las organizaciones y la limitación de las ideas, atacando incitación al terrorismo, el discurso sedicioso, el discurso del odio y el asesoramiento (Cfr. Saunders, 2009).

declaró haber lugar a las demandas y se ilegalizó y disolvió, tras considerar probado que la creación de Batasuna, *Euskal Herritarrok* y Herri Batasuna fueron un hecho instrumental por parte de la banda terrorista ETA, y que formaban parte de ella (Bárez, 2008).

Desde ese momento el grupo parlamentario de *Euskal Herritarrok* tomó el nombre de *Sozialista Abertzaleak* en los parlamentos de Navarra y del País Vasco, grupos que el Gobierno central exigió que fueran disueltos al amparo de la sentencia judicial, hecho rechazado por el Parlamento Vasco.

Sin embargo, en el País Vasco francés, donde seguía siendo legal, Batasuna anunció a finales de marzo la puesta en marcha de una campaña cuyo objetivo sería «reivindicar y socializar el concepto del derecho de autodeterminación» (Xabi Larralde) con el apoyo de los grupos corsos *Inpendenzia* y *Corsica Nazione*.¹⁴

El 16 de enero de 2004 el Tribunal Constitucional confirmó por unanimidad la ilegalización de Batasuna. Dadas las circunstancias, Batasuna quedó excluida de participar en las elecciones generales de 2004.

Consideraciones jurídicas

La ley orgánica de los partidos políticos, establece diferentes hipótesis para la disolución de un partido político, para lo cual dispone de dos procedimientos: a) El Art. 10.2 de la ley señala que el órgano jurisdiccional competente acordará la disolución de un partido político, en primer lugar, cuando concurren en el mismo los supuestos tipificados en el Código Penal como asociación ilícita.

En estos supuestos el órgano jurisdiccional competente para resolver sobre la disolución será la correspondiente del orden jurisdiccional penal, de acuerdo con la legislación criminal y la ley orgánica del poder judicial (Art. 104, Ley Orgánica de Partidos Políticos).

El artículo 10 de la citada ley, acoge, además, dos supuestos de disolución civil del partido político, bien por vulnerar de forma continuada, reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y el funcionamiento democrático, bien por forma reiterada y grave ser capaz de vulnerar en su actividad los principios democráticos o perseguir el deterioro o destrucción del régimen de libertades además de imposibilitar e intentar eliminar al sistema democrático.

A continuación lo reproducimos:

¹⁴ El diario *El Mundo.es* (2202) tiene una sección especializada en notas periodísticas y documentos relacionados con la ilegalización de Batasuna.

1. Además de que, por decisión de sus miembros, acordada por las causas y por los procedimientos previstos en sus estatutos, sólo procederá la disolución de un partido político o, en su caso, su suspensión, por decisión de la autoridad judicial competente y en los términos previstos en los apartados 2 y 3 del presente artículo. La disolución surtirá efectos desde su anotación en el Registro de Partidos Políticos, previa notificación del propio partido o del órgano judicial que decrete la disolución.

2. La disolución judicial de un partido político será acordada por el órgano jurisdiccional competente en los casos siguientes:

a) Cuando incurra en supuestos tipificados como asociación ilícita en el Código Penal.

b) Cuando vulnere de forma continuada, reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos, conforme a lo previsto en los artículos 7 y 8 de la presente Ley Orgánica.

c) Cuando de forma reiterada y grave su actividad vulnere los principios democráticos o persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático, mediante las conductas a que se refiere el artículo 9.

3. La suspensión judicial de un partido político sólo procederá si así lo dispone el Código Penal. Podrá acordarse también como medida cautelar, en virtud de lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal o en los términos del apartado 8 del artículo 11 de la presente Ley Orgánica.

4. El supuesto previsto en el párrafo a) del apartado 2 del presente artículo será resuelto por el Juez competente en el orden jurisdiccional penal, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Enjuiciamiento Criminal y el Código Penal.

5. Los supuestos previstos en los párrafos b) y c) del apartado 2 de este artículo serán resueltos por la Sala especial del Tribunal Supremo regulada en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo siguiente de la presente Ley Orgánica, que tendrá carácter preferente.

6. La eventual coincidencia en el tiempo de los procedimientos judiciales previstos en los anteriores apartados 4 y 5 de este artículo respecto de un mismo partido político no interferirá la continuación de ambos hasta su finalización, produciendo cada uno de ellos los correspondientes efectos. No podrá, por el contrario, acordarse la disolución voluntaria de

un partido político cuando se haya iniciado un proceso de declaración judicial de ilegalidad del mismo por razón de uno u otro apartado o de ambos.

La ilegalización de un partido político llevará consigo a la disolución del partido como persona jurídica y en consecuencia el cese de todas las actividades del mismo. Será la Sala quien deberá vigilar, el trámite de la ejecución de sentencia, que se cumpla esta prescripción, de acuerdo con la parte dispositiva de la misma, y con la aplicación, expresamente reconocida por el Tribunal Supremo.

Durante la tramitación de este proceso de ejecución, la representación del partido político disuelto podrá seguir personada a pesar que la condena habrá impuesto la extinción de la personalidad jurídica, a efecto de ejercitar los derechos procesales que le corresponden fundamentalmente el de alegar lo que estime conveniente durante la fase de ejecución y de oponerse, en su caso a las diferentes resoluciones que se puedan dictar en este estadio procesal.

La Ley Orgánica de los Partidos Políticos, en su numeral 12, dispone:

1. La disolución judicial de un partido político producirá los efectos previstos en las leyes y, en particular, los siguientes.

a) Tras la notificación de la sentencia en la que se acuerde la disolución, procederá el cese inmediato de toda la actividad del partido político disuelto. El incumplimiento de esta disposición dará lugar a responsabilidad, conforme a lo establecido en el Código Penal.

b) Los actos ejecutados en fraude de ley o con abuso de personalidad jurídica no impedirán la debida aplicación de ésta. Se presumirá fraudulenta y no procederá la creación de un nuevo partido político o la utilización de otro ya inscrito en el Registro que continúe o suceda la actividad de un partido declarado ilegal y disuelto.

c) La disolución determinará la apertura de un proceso de liquidación patrimonial, llevado a cabo por tres liquidadores designados por la Sala sentenciadora. El patrimonio neto resultante se destinará por el Tesoro a actividades de interés social o humanitario.

2. Corresponde a la Sala sentenciadora asegurar, en trámite de ejecución de sentencia, que se respeten y ejecuten todos los efectos previstos por las leyes para el supuesto de disolución de un partido político.

3. En particular, corresponderá a la Sala sentenciadora, previa audiencia de los interesados, declarar la improcedencia de la continuidad o sucesión de un partido disuelto a la que se refiere el párrafo b) del apartado 1, teniendo en cuenta para determinar la conexión la similitud sustancial de ambos partidos políticos, de sus estructura, organización y funcionamiento, de las personas que las componen, rigen, representan o administran, de la procedencia de los medios de financiación o materiales, o de cualesquiera otras circunstancias relevantes que, como su disposición a apoyar la violencia o el terrorismo, permitan considerar dicha continuidad o sucesión en contraste con los datos y documentos obrantes en el proceso en el que se decretó la ilegalización y disolución. Además de las partes de este proceso, podrán instar el pronunciamiento de la Sala sentenciadora el Ministerio del Interior y el Ministerio Fiscal, en el supuesto de que se presente para su inscripción conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 5 de esta Ley Orgánica.

4. La Sala sentenciadora rechazará fundadamente las peticiones, incidentes y excepciones que se formulen con manifiesto abuso de derecho o entrañen abuso de la personalidad jurídica, fraude de ley o procesal.

La atribución del conocimiento del proceso de disolución de partidos políticos a la jurisdicción ordinaria es coherente con el carácter de legalidad con el que se ha configurado al mismo en el sistema español.

La índole procesal civil de la disolución de partidos políticos deriva directamente tanto de su naturaleza asociativa jurídico-privada como del carácter residual del orden jurisdiccional civil.

La atribución de competencia para conocer de este proceso a la Sala Especial de Tribunal Supremo creada por el artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial es acorde con la interpretación que el Tribunal Constitucional ha realizado del derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, pero no es idónea técnicamente tanto por la falta de coherencia con las restantes materias atribuidas a la Sala como por el carácter no permanente de la misma considerando preferente como se realiza en el sistema alemán.

La Ley Orgánica de los Partidos Políticos tiene alcances subsidiarios con la Ley del Enjuiciamiento Civil, con respecto a la presentación de pruebas.

En el ordenamiento español, un partido político disuelto podrá ser rehabilitado a través de una nueva inscripción en el registro de partidos con diferente

denominación y demostrado una actitud clara de no incurrir en las actividades prohibidas en el ordenamiento español de partidos.

Batasuna y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos

En 2004, representantes de Herri Batasuna y Batasuna presentaron un recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, planteando que la ilegalización y la Ley de Partidos vulneraban los derechos a la libertad de expresión, de reunión y de asociación, así como su derecho a la defensa. También presentaron recursos similares *Herritarren Zerrenda*, *Autodeterminaziorako Bilgunea (AuB)* y diversas plataformas locales. El Tribunal anunció el 12 de diciembre de 2007 la admisión parcial de dichos recursos, no admitiendo los relativos a la vulneración del derecho a la defensa.

Asimismo, el Gobierno Vasco también interpuso un recurso contra la Ley de Partidos y la ilegalización de Batasuna ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pero el 9 de febrero de 2004 no fue admitido a trámite por considerar que una parte de un Estado no puede demandar a dicho Estado¹⁵ (Capoccia, 2002).

Finalmente, el 30 de junio de 2009, se hizo público el dictamen por el cual el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, rechazaba por unanimidad el recurso interpuesto por Batasuna. Asimismo, en sus consideraciones, el Tribunal respondió que la ilegalización y la disolución de Batasuna respondía a una “necesidad social imperiosa” así como que la medidas de ilegalización fueron “proporcionadas al fin buscado” y que no supusieron una violación del principio de libertad de reunión y de asociación. Al día siguiente también se pronunció sobre la anulación de las candidaturas

¹⁵ La acciones políticas y terroristas de la Batasuna/ETA, describen a esta organización política dentro de las características de los partidos antisistema contemporáneos, según el politólogo Giovanni Capoccia, explica que el concepto de partidos anti-sistema ha cambiado atendiendo a las condiciones contemporáneas de la política: extremismo, separatismo y acciones armadas, en los años setentas se le otorgaba la categoría anti-sistema a aquellos partidos que su ideario político correspondía a ideologías diversas a la democracia liberal, siguiendo a Peter Mair, un partido anti sistema no solo ataca al orden constitucional sino también al orden económico, señala Mair que un ejemplo claro de un partido anti-sistema contemporáneo es el caso del (*Fremskridtpartiet*), Partido Progresista que no solo atacaba al orden constitucional, sino también a la forma de Estado de Bienestar que en Dinamarca impera. Este partido en su comportamiento en el Parlamento bloqueó las posibles colisiones políticas durante una década. Coincidimos con el jurista Francisco Tortolero, quien señala que al interior de los partidos políticos encontramos: “ciertas dosis de antidemocracia pueden llegar a ser tolerables si se presenta al interior de los mismos, aun que mediando el respeto a ciertos mínimos para sus afiliados, sin embargo lo que se vuelve insostenible es que esa antidemocracia se proyecte hacia el exterior de los partidos, es fundamentalmente en ese momento cuando aparecen los procedimientos de disolución” (Tortolero, 2009).

Herritarren Zerrenda y las de las elecciones al Parlamento de Navarra, a las Juntas de Guipúzcoa, Vizcaya y Álava y a las municipales, rechazando igualmente los recursos, estimando que la disolución de Batasuna y de Herri Batasuna hubiera sido inútil si hubiera podido proseguir su actividad» a través de las candidaturas recurrentes. El 11 de noviembre de ese mismo año, el Tribunal de Estrasburgo confirmó la sentencia que declaraba legal el procedimiento judicial abierto por España contra Batasuna.¹⁶

Consideraciones finales: garantía del Estado constitucional democrático vs. el menoscabo de la pluralidad política

En el debate contemporáneo tanto de índole político como doctrinal, el tema de la ilegalización no se planteaba, hasta que en la prensa el tema de la ilegalización de Batasuna, ligado a la banda terrorista E.T.A., ya que toda la doctrina referente a los partidos políticos esta enfocada a temas como financiamiento, democracia interna, elecciones y transparencia, esto en general se aprecia en obras de gran trascendencia para el campo de los partidos políticos, exceptuando a países como Alemania en donde esta presente desde hace varias décadas.

Las implicaciones en los sistemas políticos y de partidos por la ilegalización de los partidos políticos, ha convertido al tema en una de las polémicas, en materia constitucional, más mencionadas sobre todo en el ámbito europeo, ya que los casos han trascendido al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, planteándose como una violación a los derechos fundamentales de libertad de asociación política y de la libertad de expresión.

La prensa fue un factor decisivo para que la opinión pública europea tuviera conocimientos de los casos y el interés que género este procedimiento que por su naturaleza resulta extrema para el sistema de partidos.

Para la teoría de la Constitución, el tema resulta interesante y fundamental, ya que la postura de los partidos políticos en cuestión, es romper el orden social que la Ley Fundamental, concibe para una sociedad determinada.

¹⁶ El periódico español ABC, tiene una versión pdf de la sentencia emitida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. También en la Web oficial de la Corte Europea de Derechos Humanos. En los últimos años han aparecido en el escenario académico obras que presentan el estado del arte de los partidos políticos, como los mencionamos en el cuerpo de este trabajo, el tema de la ilegalización de los partidos políticos no esta contemplado, por ejemplo: Montero, Gunther y Linz, 2007; Katz y Crotty, 2006.

Teniendo como antecedentes los terribles estragos que las pasadas guerras mundiales legaron a nuestro mundo, tenemos en cuenta la preocupación de los teóricos y de los legisladores, de evitar a toda costa, el regreso del pasado autoritario que vulneró uno de los ejes axiológicos del constitucionalismo contemporáneo: la dignidad humana.

Para la teoría de la democracia, es el regreso de uno de los dilemas más antiguos que la democracia griega nos heredo: la tiranía de las mayorías, en la cual la opinión de las minorías es vulnerada por cuestiones de índole procedimental. Desde esta perspectiva, el debate se abre a que si el Estado Constitucional Democrático, guiado por el ideal del pluralismo, debe permitir que cualquier formación política, se exprese, se manifieste externamente de los partidos pueden estar limitadas por diversos principios, valores y derechos fundamentales que atente en contra de la misma Ley Fundamental.

La defensa de la Ley Fundamental y del Estado Constitucional Democrático debe tener una simbiosis con el pluralismo político, y este último como uno de los ejes de la democracia contemporánea.

El Estado Constitucional Democrático garantiza a los ciudadanos los mecanismos necesarios para ejercer la representación política y la posibilidad de asociarse con sus iguales para formar partidos políticos, la experiencia historia ha demostrado que los límites a estos derechos fundamentales, deben ser delineados por la Constitución, teniendo como consecuencia la preservación de sistema constitucional democrático, base de la libertad y la dignidad humana.

La ilegalización de los partidos políticos es un instrumento excepcional, que es admisible en el Estado Constitucional Democrático; ahora bien, dicha prohibición debe sustentarse en conductas y actos contrarios al sistema constitucional democrático y nunca en motivos políticos e ideológicos, por eso como señala la doctrina constitucional alemana, dicha función deber ser exclusiva para los tribunales constitucionales, haciendo valer la razón en lugar del poder.

Desde la teoría contemporánea de los partidos políticos, se viene a confirmar la aseveración del politólogo Schattschneider en la obra paradigmática *Party Government: Modern democracy is unthinkable save in terms of the parties*, esto viene a darnos cuenta que en la democracia contemporánea, los partidos políticos son articuladores del mismo, pero también puede producir su caída a través de la polarización política e ideológica.

Siguiendo al jurista Peter Häberle, en el Estado constitucional, el principio organizativo fundamental es la división de poderes, el cual se deriva directamente, en la

actual etapa evolutiva del Estado constitucional, de la garantía de la dignidad humana. Se trata de una premisa antropológica-cultural, cuya consecuencia organizativa es la democracia (Häberle, 2003: 193).

Para Häberle, si no se permite ejercer en la práctica su derecho al voto o de utilizar efectivamente su libertad de opinión y de manifestación de para fines políticos, estamos ante un grave menoscabo de las garantías del ser humano como ciudadano.

La ilegalización de los partidos políticos se ha conjugado con el fenómeno del terrorismo a gran escala, para evitar que desde la sociedad lleguen grupos políticos que pretendan derrocar al orden constitucional, ya sea por cuestiones ideológicas, políticas e incluso xenofóbicas, la complejidad de las sociedades contemporáneas ha provocado que la democracia genere a la semejanza del cuerpo humano, anticuerpos, para preservar su salud, las implicaciones y la negación de la pluralidad que plantea la ilegalización, son las cuestiones ahora fuertemente debatidas por los Tribunales constitucionales, esto implica la ponderación de derechos que tanto en el ámbito estatal como en el ciudadano, tienen fuertes repercusiones a la esfera de los derechos fundamentales.

Es patente en este tema, que la deliberación política comprende en sí una compleja multiplicidad de procedimientos e interacciones, que se extienden más allá de la decisión colectiva tomada, esto implica un choque de intereses, en sí, esta es una de las constantes de la democracia.

Bibliografía

- Andrés Ibáñez, Perfecto y Robert Alexy (2006), *Jueces y Ponderación argumentativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Alexy, Robert (2000), *Theorie der Grundrechte*, Francfort del Meno, Suhrkamp.
- Báez Iglesias, Mercedes (2008), *La ilegalización de partidos políticos en el ordenamiento jurídico español*, Granada, Comares.
- Bautista Plaza, David (2006), *La función constitucional de los partidos políticos*, Granada, Universidad de Granada / Comares.
- BI (Bibliographisches Institut) (2006), *Duden Deutsches Universalwörterbuch*, Mannheim, Bibliographisches Institut. 6a. ed.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1991), *Staat, Verfassung, Demokratie : Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, Francfort del Meno, Suhrkamp.

- Braun, Stephan; Alexander Geisler y Martin Gerster (eds.) (2009), *Strategien der extremen Rechten*, TL Verlag für Sozialwissenschaften.
- BVerfG (Bundesverfassungsgericht) (2010), <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen.html>. Consultado el 3 de septiembre.
- Capoccia, Giovanni (2002), "Anti-System Parties, a conceptual reassessment", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 14, núm. 1, Londres, Sage Publications, pp. 9-35.
- Corcuera Atienza, Javier; Javier Tajadura Tejada y Eduardo Virgala Foruria (2008), *La ilegalización de partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, Dykinson.
- Dworkin, Ronald (2004), *Law's Empire*, Cambridge, Harvard University Press.
- ECHR (European Court of Human Rights) (2010a), http://www.echr.coe.int/ECHR/homepage_en. Consultado el 5 de Julio.
- ECHR (European Court of Human Rights) (2010b), "Asunto Herri Batasuna y Batasuna c. España", [ww.abc.es/gestordocumental/uploads/nacional/batasuna\(1\).pdf](http://www.abc.es/gestordocumental/uploads/nacional/batasuna(1).pdf). Consultado el 5 de abril.
- Ferreiro Baamonde Xulio (2008), *El proceso de disolución de partidos políticos*, Madrid, Iustel.
- Fioravanti, Maurizio (1996), *Los derechos fundamentales-Apuntes de historia de las constituciones*, Madrid, Universidad Carlos III / Trotta.
- Garmendia, José Mari (2000), *La historia de ETA*, Madrid, Temas de Hoy, 3a. ed.
- Glaebner Gert-Joachim (2006), *Politik in Deutschland*, Wiesbaden, vs Verlag.
- Häberle, Peter (2003), *El Estado constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Höver, Bernard (1975), *Das Parteiverbot und Seine rechtlichen Folgen*, Bonn, Rechts-und staatswissenschaftliche fakultät an der Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität.
- Huber, Rudolph (ed.) (2009), *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán*, México, KAS.
- Huerta Ochoa, Carla (2007), *Conflictos normativos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2a. ed.
- Katz, Richard y William Crotty (2006), *Handbook of Party Politics*, Londres, SAGE publication.
- Loewenstein, Karl (1937), "Militant Democracy and Fundamental Rights, I", *The American Political Science Review*, vol. 31, núm. 3, American Political Science Association, pp. 417-432, <http://www.jstor.org/stable/1948164>. Consultado el 15 de septiembre de 2010.
- Miller, Russell y Peer Zumbansen (2010), <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1277>. Consultado el 9 de septiembre.
- Montero, José; Richard Gunther y Juan Linz (2007), *Partidos políticos, viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Fundación Martín Escudero / Trotta.

- Payandeh, Mehrdad (2010), "The Limits of Freedom of Expression in the Wunsiedel Decision of the German Federal Constitutional Court", *German Law Journal*, vol. 11, núm. 8, pp. 929-942, <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1277>. Consultado el 9 de septiembre.
- Paoli Bolio, Francisco José (2002), "Constitucionalización de los partidos políticos", en María del Pilar Hernández, *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- RTMJ (Republic of Turkey Ministre of Justice) (2010), <http://www.justice.gov.tr/basiclaws/basiclaws.html>. Consultado el 9 de septiembre.
- Sajo, Andrés (2010), *From Militant democracy to preventive State*, www.cardozolawreview.com/content/27-5/SAJO.WEBSITE.pdf. Consultado el 11 de septiembre.
- Saunders, Lucy Viola (2009), "Limiting democracy for the Sake of itself: fighting the extremism with extreme measures" (tesis de Maestría), Toronto, Universidad de Toronto.
- Schmitt, Carl (1958), *Verfassungslehre*, Berlín, Duncker und Humblot.
- Spaemann, Robert (1977), "Die Utopie der Herrschaftsfreiheit", en *Zur Kritik der politischen Utopie*, Stuttgart, Klett Verlag.
- Speit, Andreas y Paul Wellso (2010), *Die Extreme Rechte in Deutschland*, Münster, Unrast Verlag.
- Steuerwald, Karl (2009), *Taschenwörterbuch Türkisch-Deutsch*, Berlín, Langenscheidt.
- Tajadura Tejada, Javier (2008), "La doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la prohibición de partidos políticos", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLI, núm. 123, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, septiembre-diciembre, p. 1453.
- Tamayo y Salmoran, Rolando (2003), *Razonamiento y argumentación jurídica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Terol Becerra, Manuel José; Fernando Álvarez-Ossorio Micheo y Abraham Barrero Ortega (2005), *Las grandes decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Torres del Moral, Antonio (2006), "Democracia militante" en Manuel Carrasco Duran y Javier Pérez Royo (coords.), *Derecho constitucional para el siglo XXI, Actas del séptimo congreso iberoamericano de derecho constitucional*, Sevilla, Aranzadi.
- Tortolero Cervantes, Francisco (2009), *La disolución de los partidos anti-sistema*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, http://www.trife.gob.mx/documentacion/publicaciones/Temas_selectos/07_disolucion.pdf
- Triepel, Heinrich (2007), *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlín, Otto Liebman.

UEIG (Unidad Editorial Información General) (2010), <http://www.elmundo.es/especiales/2002/08/espana/batasuna/index.html>. Consultado el 13 de julio.

Recibido: 21 de diciembre de 2010

Aceptado: 5 de agosto de 2011

Índice

Información sobre los autores

Patricia Escandón Bolaños es Doctora en Historia de México por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es Investigadora Titular “A” de tiempo completo en la mencionada institución. Sus líneas de investigación son Historia de la dominación española: América Latina, Iglesia católica en América Latina e Historiografía. Entre sus publicaciones se encuentran: “El arzobispo Lorenzana y la orden de San Francisco” (en *España y América entre el barroco y la Ilustración [1722-1804]. II Centenario de la muerte del cardenal Lorenzana [1804-204]*, León, España, Universidad de León, 2005); “La cultura barroca en Indias: la visión de Mariano Picón Salas” (*Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, núm. 42, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006) y *De la Iglesia Indiana. Homenaje a Elsa Cecilia Frost* (Patricia Escandón [coord.], México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, UNAM, 2006).

Marcos Novaro es Doctor en Filosofía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente es director del Programa de Historia Política del Instituto de Investigaciones Gino Germani —de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires— y del Centro de Investigaciones Políticas. Es especialista en historia argentina contemporánea y profesor en la Facultad de Ciencias Sociales. Entre sus principales publicaciones se encuentran *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad* (Buenos Aires, Norma, 2002);

La dictadura militar (1976-1983) (Buenos Aires, Paidós, 2003); *La historia reciente. Ensayos sobre la experiencia democrática argentina*, en colaboración con Vicente Palermo (Edhasa, Buenos Aires, 2004) —versión en portugués, *A ditadura argentina (1976-1983)* (São Paulo, Edusp, 2007)—, e *Historia de la Argentina contemporánea* (Buenos Aires, Edhasa, 2006),

Daniel Zovatto es Doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense, España. Fue Auxiliar y Director Adjunto del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1994-1996) y Director Ejecutivo del Centro para la Promoción y la Asistencia Electoral (CAPEL) (1989-1996). Ha llevado a cabo decenas de misiones de observación electoral en América Latina y un gran número de misiones de asistencia técnica. Ha publicado un gran número de artículos y varios libros sobre los derechos humanos, la democracia y las elecciones en América Latina, entre los que se encuentran: “Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia. Una visión comparada latinoamericana: 1996-2002” (*América Latina Hoy*, núm. 32, Universidad de Salamanca, España, diciembre de 2002); “América Latina después de ‘rally’ electoral 2005-2006: algunas tendencias y datos sobresalientes” (*Nueva Sociedad*, núm. 207, NUSO, enero de 2007); y “Reelección presidencial en América Latina: ¿nadando en contra de la ola?”, en coautoría con Raúl Ávila (*Revista brasileira de direito eleitoral*, vol. 2, núm. 2, Belo Horizonte, junio de 2010).

Felipe Carlos Betancourt Higareda es Doctor en Gobierno por la Universidad Metropolitana de Manchester y profesor investigador de tiempo completo del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Sus principales líneas de investigación son democracia deliberativa, democracia en México, política comparada de instituciones legislativas y judiciales y derecho político comparado. Entre sus publicaciones se encuentran: “Estudios de caso de cultura deliberativa en el Estado de México” [en Francisco Lizcano Fernández (ed.), *Relaciones de poder en comunidades locales del Estado de México. Ayer y hoy*, Toluca, UAEM]; “The Media in Mexico, do they favor a Deliberative Public Sphere?” (*American Law Review*, México, Universidad Nacional Autónoma de México); “Calidad de diálogo y deliberación en el sistema de gobierno federal mexicano: una perspectiva habermasiana sobre la relación entre el Presidente

y el Congreso mexicanos después de la ‘era’ post-revolucionaria” (*Contribuciones desde Coatepec*, num. 18, Toluca, UAEM, pp. 69-89).

Gonzalo Farrera Bravo es Maestro en Derecho Electoral con mención honorífica por la Unidad de Posgrado en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), colaborador de la línea de investigación Derechos y Democracia Constitucional en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la misma universidad. Profesor de la División de Estudios de Posgrado en Derecho, así como del Programa de Pedagogía de la UNAM, Diplomado post título Estado de Derecho del Siglo XXI, Universidad Heidelberg-UNAM-Universidad de Chile; Diplomado en Filosofía Republicana en la Unidad de Posgrado de la Facultad de Filosofía y Letras, UNAM-Universidad de Barcelona; becario del Programa de Estado de Derecho en América Latina de la Fundación Konrad Adenauer. Escribe en diversas publicaciones nacionales e internacionales. Ha participado como analista político en la serie Elecciones estatales 2010, para ONCE TV (México).

Índice

Guía para autores 175

**Carta-cesión de la propiedad
de los derechos de autor** 180

**Normas del proceso de
dictaminación** 182

**Formato para
dictaminadores** 185

Índice

Guía para autores

DEMOCRACIAS

Es una publicación semestral editada por el Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Difunde resultados originales de investigación científica que pueden proceder de diversas ramas del saber (politología, relaciones internacionales, filosofía política, sociología, antropología, derecho, historia, etcétera), siempre que traten sobre un tema directamente relacionado con el concepto de *sistema político*, entendido como la forma en que se accede y ejerce el poder. El concepto que identifica esta publicación periódica, la *democracia*, alude al tipo de sistema político más encomiable, pero éste no puede comprenderse cabalmente sin conseguir lo propio de su opuesto, el *autoritarismo*. Como dice Giovanni Sartori: “para establecer lo que *es* la democracia debemos también establecer lo que *no es*, o sea, lo que es la antítesis de la democracia”. La expresión *Democracias*, en plural, evidencia nuestra convicción de que las experiencias democráticas, en colectividades soberanas pero también en comunidades políticamente dependientes, han sido mucho más frecuentes y variopintas de lo que usualmente se piensa, pues se encuentran a lo largo de todos los periodos de la historia de la humanidad y en los cinco continentes de nuestro planeta. Sin embargo, sabemos que no todos los sistemas políticos que han sido catalogados como *democráticos* merecen tal calificativo; por ejemplo, los totalitarismos de derecha y de izquierda, por más que pretendan disfrazarse, nunca podrán ocultar su naturaleza dictatorial. Por otro lado, como es lógico, también se reciben reseñas de libros.

Se solicita a los colaboradores apegarse a las siguientes normas editoriales:

1. La extensión de los artículos académicos tendrá un mínimo de 20 hojas tamaño carta (en total 36,400 caracteres, incluidos espacios) y un máximo de 40 (72,800 caracteres); las reseñas, un mínimo de dos hojas (3,640 caracteres) y un máximo de cinco (9,100 caracteres). El Consejo Editorial se reserva el derecho de aceptar artículos de mayor extensión cuando sean de especial relevancia.
2. El título del trabajo será breve e indicará con claridad el contenido.
3. La estructura de los textos será: introducción (con el objeto de estudio claramente delimitado), cuerpo del trabajo, conclusiones y bibliografía.
4. Los trabajos deberán contener una síntesis (*abstract*) en español y en inglés (de 60 a 100 palabras), así como de tres a cinco palabras clave en ambos idiomas.

5. Las notas a pie de página deberán tener secuencia numérica y no usarse para bibliografía.

6. Para las referencias bibliográficas dentro del texto se usará la notación Harvard de la forma siguiente: primer apellido del autor, año de edición y número de página, todo entre paréntesis: (Pérez, 1997: 48).

7. La bibliografía debe corresponder únicamente a las citas; se ordenará alfabéticamente y contendrá, en este mismo orden: apellidos y nombre del autor, año de publicación entre paréntesis, título del libro en cursivas, ciudad donde se editó, editorial y número de páginas.

Alcántara Sáez, Manuel y Flavia Freidenberg (coords.) (2003), *Partidos políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 772 pp.

Aristóteles (1997), *Política*, 2ª ed., 3ª reimp., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Sociales, 283 pp.

Dahl, Robert Alan (1992), *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 476 pp.

Sartori, Giovanni (2006), *La política. Lógica y método de las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 3ª reimp., 336 pp.

Si el autor es una institución, se iniciará con las siglas, el nombre de la institución entre paréntesis, año de publicación entre paréntesis, título del libro en cursivas, lugar de edición, editorial y número de páginas.

CL (Corporación Latinobarómetro) (2008), *Informe 2008*, Santiago de Chile, CL, 113 pp.

OIT (Oficina Internacional del Trabajo) (2005), *Una alianza global contra el trabajo forzoso. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, Ginebra, OIT, 97 pp.

OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2002), *Informe mundial sobre la violencia y la salud. Resumen*, Washington, OPS, 40 pp.

En el caso de artículos, el orden será: apellidos y nombre del autor, año, título entrecomillado, nombre de la revista en cursivas, número de la misma, ciudad donde se editó, mes de publicación y los números de las páginas que abarca dicha referencia.

Muhlberger, Steven y Phil Paine (1993), "Democracy's Place in World History", *Journal of World History*, vol. IV, núm. 1, (ciudad?) World History Association, primavera, pp. 23-45.

- Schmitter, Philippe C. (2005), "Calidad de la democracia: las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas", *Metapolítica*, núm. 39, México, enero-febrero, pp. 61-73.
- Sen, Amartya (2001), "La democracia como valor universal", *Istor*, año 1, núm. 4, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, primavera, pp. 10-28.

Si se trata de capítulo de libro: apellidos y nombre del autor, año, título del capítulo entrecomillado, nombre y apellidos del coordinador o compilador del libro, título del libro en cursivas, ciudad donde se editó, editorial y número de páginas del capítulo.

Angell, Alan (2008), "Regímenes dictatoriales desde 1930", en Marco Palacios y Gregorio Weinberg (dirs.), *Historia general de América Latina. Volumen VIII. América Latina desde 1930*, Madrid, Trotta / UNESCO, pp. 353-370.

Cuando se trate de páginas web, podrán seguirse dos modelos:

a) apellidos y nombre del autor, año (si el documento no tiene fecha, se indica el año de consulta), título en cursivas, lugar, institución, página Web, fecha de consulta.

Alarcón Olgúin, Víctor (2008), *Libertad y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 33 pp., http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/libertad_y_democracia.htm. Consultado el 25 de abril.

b) nombre de la institución, año de la consulta, lugar, página Web, y día y mes de la consulta; ejemplo:

ONU-CDH (Organización de Naciones Unidas - Comisión de Derechos Humanos) (1999), "Promoción del derecho a la democracia. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1999/57", [http://www.unhchr/huridocda.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.RES.1999.57](http://www.unhchr/huridocda.nsf/(Symbol)/E.CN.4.RES.1999.57). Sp:Opendocument. Consultado el 14 de junio de 2007.

- 8. Cuando se usen siglas o acrónimos, la primera vez deberán escribirse entre paréntesis y enseguida del nombre completo al que se refieren.**
- 9. Los autores podrán acompañar sus textos con esquemas, cuadros sinópticos, fotografías y grabados necesarios al texto (de preferencia en archivos PDF),**

indicando, en su caso, los créditos y aprobación correspondientes, para dejar a salvo los derechos de terceros.

10. La procedencia de la información contenida en las colaboraciones es responsabilidad exclusiva de los autores, por lo que, invariablemente, deberá hacerse la referencia bibliográfica correspondiente. DEMOCRACIAS no asume responsabilidad alguna en caso de plagio.

11. Las colaboraciones deberán ser originales, inéditas y no estar sometidas simultáneamente a otras publicaciones. Podrán remitirse al Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la UAEM: Cerro de Coatepec, Edificio Ex Planetario, Ciudad Universitaria, C.P. 50110, Toluca, Estado de México. En este caso, se requiere la entrega de tres ejemplares de buena presentación y calidad, más un disco (en Word o Word Perfect). También se reciben a través de correo electrónico: poderydemo@yahoo.com.mx

12. El material vendrá acompañado, en página anexa, de los siguientes datos (sin abreviaturas): nombre completo del autor o autores; domicilio y teléfono particular y/o de su trabajo y, en su caso, fax y correo electrónico; institución, adscripción y área de especialidad del autor; título completo del texto; mención de la sección de la revista en la que se considera debe incluirse el artículo, y currículum vitae resumido.

13. Se aceptan textos en idiomas indoeuropeos distintos al español, reservándonos la responsabilidad de la traducción.

14. Toda colaboración será sometida a un mínimo de dos dictámenes, de acuerdo con el sistema de pares ciegos y el reglamento vigente. El editor acusará recibo de los originales y, una vez evaluados por los dictaminadores nombrados por el Consejo Editorial de la revista, comunicará al autor los resultados: aprobado sin cambios, aprobado con sugerencias, aprobado condicionado a la realización de los cambios indicados, y rechazado.

15. DEMOCRACIAS se reserva el derecho de hacer los cambios editoriales convenientes.

16. La revista se reserva el derecho de ser distribuida por medios magnéticos, electrónicos o cualesquiera otros que se desarrollen.

17. En ningún caso serán devueltos los textos impresos ni los discos.

18. La Universidad Autónoma del Estado de México requiere a los autores que concedan la propiedad de los derechos de autor a la revista DEMOCRACIAS, para que su artículo y materiales sean reproducidos, publicados, editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio; así

como su distribución al público en el número de ejemplares que se requieran y su comunicación pública, en cada una de sus modalidades, incluida su puesta a disposición del público a través de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro. Para ello, el o los autores deben remitir, el formato de CARTA-CESIÓN DE LA PROPIEDAD DE LOS DERECHOS DE AUTOR debidamente requerido y firmado. Este formato (disponible de forma impresa en la revista o de forma electrónica en la página web) se puede enviar por correspondencia o por correo electrónico en archivo pdf.

Carta-cesión de la propiedad de los derechos de autor

Toluca, México a ___ de _____ de 20__

A QUIEN CORRESPONDA

P R E S E N T E

Por medio de la presente con fundamento en lo dispuesto por los artículos 24, 25, 26, 27, 30, 31, 32, 33, 35 y 36 de la Ley Federal del Derecho de Autor, el que suscribe _____, autoriza a la revista DEMOCRACIAS, editada por la Universidad Autónoma del Estado de México a través del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades, para que, de forma exclusiva reproduzca, publique, edite, fije, comunique y transmita públicamente en cualquier forma o medio, en caso de ser aprobado el artículo de mi (nuestra) autoría titulado: _____, mismo que es producto de la actividad científica realizada en mi (nuestro) carácter de _____.

También autorizo (autorizamos) su distribución al público en el número de ejemplares que se requieran y su comunicación pública, en cada una de sus modalidades, incluida su puesta a disposición del público a través de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro.

Esta autorización será por veinte años a partir de la fecha de firma de la presente licencia de uso exclusivo, en el entendido de que los derechos morales sobre la titularidad del artículo de mérito quedan a salvo del autor, asimismo estoy (estamos) de acuerdo que en el supuesto de que se utilizara con fines lucrativos, se me (nos) reconocerán y otorgarán los derechos autorales de conformidad a la Ley Federal del Derecho de Autor, lo que se formalizará a través del instrumento jurídico correspondiente.

Esta autorización, será renovada automáticamente por el mismo período, en el entendido de que si alguna de las partes decide darla por terminada, deberá notificar a la otra dicha decisión, lo cual se hará a través de comunicado por escrito con una anticipación de cuando menos treinta días antes a la fecha en que proceda la renovación automática.

En virtud de lo anterior, manifiesto (manifestamos) expresamente que no me (nos) reservo (reservamos) ningún derecho en contra de

A T E N T A M E N T E

(nombre y firma del autor (es))

DATOS DE CONTACTO DEL AUTOR

Normas del proceso de dictaminación

El proceso de dictaminación se apegará a los artículos de nuestro reglamento que se indican a continuación:

Artículo 14. Del proceso de dictaminación

I. Todo texto propuesto a la Revista para su dictamen y posible publicación deberá cubrir los requisitos de formato, elementos, y características (extensión, título, notas, referencias, bibliografía, síntesis, etcétera), definidos por la Revista en su “Guía de autores”, antes de ser aceptado en el proceso de dictaminación, aceptación que será notificada formalmente al autor. Los autores podrán enviar su texto por correo electrónico a las direcciones indicadas en la Revista, sin necesidad de enviarlo impreso en papel.

II. Todo artículo recibido será evaluado por dos dictaminadores, los cuales serán designados, de común acuerdo por el Director y el Editor Científico. Ambos deben guardar total reserva sobre la identidad de los dictaminadores elegidos. Los dictaminadores deben ser especialistas en el tema al que se refiera el manuscrito.

III. Los originales elaborados por el personal del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSYH) o de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) serán evaluados por dos dictaminadores externos, sin vínculos laborales con la Universidad ni familiares con el autor.

IV. Las solicitudes de dictamen se harán por escrito. En ellas se mencionarán los cuatro posibles resultados del dictamen: aprobado sin cambios, aprobado con sugerencias, aprobado condicionado a la realización de ciertos cambios o rechazado. En estas solicitudes, en donde el autor del manuscrito permanecerá anónimo, se señalará un plazo de 30 días para enviar el dictamen.

V. Se hará del conocimiento de los dictaminadores y autores, además de la “Guía de autores” y los artículos de interés común de este Reglamento, los siguientes criterios de evaluación:

- a) Precisión conceptual, rigor argumentativo y exposición suficientemente completa de los temas tratados en cada parte del trabajo, así como coherencia entre dichos temas.
- b) Relevancia de las conclusiones.
- c) Información y bibliografía pertinentes, suficientes y actualizadas.

d) Aportación académica en relación con el estado de la cuestión, en orden a extender, verificar, corregir o aplicar el conocimiento.

e) Redacción: se valorará principalmente la claridad o inteligibilidad y la coherencia, lo que involucra la ortografía (empleo correcto de las letras y de los signos auxiliares de la escritura), la morfología (referida a la forma de las palabras y que previene contra los problemas de concordancia de género, número y persona) y la sintaxis (preocupada por que las relaciones entre las palabras, y sobre todo entre las oraciones, sean lógicas y correctas).

f) Homogeneidad de los modelos utilizados en las citas, notas y bibliografía, que deben corresponder con los indicados en la mencionada “Guía de autores”.

VI. Sólo se obviará el proceso de dictaminación cuando los autores tengan prestigio internacional y no trabajen en la UAEM.

Artículo 15. Independientemente de sus resultados, los contenidos de los dictámenes serán entregados a los autores, cuidando, por supuesto, que la identidad del dictaminador permanezca anónima.

Artículo 16. Para que el Comité Editorial avale la publicación de un manuscrito, se requerirá de dos dictámenes positivos.

Artículo 17. Cuando los resultados de los dos dictámenes sean de aprobado sin cambios, el Comité Editorial avalará de inmediato la publicación del manuscrito.

Artículo 18. Cuando los dos dictámenes rechacen la publicación del manuscrito, ésta será rechazada por el Comité Editorial.

Artículo 19. Antes de continuar con el proceso, siempre que alguno de los dos dictámenes sea de aprobado con sugerencias o aprobado condicionado a la realización de ciertos cambios, el Comité esperará la respuesta escrita del autor de la obra con respecto a las observaciones hechas en tales dictámenes. En este escrito el autor contestará de manera sistemática dichas observaciones, detallando los cambios realizados en su texto respecto a las sugerencias o condiciones que le hayan parecido adecuadas y, en su caso, argumentando su inconformidad con aquéllas con las que no esté de acuerdo. Si el autor no entrega su respuesta a los dictámenes y la nueva versión del artículo en el plazo de un año, el artículo será dado de baja y se le informará al autor.

Artículo 20. Cuando el resultado de un dictamen sea aprobado sin cambios o aprobado con sugerencias y el del otro sea de rechazo, el Director designará un

tercer dictaminador, siempre y cuando el autor argumente su disconformidad con el dictamen que rechazó su obra.

Artículo 21. Cuando uno de los dictámenes rechace la publicación y el otro la apruebe de manera condicionada, para que el Director designe un tercer dictaminador, el autor deberá hacer las correcciones oportunas para obtener la aprobación del dictaminador que condicionó la publicación de la obra.

Artículo 22. Cuando los dictaminadores que hayan condicionado la publicación de un manuscrito emitan un nuevo dictamen, el Comité Editorial sólo tomará en consideración lo relacionado con las objeciones mencionadas en su primer dictamen.

Artículo 23. Cuando los dos dictámenes aprueben de manera condicionada la publicación, el autor deberá atender, por lo menos, algunas de las condiciones que se le hayan hecho, y el Director solicitará a ambos dictaminadores un nuevo dictamen.

Artículo 24. Cuando el resultado de un dictamen sea aprobado sin cambios o aprobado con sugerencias y el del otro sea condicionado, el Comité Editorial, dependiendo de la respuesta del autor, optará entre dos soluciones. Si el autor argumenta por escrito un rechazo global al dictamen condicionado y su argumentación le parece convincente al Comité Editorial, el Director designará un tercer dictaminador. Si el autor considera oportuno atender las objeciones del dictamen condicionado, el Director, una vez recibido el texto corregido, solicitará un nuevo dictamen del dictaminador que condicionó la publicación de la obra.

Artículo 25. Cuando a un autor se le hayan rechazado dos artículos en un año, no podrá presentar uno nuevo hasta después transcurrido dos años.

Formato para dictaminadores

DEMOCRACIAS

Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades
Universidad Autónoma del Estado de México

EVALUACIÓN DEL ARTÍCULO

Título del artículo _____

	BIEN	REGULAR	MAL
1. Correspondencia entre título y contenido	_____	_____	_____
2. Brevedad y claridad informativa del resumen	_____	_____	_____
3. Precisión en la delimitación del objeto de estudio	_____	_____	_____
4. Concordancia entre el objeto de estudio, el desarrollo del trabajo y las conclusiones	_____	_____	_____
5. Claridad y coherencia de la estructura del artículo	_____	_____	_____
6. Precisión conceptual	_____	_____	_____
7. Rigor argumentativo	_____	_____	_____
8. Exposición e información suficientemente completas de los temas abordados	_____	_____	_____
9. Coherencia entre las ideas del texto	_____	_____	_____
10. Relevancia de las conclusiones	_____	_____	_____
11. Pertinencia, suficiencia y actualización bibliográfica	_____	_____	_____
12. Aportación(sólo en los rubros que proceda):			
a) ampliación del conocimiento con datos	_____	_____	_____
b) ampliación del conocimiento en aspectos teóricos y/o metodológicos	_____	_____	_____
c) Verificación del conocimiento	_____	_____	_____
d) redefinición, discusión o corrección del conocimiento	_____	_____	_____
e) aplicación del conocimiento	_____	_____	_____
f) divulgación (por ejemplo, con fines docentes), con ventaja sobre textos similares	_____	_____	_____
13. Claridad y coherencia (entre oraciones y párrafos) en la redacción.	_____	_____	_____
14. Corrección ortográfica (letras y signos de escritura)	_____	_____	_____
15. Homogeneidad en la forma de citar y en la bibliografía	_____	_____	_____

DEMOCRACIAS

Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades
Universidad Autónoma del Estado de México

DICTAMEN

- Aprobado sin cambios
 Aprobado con sugerencias
 Aprobado condicionado a la realización de los cambios indicados
 Rechazado

Deseo revisar nuevamente la versión modificada del artículo sí no

Fecha de recepción del trabajo

Fecha de entrega del dictamen

Nombre del dictaminador

Firma

Dirección postal para enviarle constancia de dictamen y publicaciones, como forma de reconocimiento:

Por favor, escriba el fundamento de su dictamen en archivo independiente. Su extensión es libre, pero se ruega al respecto, la mayor concreción posible. Cuando proponga modificaciones al texto, distinga con claridad las sugerencias de las condiciones.

Índice

Guide for authors	189
Copyright release form	193
Regulations on the ruling process	194
Format for the referees	197

[Índice](#)

Guide for authors of DEMOCRACIAS

This is a six month publication edited by the Research Centre in Social Sciences and Humanities (CICSYH) of the Autonomous University of Mexico State (UAEM).

It diffuses original scientific research in different areas of knowledge (political philosophy, political science, sociology, anthropology, history, law, etc.,) as long as this research directly deals with at least one of the two core thematic areas of the journal: power and/or democracy. The concept that identifies this academic journal, democracy, refers to the most desirable political system for mankind; however, we cannot fully understand it unless we grasp the opposite concept: authoritarianism. As Giovanni Sartori argues: “in order to define what democracy is we must also define what it is not, that is, what the antithesis of democracy is”. The word Democracies, which is plural, refers to our deep conviction that democratic experiences, not only within sovereign states, but also in politically dependent communities, have been more frequent and multi-varied than what we usually think they are, since we find these democratic experiences across all periods of history of mankind and across the five continents of our planet. Nevertheless, we also acknowledge that not all political systems that have been labeled as democratic deserve such description, for example , the totalitarian regimes, either from right of left ideologies, no matter how much they pretend to disguise themselves, they will never be able to hide their dictatorial nature. Obviously, we also welcome book reviews.

We ask our future collaborators to comply with these editorial rules:

1. Academic papers printed text will be 15 pages minimum and 30 maximum; reviews, 2 minimum and 5 maximum, in double-spaced letter size sheets (28 lines, 65 to 70 hits each). The Editorial Committee reserves the right to accept papers of greater extension if they are of special relevance.
2. Title of the paper should be representative of the content, clear and concise.
3. The internal structure of the papers must correspond to: Introduction, Exposition, Conclusion / Results and Bibliography.
4. For indexation purposes, papers will include an abstract (60 to 100 words) and from 3 to 5 keywords, both in English and Spanish.
5. Footnotes will be numbered. They are reserved for comments, not for bibliography neither references.

6. References must follow Harvard Referencing System: author surname, date and page number/s, in parentheses and in the main body of the text: (Pérez, 1997: 48).

7. Only cited material will be listed on the bibliography in alphabetical order by author: surname, given name, date (in parentheses), title (italic font), place of publication, publisher and total number of pages. Example:

Alcántara Sáez, Manuel y Flavia Freidenberg (coords.) (2003), *Partidos políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 772 pp.

Aristóteles (1997), *Política*, 2ª ed., 3ª reimp., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Sociales, 283 pp.

Dahl, Robert Alan (1992), *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 476 pp.

Sartori, Giovanni (2006), *La política. Lógica y método de las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 3ª reimp., 336 pp.

CL (Corporación Latinobarómetro) (2008), *Informe 2008*, Santiago de Chile, CL, 113 pp.

OIT (Oficina Internacional del Trabajo) (2005), *Una alianza global contra el trabajo forzoso. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, Ginebra, OIT, 97 pp.

OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2002), *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Resumen, Washington, OPS, 40 pp.

Articles: author surname, given name, date (in parentheses), title of the article (marked off with double quotation marks), journal title (italic font), place of publication, month of publication and page numbers. Example:

Muhlberger, Steven y Phil Paine (1993), "Democracy's Place in World History", *Journal of World History*, vol. IV, núm. 1, (ciudad?) World History Association, primavera, pp. 23-45.

Schmitter, Philippe C. (2005), "Calidad de la democracia: las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas", *Metapolítica*, núm. 39, México, enero-febrero, pp. 61-73.

Sen, Amartya (2001), "La democracia como valor universal", *Istor*, año 1, núm. 4, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, primavera, pp. 10-28.

Chapter in book: author surname, given name, date (in parentheses), title of the chapter (marked off with double quotation marks), book coordinator/ editor, book title (*italic font*), place of publication, publisher and page numbers.

Example:

Angell, Alan (2008), "Regímenes dictatoriales desde 1930", en Marco Palacios y Gregorio Weinberg (dirs.), *Historia general de América Latina*. vol. VIII. América Latina desde 1930, Madrid, Trotta / UNESCO, pp. 353-370.

Web pages: author surname, given name, year (in parentheses, if there is no date, use the year accessed), title (*italic font*), place, institution, full Web page address, day - month - year (if other than the one in parentheses) accessed.

Example:

Alarcón Olguín, Víctor (2008), *Libertad y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 33 pp., http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/libertad_y_democracia.htm. Consultado el 25 de abril.

Or: acronym, institution (in parentheses), year accessed (in parentheses), place, full Web page address, day and month accessed. Example:

ONU-CDH (Organización de Naciones Unidas-Comisión de Derechos Humanos) (1999), "Promoción del derecho a la democracia. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1999/57", [http://www.unhchr/huridocda.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.RES.1999.57.Sp?Opendocument](http://www.unhchr/huridocda.nsf/(Symbol)/E.CN.4.RES.1999.57.Sp?Opendocument). Consultado el 14 de junio de 2007.

9. Tables, images, illustrations, photographs may be included (preferably on format pdf) with due referencing and permission to reproduce it, according to actual copyrights.

10. All resources used need referencing, authors are responsible of acknowledging material. Democracias does not assume any responsibility of plagiarism made by any author.

11. Articles must be entirely original, unpublished and not being simultaneously reviewed by any other journal. Printed contributions (three items of the manuscript), plus the file in a diskette or a disc (in Word or Word Perfect), may be send to the Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la UAEM: Cerro de Coatepec, Edificio Ex Planetario, Ciudad Universitaria, C.P. 50110, Toluca, Estado de México. Papers are also received by e-mail: revdemocracias@uaemex.mx.

12. A separated sheet is required with the following personal data (no abbreviations): author/s full name, contacting address and telephone (specifying: personal or work data), fax and e-mail, organization the author works for, field of study, full title of the paper, journal section to be included in, and a summarized resume.

13. Articles in an Indo-European language other than Spanish are welcome, being the translation our responsibility.

14. All papers will be reviewed by the double blind peers method. The Editorial Committee, according to the actual regulation, a minimum of two reviewers.

The editor will report the reception of each manuscript to the author/s. Once reviewed, the editor will inform the results to the author/s: Approved, no changes; Approved, some suggestions; Approved under condition of indicated changes; and Rejected.

15. DEMOCRACIAS reserves the right to make editorial changes when needed.

16. DEMOCRACIAS reserves the right to be distributed by any magnetic, electronic or other media.

17. No manuscript neither diskette nor disc will be returned to any author.

Copyright Release Form

TO WHOM IT MAY CONCERN:

Through the following letter and based on articles 24, 25, 26, 27, 30, 31, 32, 33, 35 and 26 of the Mexican Federal Copyright Act, the undersigned _____, authorizes the academic journal Democracias, edited by the Autonomous University of Mexico State (UAEM) through its Centre of Research in Social Sciences and Humanities (CICSYH), to publicly reproduce, publish, edit, fix, communicate and broadcast by any means or resources, my academic article _____ in case it may be approved, which is the result of my scientific activity as _____.

I also authorize the distribution of the required copies to the public and their public diffusion in whatever modality needed, including online data bases or any other technological resource; for scientific and cultural purposes, as well as non lucrative.

This authorization will be valid for twenty years from the date this agreement is signed, in the understanding that the rights on the authorship of the paper are preserved for the author, in the same way, I agree that in case this paper is exploited in a lucrative manner, my rights will be acknowledged according to the Mexican Federal Copyright Act and will be formalized in the relative legal instrument.

This authorization will be automatically renewed for another period of twenty years, in the understanding that if any of the participants in this agreement decide to put an end to it, they will have to notify the other participant through a formal letter and at least thirty days before the dateline for automatic renewal.

I explicitly manifest that I (we) do not hold any right against _____

_____.

(Name and signature of the author(s))

CONTACT DETAILS OF THE AUTHOR(S)

Regulations on the ruling process

The ruling process will fulfill the following norms:

Article 14. On the ruling process:

I. Every typescript sent to the journal should fulfill the requirements of format, sections and features (extension, title, quotations, references, bibliography, summary, etc.) defined in the journal's guide for authors, before being accepted for the ruling process, acceptance which will be formally notified to the author. Authors can send their typescripts by email to the addresses indicated in the academic journal, without needing to send a printed version.

II. Every academic paper received will be assessed by two rulers, who will be appointed by the Director and the Scientific Editor in mutual agreement. Both people should keep absolute confidentiality about the identity of the rulers appointed. The rulers should be experts on the subject of the typescript.

III. The typescripts sent by the academic staff of the CI-CSYH or of the UAEM (in general) will be assessed by two external rulers, who will have neither a working link with the University nor a family link with the author.

IV. The requests for ruling will be done through formal letters. They must illustrate the four possible outcomes of the ruling process: approved without changes, approved with suggestions, approved conditioned to the fulfillment of changes and rejected. The author(s) will always remain anonymous throughout the ruling process and rulers will enjoy a period of thirty days in order to send their ruling.

V. Apart from the guide for authors and the norms of this regulation, the following criteria of assessment will be made known to rulers and authors:

a. Conceptual precision, argumentative rigor, complete exposition of the topics addressed in each section of the academic work as well as coherence among these topics.

b. Relevance of conclusions.

c. Relevant, sufficient and up to date bibliography and information.

d. Contribution to the state of the art in order to extend, prove, correct and apply knowledge.

e. Essay: criteria such as clarity, intelligibility and coherence will be taken into account, and they involve orthography (the right writing of words, phrases

and other auxiliary signs of writing), the morphology (concerned about the form of words and the prevention of problems of consistency, gender, number and person) and syntax (concerned about the logic and coherence between words and sentences).

f. Homogeneity of rules for quotations, references and bibliography, which must be the same as those indicated in the guide for authors.

VI. Only in the case of an author with an outstanding international reputation and with no working links with the UAEM, a ruling may be exempted.

Article 15. Whatever the results, authors will receive the content of the reviews, keeping the anonymity of the reviewer.

Article 16. The Editorial Committee will guarantee the publication of a manuscript only if it receives two positive reviews.

Article 17. When both reviews agree on “Approved, no changes”, the Editorial Committee will immediately guarantee the publication of a manuscript.

Article 18. When both reviews agree on “Rejected”, the Editorial Committee will reject the publication of a manuscript.

Article 19. If a review states “Recommended with minor changes” or “Recommended with substantial changes”, the Editorial Committee will expect the author’s written answer to the review. Authors must reply systematically to each aspect of the review, indicating the changes made according the reviewers’ suggestions or conditions, or —if needed— stating the reasons for their disagreement.

Article 20. When one review states “Approved, no changes” or “Recommended with minor changes”; and the other review rejects the original, the Editorial Committee will select a third reviewer, only if the author voices his/her disagreement.

Article 21. When one review rejects the original and the other review states “Recommended with substantial changes”, the author must correct the manuscript according the recommendations of the reviewer, before the Editorial Committee selects a third reviewer.

Article 22. When the referees who recommended a manuscript review it again, the Editorial Committee will only take into account the recommendations emitted in the first review.

Article 23. When both reviews recommend a manuscript, the author must fulfill at least some of the conditions proposed; the Editorial Committee will submit the corrected manuscript to both referees and require a new review from both of them.

Article 24. When one review states “Approved, no changes” or “Recommended with minor changes”, and the other “Recommended with substantial changes”, there are two options. 1) The author may present a written argument rejecting the conditions presented in the review. If the written argument appears convincing to the Editorial Committee, it will select a third referee. 2) If the author wishes to correct the manuscript according to the conditions proposed in the review, the Editorial Committee will send the corrected manuscript to the same referee again and require a new review from the referee who recommended its publication with substantial changes.

Format for the referees

DEMOCRACIAS

Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades
Universidad Autónoma del Estado de México

ARTICLE EVALUATION

Title of the article _____

	GOOD	REGULAR	BAD
1. Agreement between title and content	_____	_____	_____
2. Briefness and informative clarity of the summary	_____	_____	_____
3. Accuracy in the establishment of the object of study	_____	_____	_____
4. Object of study, task development and conclusions agreement	_____	_____	_____
5. Clear and coherent structure of the article	_____	_____	_____
6. Defined concepts	_____	_____	_____
7. Argumentative rigor	_____	_____	_____
8. Full exposition and information of the approached topics	_____	_____	_____
9. Coherence among ideas	_____	_____	_____
10. Relevance of conclusions	_____	_____	_____
11. Pertinent, sufficient and updated bibliography	_____	_____	_____
12. Contributions (only when it applies):			
a) Boadening of knowledge based upon data	_____	_____	_____
b) Broadening of knowledge based upon theoretical and methodological aspects	_____	_____	_____
c) Proof of knowledge	_____	_____	_____
d) Knowledge redefinition, discussion or correction	_____	_____	_____
e) Knowledge application	_____	_____	_____
f) Publishing (aims focused to specific areas, e.g. teaching), advantages over similar texts	_____	_____	_____
13. Clarity and coherence within the text (between sentences and paragraphs)	_____	_____	_____
14. Spelling	_____	_____	_____
15. Homogeneity when quoting and in the bibliography	_____	_____	_____

DEMOCRACIAS

Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades
Universidad Autónoma del Estado de México

DICTAMEN

- Approved, no changes
 Approved, some suggestions
 Approved under condition of indicated changes
 Rejected

I wish to revise the modified version of the article yes no

Paper reception date

Report delivery date

Judge's name

Signature

Postal address for results to be sent:

Please write the aspects taken into consideration for the results in an independent file.
Free extension although concrete evaluation is expected. Whenever there should be any
modifications to the text, please have them set as clear as possible.

DEMOCRACIAS

revista editada por el Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México se terminó de imprimir en los talleres

El tiraje fue de 500 ejemplares más sobrantes para reposición.

En la composición de los textos se utilizó el tipo Adobe Jenson Pro a:

Regular, bold e italic en tamaños 8,9,11 y 14

Los forros son de cartulina couché cubiertas de 210 gr y los interiores de papel cultural de 75 gr.



Irma Palacios Flores

Reyes del desierto

acrílico/tela

1987

1.60 x 1.40 m

Museo de Arte Moderno

Instituto Mexiquense de Cultura



ICSAH