

Temas

DE DEMOCRACIA Revista Institucional de la JCE. No.3 Julio-Septiembre 2012

PROCESOS

ELECTORALES Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

ELECCIONES DOMINICANAS EN SU CONTEXTO



Contenido

Temas DE DEMOCRACIA

DIRECTORIO

Pleno de la Junta Central Electoral

Presidente

Roberto Rosario Márquez

Miembros Titulares

Rosario Graciano de los Santos

César Francisco Félix Félix

José Angel Aquino Rodríguez

Eddy de Jesús Olivares

Consejo Editorial

Presidente

Roberto Rosario Márquez

Miembros

Joel Lantigua

Félix Reyna

Director Ejecutivo

Lito Santana

Logística

Rodolfo Pacheco

María Isabel Gil

Rosa María Custodio

Diseño y Arte

Isidro Rosario Roa

Fotografías

Agencia EFE y Cortesía de
fotógrafos dominicanos

Impresión

Editora Corripio

Colaboradores

Eduardo Frei

Salvador Romero Ballivián

Pablo Gutiérrez

Fernando I. Ferrán

Wifredo Lozano

Juan M. Castillo Pantaleón

Rosario Graciano de los Santos

Leticia M. Ruiz

David Alvarez Velozo

Pedro Durán

Manuel Salazar

Fausto Camacho

Oscar Hassenteufel

Jean Michel Caroit

Dieter Nohlen

Daniel Levine

José Enrique Molina

Dr. Daniel Zovatto

Rosario Espinal

Roberto Rosario Márquez

Fernando Tuesta Soldevilla

Nicolás Guevara

Mu-Kien Adriana Sang

Gemma Bardají

Jose Alfredo Perez Duharte

José M. Ruano

José Thompson

Yildalina Tatem Brache

Nélida Archenti

Óscar G. Luengo

Roberto Rosario Márquez

El papel de los medios de comunicación en las elecciones, la libertad de expresión y las competencias de los organismos electorales

■ Por José Thompson

Elecciones dominicanas en su contexto

■ Por Roberto Rosario Márquez

Retos metodológicos en la investigación en comunicación política: el caso de los debates electorales en televisión

■ Por Óscar G. Luengo

La tendencia en el diseño de las administraciones electorales en las democracias latinoamericanas

■ Por Jose Alfredo Pérez Duharte

Administración pública y legitimidad social

■ Por José M. Ruano

Ciudadanía y representación, la demarcación de fronteras

■ Por Nélida Archenti

La legitimidad de la participación de las mujeres en los asuntos públicos

■ Por Yildalina Tatem Brache

¿A quiénes representan los que representan?

■ Por Gemma Bardají

índice *Temas DE DEMOCRACIA*



El papel de los medios de comunicación en las elecciones, la libertad de expresión y las competencias de los organismos electorales

6

23

24

35

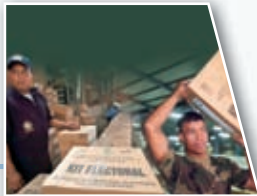
Elecciones dominicanas en su contexto



Retos metodológicos en la investigación en comunicación política: el caso de los debates electorales en televisión

36

51



La tendencia en el diseño de las administraciones electorales en las democracias latinoamericanas

52

65

66

Administración pública y legitimidad social



77



Ciudadanía y representación, la demarcación de fronteras

89

78



La legitimidad de la participación de las mujeres en los asuntos públicos

103

90

111

¿A quiénes representan los que representan?

104









EL VOTO ES
LIBRE Y
SECRETO

EL VOTO ES
LIBRE Y
SECRETO



EL PAPEL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

En las elecciones, la libertad de expresión y las competencias de los organismos electorales

Por José Thompson



Por una parte, los políticos no comprenden los alcances y las particularidades del papel de los medios de comunicación en una sociedad democrática, y los medios tampoco han terminado de comprender cuál es el papel y la necesidad de los partidos políticos.

Los distintos ángulos de la relación que actualmente se da entre organismos electorales, medios de comunicación y procesos electorales generan múltiples interrogantes y dilemas ya que, a pesar de los aportes teóricos, es una dinámica que no hemos terminado de comprender en todas sus dimensiones, pero de la cual tampoco podemos escapar, producto de un papel cada vez más político de los medios de comunicación y un uso cada vez más intenso de las tecnologías de la información para hacer llegar el mensaje en los temas políticos.

La política gira hoy en torno a las comunicaciones, al punto que política y comunicación son las fuentes principales de relación entre gobernantes y gobernados¹. Dice Brunner que hoy la base real de sustento de todo gobierno democrático no es, sino, al final de cuentas, la opinión de los gobernados, y por lo tanto, la democracia es hoy “un gobierno de opinión²”. Hoy sabemos que sin elecciones no existe la democracia, pero también que éstas no bastan para mantener márgenes de legitimidad y gobernabilidad democrática a un gobierno determinado. Si el voto es un mecanismo de “expresión”, una manifestación de preferencias políticas, entre periodos electorales es la opinión pública la que se convierte en una suerte de vaso comunicante entre el poder y las masas, a través del cual se construyen también esta legitimidad y esta gobernabilidad.

Más que ofrecer respuestas y soluciones, lo que podemos esbozar hoy aquí es una serie de inquietudes que surgen al intentar desgranar estas relaciones. En primer lugar, se harán algunos planteamientos e interrogantes al contrastar los estándares interamericanos en materia de libertad de expresión y ciertos temas clave de una campaña electoral.

Luego se transita al tema de los actores. Y si se nos permite un avance, parece que aquí está una de las razones de muchos desacuerdos e incomprensiones. Por una parte, los políticos

¹ BRUNNER, José Joaquín; “Comunicación Política en la Sociedad Democrática” en: www.geocities.com/brunner_cl/konrad.html.

²Idem.

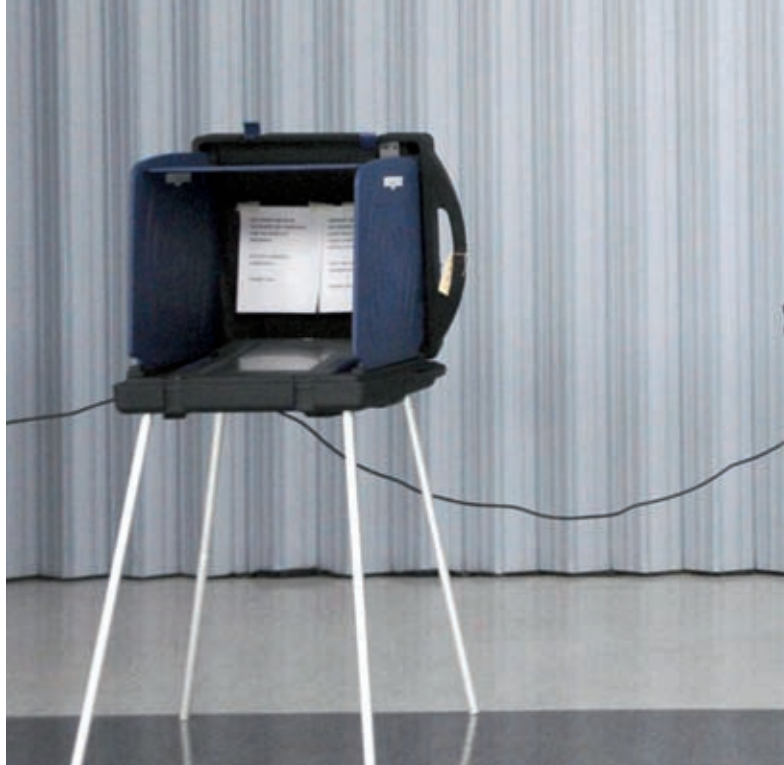
no comprenden los alcances y las particularidades del papel de los medios de comunicación en una sociedad democrática, y los medios tampoco han terminado de comprender cuál es el papel y la necesidad de los partidos políticos. En el medio de esa relación, se encuentran los organismos electorales, que quizás, en algunos casos, y sin desnaturalizar su papel, puede llegar a ser un buen componedor. Finalmente se exploran algunas áreas de posible coincidencia o desacuerdo con el fin de establecer algunas vías de acercamiento entre medios y organismos electorales, para una mejor gestión de la información.

Libertad de expresión y elecciones

En las legislaciones del hemisferio, la difusión de mensajes políticos se ve sometida a mayores restricciones durante los días previos a la elección, en especial para la realización de manifestaciones políticas y encuestas de opinión. Algunas leyes suelen prohibir los contenidos injuriosos, calumniosos o difamatorios en la propaganda electoral, así como aquellos que atenten contra la moral, las buenas costumbres y el orden público. Pero cabría preguntarse, y en esto los aportes doctrinarios aún son bastante omisos, si dichas restricciones son consonantes con las garantías que dentro del Sistema Interamericano se ha querido dar a la libertad de expresión.

Cuando hablamos de libertad de expresión y de elecciones, nos referimos a dos pilares de las democracias modernas. Sin elecciones, sin medios de comunicación independientes o sin las garantías necesarias para el pleno ejercicio de la libertad de expresión, la democracia representativa no es posible.

La libertad de expresión es el catalizador que permite conciliar el poder de las mayorías con el respeto de las minorías; es la que nos ofrece un marco en el que se pueden someter las



El gobierno del pueblo, para que lo sea así, recibe una delegación del poder ciudadano a través del sufragio. Esta delegación, hoy día, supone la rendición de cuentas, la probidad y la transparencia en la gestión pública, para que quienes son los verdaderos detentadores del poder –la ciudadanía– fiscalicen a sus funcionarios públicos.

Entendemos, entonces, que exista una profunda relación entre cómo se da esa delegación del poder –por medio de los procesos electorales– y la libertad de expresión (es decir, el derecho a buscar, difundir y recibir información), que, según lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral³, ya que el ejercicio de los derechos políticos y la libertad de pensamiento y de expresión están ligados íntimamente y se fortalecen entre sí. La Corte Europea de Derechos Humanos también ha señalado que, en el período que antecede a las elecciones, es particularmente importante que las opiniones y la información de toda clase puedan circular libremente⁴.

La garantías para la libertad de expresión en el marco de la Convención Americana de Derechos Humanos están pensadas para ser las más amplias si se les compara con las establecidas en el artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos y el artículo

19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁵. La Convención Americana, a diferencia de otros instrumentos de derechos humanos, es la única que prohíbe, de manera tajante y sin lugar a dudas, la censura previa. La única excepción que

Dice Brunner que hoy la base real de sustento de todo gobierno democrático no es, sino, al final de cuentas, la opinión de los gobernados, y por lo tanto, la democracia es hoy “un gobierno de opinión.

ideas y opiniones a debate, es la puerta al pluralismo y la ventana hacia la participación política. Es el derecho a expresar las opiniones e ideas el que permite a los ciudadanos tomar parte de la búsqueda colectiva de la justicia y del bienestar.

³Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111. Parra. 88. En el mismo sentido, ver la Opinión Consultiva OC5/85, donde la Corte I.D.H calificó la libertad de expresión como piedra angular de una sociedad democrática.*

⁴EUR. COURT. H.R., *Caso Bowman v. Reino Unido, Sentencia del 19 de febrero de 1998. Parr. 42.*

⁵Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5. Parr. 50.*



establece el artículo 13 de la Convención, es la restricción al acceso de menores a ciertos espectáculos, en aras de proteger su exposición a ciertas manifestaciones que podrían considerarse no aptas para ellos.

Cualquier norma que pretenda impedir, a priori, la circulación de ciertos mensajes sería contraria a la Convención. Las únicas restricciones posibles a la libertad de expresión son las que se dan mediante el establecimiento de responsabilidades ulteriores. Y para establecer este tipo de responsabilidades, éstas deben pasar por un “examen” que ha sido adoptado tanto por la Corte Europea de Derechos Humanos, como por el Comité de Derechos Humanos de la ONU y que se encuentra contemplado en nuestra Convención Americana. El examen que deben superar estas restricciones consiste en analizar:

1) Si dichas responsabilidades están fijadas previamente por una ley, es decir, una norma de carácter general, emanada de los órganos legislativos previstos y democráticamente elegidos, según un procedimiento establecido en la constitución para su formación⁶;

2) Si dichas restricciones son “necesarias” dentro de una sociedad democrática, entendiendo el concepto de necesidad en el sentido de que no existe otro mecanismo menos restrictivo para tutelar un determinado bien jurídico; y,

3) Que dichas restricciones se den específicamente para proteger uno de los bienes contemplados en el artículo 13.2 de la Convención Americana, a saber el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Respecto de este último concepto de “orden público”, la Corte Interamericana ha considerado que cuando se invoque para limitar un derecho humano, su interpretación debe ser “ceñida a las justas exigencias de una sociedad democrática que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención”⁷.

A este criterio debemos sumar que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte y de la Comisión interamericanas de derechos humanos, los funcionarios públicos, personas públicas o privados involucrados voluntariamente en asuntos de interés público, han de ser más tolerantes a la crítica. En ese caso, les asiste un menor grado de protección a su honor, en aras de garantizar un mayor escrutinio y debate sobre su gestión. De acuerdo con la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana, la protección al honor



⁶Corte I.D.H., La Expresión “Leyes” en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6. Parr. 38.

⁷Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). OC-5/85, parr. 67.

de las figuras públicas habría de darse fundamentalmente en la vía civil. En este grupo de personas a las que hago referencia se incluyen, indiscutiblemente, los candidatos a los puestos de elección popular.

Tenemos aquí, por lo tanto, un tema de discusión bastante extenso a tratar. Pareciera que, de los criterios de la Corte Interamericana, se puede deducir que las restricciones a la libertad de prensa, y a la libertad de expresión no solo de los medios sino también de los propios candidatos y representantes de partidos políticos⁸, durante el proceso electoral deben cumplir con estos parámetros, pues la democracia requiere de un debate lo más amplio posible de ideas y opiniones para los ciudadanos puedan formarse su opinión respecto a cómo ejercerán su derecho al sufragio.

En una sentencia de 2004, la Corte Interamericana resolvió un caso planteado por Ricardo Nicolás Canese, quien fuera candidato a la Presidencia del Paraguay. En el marco de la campaña política, Canese emitió unas declaraciones en las que cuestionó a su opositor, Juan Carlos Wasmosy, respecto de su relación con la empresa que participó en la construcción de la represa de Itaipú. Canese fue demandado por los personeros de la empresa y sentenciado por los delitos de difamación y calumnia. Si bien, en el 2002, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, al resolver un recurso de revisión, le absolvió de culpa y pena, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su sentencia de septiembre de 2004, condenó al Estado paraguayo por haber violado la libertad de expresión del candidato Canese. En sus consideraciones, la Corte señaló que en el marco de una campaña electoral, la libertad de expresión es “herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las autoridades y de su gestión”⁹. La Corte Interamericana señaló:

“El proceso penal, la consecuente condena impuesta al señor Canese durante más de ocho años y la restricción para salir del país aplicada durante ocho años y casi cuatro meses, hechos que sustentan el presente caso, constituyeron una sanción innecesaria y excesiva por las declaraciones que emitió la presunta víctima (...); así como también limitaron el debate abierto sobre temas de interés o preocupación pública y restringieron el ejercicio de la libertad de pensamiento y de expresión del señor Canese de emitir sus opiniones durante el resto de la campaña.”

Estos postulados nos ofrecen elementos de análisis a partir de los cuáles evaluar los roces que pueden existir entre libertad de expresión y algunos planteamientos que surgen durante los procesos electorales.



En una sentencia de 2004, la Corte Interamericana resolvió un caso planteado por Ricardo Nicolás Canese, quien fuera candidato a la Presidencia del Paraguay. En el marco de la campaña política, Canese emitió unas declaraciones en las que cuestionó a su opositor, Juan Carlos Wasmosy, respecto de su relación con la empresa que participó en la construcción de la represa de Itaipú. Canese fue demandado por los personeros de la empresa y sentenciado por los delitos de difamación y calumnia.

⁸Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111.*

⁹Corte I.D.H., *Caso Canese. Op. Cit. parr. 88.*

El papel de los medios en los procesos electorales

En el marco de un proceso electoral, podríamos decir que esa obligación la tienen frente al elector. Si los medios mantienen esto claro y en mente, es mucho más fácil encontrar ese balance entre ser democrático y ser independiente o competitivo.

Por supuesto, que lo dicho anteriormente puede inquietar a algunos actores políticos. No es extraño escuchar la queja de su parte, y muchas veces no sin fundamento, de que ciertas prácticas de los medios de comunicación no necesariamente buscan suministrar la información que requiere el ciudadano para ejercer, de manera informada, el derecho al sufragio.

En el marco de un proceso electoral, los medios de comunicación son al mismo tiempo informadores, formadores de opinión, empresas y también grupos de interés que buscan promover su agenda. Y, en la combinación de estos papeles es que la inserción de los medios en el ámbito de la contienda electoral se nos puede volver confusa, pues nos enfrentamos a una red de relaciones complejas entre libertad de empresa, rentabilidad, libertad de expresión y derecho a la información, así como ética y responsabilidad social.

Parte del problema, tal como lo dicen Gurevitch y Blumler¹⁰, es que la sociedad democrática confía una serie de roles a los medios de comunicación, entre los cuáles muchas veces puede haber roces. Así, por ejemplo, existen roces entre el principio de independencia editorial y el ideal de ofrecer a una amplia variedad de individuos y grupos acceso a los medios. Lo mismo se dice respecto de ofrecer a los ciudadanos lo que ellos quieren leer (desde chismes o el llamado infotainment), en aras de alcanzar a una mayor audiencia, confrontado con lo que se podría pensar que su público debe saber.

Pero también, y esta es una realidad que no podemos ignorar, es que –tal como lo mencionan los mismos autores– la garantía de ciertos valores democráticos por parte de los medios de comunicación dependerá del entorno sociocultural en el que se desempeñan. No podemos negar que en sociedades cada vez más dominadas por el libre mercado, como las nuestras, los medios de comunicación son también empresas que, para seguir siéndolo, deben sobrevivir. Algunos satanizan esta circunstancia pues introduce un factor no siempre franco en la información, otros la defienden porque sin ella no hay

¹⁰GUREVITCH Michael, y BLUMLER, Jay G. *Political Communication systems and democratic values*. En: LICHTENBERG, Judith (editor), *Democracy and the Mass Media*. Cambridge University Press. 1990 pp. 270 ss.



El presidente del Consejo Supremo Electoral (CSE) de Nicaragua, Roberto Rivas, durante una conferencia de prensa en Managua, en la que se refirió a los comicios generales de 20 de septiembre de 2011

medios y por lo tanto, no hay información. Quizás, al final de cuentas, sea algo que debamos aceptar como un factor más de la ecuación.

No se puede decir que esta combinación de caras sea el mejor de los sistemas, ni el peor, pero lo cierto es que los medios que hoy en día tiene más solidez y credibilidad, son aquellos que, a largo plazo, han hecho mayores esfuerzos por obtener buenos dividendos como empresa sin sacrificar la independencia ni la ética editorial.

En tanto que informadores y formadores de opinión, los medios tienen que actuar a la altura de la misión que les encomienda la sociedad democrática. Esta misión, como dijimos, supone ciertos ideales contradictorios que obliga a los medios a buscar los mejores equilibrios posibles entre unos y otros, y a cumplir su labor con responsabilidad y profesionalismo. Pero su obligación no la tienen frente a los políticos, ni frente a los organismos electorales, en principio, su obligación, y en esto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sido clarísima, es ante su público, es decir ante los individuos. En el marco de un proceso electoral, podríamos decir que esa obligación la tienen frente al elector. Si los medios mantienen esto claro y en mente, es mucho más fácil encontrar ese balance entre ser democrático y ser independiente o competitivo.

De esa responsabilidad ante el elector, en el marco de una sociedad democrática, surgen algunos elementos básicos para un buen periodismo de elecciones. En primer lugar, los periodistas deben guiar su trabajo por las más altas normas éticas. Aquí puede surgir la primera tentación de las autoridades de querer, ellas, imponer estas normas. Sin embargo, cuando dichas normas las establecen quienes ejercen el poder, la experiencia nos ha enseñado, que pretenden proteger más los intereses del gobierno de turno que a la ciudadanía, máxime cuando el control de su cumplimiento también la asumen órganos oficiales. Por ejemplo, cuando hay gobiernos que quie-

ren controlar la veracidad de las informaciones y hasta de las opiniones, no tardan en convertirse en censores al determinar ellos lo que se considera falso y lo que no.

Es por ello que, en el ámbito del Sistema Interamericano, se aboga por la autorregulación ética de los medios. Esto se puede hacer de muchas maneras, y puede incluir la participación de los ciudadanos. Por ejemplo, existen los defensores del lector, los observatorios o veedurías ciudadanas de medios, la crítica de medios, el difundir las normas éticas que rigen a un medio de comunicación para que el público cuente con las herramientas para ejercer, por sí mismo, un control directo sobre la calidad de la información, etc.

La capacitación de los comunicadores mejora la calidad de la información, y por este intermedio, se puede generar una mayor conciencia política de la ciudadanía.

Otro requisito esencial, es la formación. Y sobre esto hablaremos con más detalle al tratar de la relación entre medios, partidos políticos y organismos electorales, pues aquí es esencial que los medios de comunicación comprendan el papel fundamental que desempeñan los actores del proceso electoral. La capacitación de los comunicadores mejora la calidad de la información, y por este intermedio, se puede generar una mayor conciencia política de la ciudadanía. La falta de formación de los comunicadores sociales es, en no pocas ocasiones, la causa de los estereotipos y etiquetas que se miran en los medios de comunicación, particularmente en relación con quienes participan en la contienda política y la satanización del financiamiento de campañas.

La independencia, sólida y evidente, también es esencial. Este requisito, que supone el equilibrio informativo, unido a la ética y la formación, es vital para mantener la credibilidad del medio y garantizar, por lo tanto, su permanencia. Así que los primeros interesados en cumplir con estos requisitos, son los propios medios.

A todo lo anterior podemos sumar el respeto riguroso de la objetividad, la amplitud y la diversidad de fuentes, el periodismo de investigación, así como la identificación de las inquietudes de la ciudadanía para servir de transmisor de ellas ante los políticos en búsqueda de respuestas.

Y si bien estas normas de conducta no parecieran distintas a los de cualquier otra cobertura, durante un proceso electoral adquieren una importancia crucial tanto para el medio como para el proceso en sí.

Las pautas aquí esbozadas se aplican a los espacios informativos. En las páginas de opinión, si bien se debe tener un debido respeto porque los hechos que sustentan los comentarios sean veraces, existe libertad



para quienes publican en ellas, de manifestar sus preferencias electorales. Lo que no es aceptable, de acuerdo con las normas éticas que rigen a los medios, según lo ha dicho el maestro del periodismo Javier Darío Restrepo, “es que se combinen de modo tramposo la información y la opinión para favorecer o atacar a candidatos o partidos”¹¹.

Por supuesto que la cobertura ideal sería aquella en la que opinión e información estén completamente separadas, sin que exista la más mínima intención de manipular la información, ya sea con el contenido en sí, o con los espacios que se ofrecen a unos y otros. Este ideal no es inalcanzable pues no hay duda de que muchos medios de comunicación juegan bajo estas reglas. Pero también los hay quienes no las siguen, y respecto de estas conductas, son atendibles las quejas de la ciudadanía y de los propios participantes en la contienda electoral.

Hasta acá hemos hablado de los medios como informadores y formadores de opinión. Pero sería ingenuo no pensar que los medios de comunicación no se corresponden, en muchas ocasiones con grupos de interés, y particularmente, en un grupo que vela por sus propios intereses de empresa.

No es de extrañar, entonces, que al hablar de medios de comunicación, surja muchas veces una especie de inquietud respecto de cuál de todos los actores se habla: del informador, del vehículo de opinión, del grupo de interés o de la empresa. Entre el primero y los otros debe haber una división clara, y en ellos, la participación ciudadana y la autorregulación de los medios es fundamental.

Al medio, en tanto grupo de interés, no se le puede negar tampoco su derecho a opinar en el debate público. Por el contrario, el origen de los medios de comunicación se dio a través de grupos que buscaban en ellos un mecanismo para dar a conocer su posición sobre temas de interés público. Empero, de ahí la importancia de que un sistema democrático ofrezca las garantías necesarias para una amplia diversidad de medios de comunicación, evitando, por ejemplo, la existencia de monopolios e introduciendo en sus legislaciones mecanismos democráticos para la asignación de frecuencias radioeléctricas, por ejemplo, tal como lo establece la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana.

Y finalmente, llegamos a un tema medular en el campo de las campañas políticas: el de los medios de comunicación como empresa. Es frente a esta cara de los medios y no frente al informador o formador de opinión, ante la que hablamos cuando tratamos el tema acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos durante la campaña política en términos de

propaganda política. Esta distinción es fundamental, pues en el fragor de la contienda electoral, suelen surgir las quejas de candidatos y de la sociedad en general respecto de la “equidad” en cuanto a la cobertura. Incluso, hay algunos que propugnan la idea de que “mala publicidad es mejor que cero publicidad”, y exigen espacio editorial a toda costa. Pero pretender que cuando se dice que los partidos tienen derecho a acceder de manera equitativa a los medios se entienda que se les entreviste de una cierta manera o con cierta regularidad impuesta, o a que se les dé cobertura a todas sus actividades, equivaldría a



¹¹RESTREPO, Javier Darío, *El Zumbido y el Moscardón*. Fundación Nuevo Periodismo Iberoamericano y Fondo de Cultura Económica. Bogotá, 2004.

defender una imposición la política editorial de un medio, algo que es contrario a los estándares interamericanos en materia de libertad de expresión.

Por otra parte, los medios suelen plantearse la disyuntiva entre ejercer un mayor escrutinio sobre los candidatos con mayores probabilidades de llegar a ocupar un puesto público según las encuestas, u ofrecer, con la misma amplitud, planteamientos minoritarios que pueden ser igual o más interesantes que aquellos de quienes van a la cabeza de los pulsos de opinión. Ambas alternativas son difíciles de sopesar, pero esa es una decisión editorial que un medio debe hacer responsablemente, en un marco de respeto a su propia independencia.

Respecto de los espacios de publicidad que se compra a los medios en medio de una campaña, las consideraciones son distintas si se trata de medios escritos o medios electrónicos. En general, se podría decir que, en relación con los segundos, muchas de las legislaciones latinoamericanas han entendido que, al tratarse de concesionarios de ondas del espectro radioeléctrico, existe la posibilidad de que el Estado, en aras de dar más garantías al debate público, imponga a sus concesionarios –las empresas– el otorgamiento de espacios –ya sea gratuitos o pagados– a los partidos políticos. En este campo también surgen algunas interrogantes sobre la amplitud de estas exigencias. Por ejemplo, ¿hasta qué punto se podrían establecer disposiciones que obliguen a los medios a pautar en cierta franja horaria sin que éstas riñan con la libertad de empresa?¹² O si las mismas disposiciones que rigen para la radio y la televisión abierta –en tanto empresas concesionarias– se podrían imponer también a la televisión por cable que no funcionan a partir de concesión de frecuencias.

En el caso de la prensa escrita, sin embargo, al no existir tal relación de concesión, dichas imposiciones deben hallar otro sustento. La relación acá, es legítimamente, una relación entre una empresa y un cliente (los partidos o el órgano electoral, pues, como veremos, puede exigirse que la contratación pase o sea adminis-



trada por el ente a cargo de la organización de las elecciones). No obstante, los acuerdos publicitarios que ofrecen descuentos a los partidos políticos podrían concebirse como verdaderas donaciones políticas y estar, por lo tanto, sujetos a las regulaciones en esa materia en cada país. Lo mismo se podría decir en el caso de los medios de radio y televisión cuando se trata de negociaciones directas entre los medios y los partidos políticos.

También, respecto de las tarifas, algunas disposiciones legislativas obligan a las empresas de comunicación a informar a los organismos electorales de sus acuerdos con los partidos políticos, pero en algunos casos estas disposiciones buscan garantizar el trato no discriminatorio o evitar cobros de tarifas mayores. Esto se relaciona también con lo anterior. Un trato más favorable a un partido que a otro, podría llegar a considerarse una donación. Pero también, cobrar más a los partidos políticos puede llegar a ser un problema pues limita la posibilidad de los contendores de ofrecer información a la ciudadanía sobre sus planes de gobierno, ideas y perspectivas. En estos casos, la libertad de empresa puede ceder, legítimamente, ante las necesidades del sistema y del debate democráticos.

Lo anterior ha alimentado el desarrollo de instituciones como la “franja electoral”, a veces en manos exclusivas del organismo electoral e incluso la concesión de competencias a estas entidades para que apliquen criterios a fin de asegurar condiciones equitativas en la cobertura dada a un proceso comicial y a las propuestas de sus principales actores, los partidos y los candidatos.

Del mismo modo, se ha configurado una nueva tendencia, que busca establecer parámetros para determinar cuándo una pretendida “información” emitida por un medio de comunicación califica más bien como propaganda en favor o en contra de una determinada opción política o partidaria.

Más adelante veremos que estas medidas no están exentas de polémica ni de dificultades de aplicación.

En el caso de la prensa escrita, sin embargo, al no existir tal relación de concesión, dichas imposiciones deben hallar otro sustento.

¹² NAVARRO Carlos. “El Acceso de los Partidos Políticos a los Medios de Comunicación”, en *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, Segunda Edición, 2007*, disponible en www.iidh.ed.cr/capel. Este estudio se recomienda especialmente para detectar similitudes y diferencias en los regímenes electorales cuando se trata de las diversas facetas en que se relacionan la Política y los medios en esta parte del mundo.



Los partidos políticos, en medio de la contienda, requieren de los medios de comunicación. La necesidad no se da, necesariamente, en sentido contrario.

Relación medios y partidos políticos

Esta es quizás de las relaciones con más incomprensiones en nuestras democracias, al punto de que uno no puede definir si esto se trata de un mal matrimonio, en el que se odian pero se soportan; o un pésimo divorcio, en el que unos y otros se aman pero no se toleran. Y es que, como en toda relación difícil, se suelen dar malentendidos, incomprensiones, así como aspiraciones irrealizables.

Existe una tendencia por parte de la clase política de culpar a los medios de comunicación como los responsables del descrédito en que han caído los partidos políticos. En cierta medida, esta queja es atendible, en tanto existe una tendencia en la opinión pública a extrapolar las consecuencias de hechos muy concretos. Así, se tiende a creer que si un político es corrupto, todos los demás son corruptos; que si hubo un mal manejo con la financiación de una campaña por parte de un partido, todo el financiamiento es malo. Sin embargo, mal harían los políticos en señalar a los medios como culpables de su descrédito sin asumir la cuota de responsabilidad que les corresponde, ni tomar acciones tendientes a solucionar los problemas de corrupción.

Por su parte, existe entre los medios de comunicación una profunda incomprensión hacia los partidos políticos y su papel en la democracia. Los partidos políticos son necesarios para la democracia, y la existencia de los partidos se sustenta, también, en buscar el éxito en la contienda electoral.

Se empeora esto porque existe, además, una desigual-

dad en la relación. Los partidos políticos, en medio de la contienda, requieren de los medios de comunicación. La necesidad no se da, necesariamente, en sentido contrario. Por el contrario, el ideal de los medios sería no depender de sus fuentes-clientes que son los partidos políticos, ni para obtener información, ni para lograr mayores ingresos. Por supuesto que, no en pocas ocasiones, en la práctica se da esta interdependencia, a veces a regañadientes, a veces perfectamente asumida por los medios, poniendo en riesgo su credibilidad e independencia.

No en pocas ocasiones los medios se comportan como un “actor político no tradicional”, es decir, intentan influir la opinión del electorado haciendo uso de todas sus posibilidades de acción (formación de opinión, información, línea editorial, presión como actividad económica), lo que los lleva a una colisión frontal con los partidos políticos, que reclaman con razón su papel central en una contienda electoral, debiendo ajustarse a criterios mínimos de institucionalidad, democracia interna y transparencia, mismas que lógicamente no pueden aplicarse a los medios de comunicación. El problema es establecer cuándo exactamente se traspasa la delgada línea entre la actuación válida de un medio de comunicación y su comportamiento como un actor político. Y este no es un tema pacífico.

Las tensiones entre medios y partidos surgen, muchas veces, de señalamientos superficiales, basados la mayor parte del tiempo en preconcepciones, y en una autolimitación –voluntaria o no- de ambos en revisar ideas respecto de los otros. Es en este sentido que una mayor formación por parte de quienes cubren los temas electorales lo que podría limar asperezas entre medios y políticos, así como abrir espacios de diálogo entre ambos. Aquí los organismos electorales pueden desarrollar un papel fundamental.





Sociedad del conocimiento en que vivimos, los medios de comunicación –la prensa no es el Cuarto Poder como lo han tipificado algunos, es el Primer Poder, ya que, por un lado, constituyen los canales utilizados para definir la opinión

Medios y organismos electorales

Lo dicho hasta ahora nos permite entrar un poco más en la gestión de la información electoral. Para esto podemos establecer algunos puntos de encuentro y de divergencia en la relación medios en su papel de informadores, y los organismos electorales.

En primer lugar, cabe resaltar que esta relación es muchísimo más pacífica que aquella que se da entre medios y partidos. Sin embargo, no por ello deja de tener fricciones ocasionales.

Específicamente en materia electoral, podemos ver que el papel de los medios puede ser fundamental para el desarrollo de destrezas en el electorado, como para el fortalecimiento de valores democráticos. Cuando existen cambios en la forma en que se ejerce el voto, por ejemplo, los medios de comunicación desarrollan un papel esencial para transmitir esos conocimientos al público. En este sentido, puede haber una relación de colaboración mutua importante entre organismos electorales y medios de comunicación.

Pero los medios también pueden impulsar valores, respecto de la necesidad e importancia del ejercicio del sufragio, así como a través de la apertura de espacios a la ciudadanía para la participación en el debate electoral. Los organismos electorales pueden tener aquí un papel formativo importante de quienes laboran en los medios de comunicación respecto de los sistemas electorales.





Puntos de posibles divergencias

En efecto, tal como lo señalamos anteriormente, hay ciertos aspectos de la legislación electoral en el hemisferio que podrían reñir con la labor de los medios y que, por lo tanto, puede generar tensiones entre medios y organismos electorales.

Los límites a la publicidad y los criterios para el reparto que se hace de los fondos de financiación pueden llevar, también, a profundos choques. Algunos medios que ven en los fondos públicos un subsidio que debería repartirse de manera igualitaria entre los medios. Pero, por otra parte, la probidad –de los propios medios incluso– exige que la asignación por parte de los partidos o de los organismos electorales se dé de acuerdo con criterios más técnicos, y esto, aducen algunos, sirve como escudo de protección a las propias empresas periodísticas para que no se vean expuestas a los intentos de soborno comercial por parte de quienes deciden las compras de publicidad en los partidos políticos –en los casos en que la ley les reconozca el derecho a tomar esas decisiones–. Surge una disputa, no resuelta aún en la doctrina, sobre los criterios adecuados para la asignación de este tipo de publicidad. Si bien el rating y la cobertura pueden ser criterios más o menos técnicos, no se puede obviar que para ciertos mensajes, la especificidad de ciertos medios dirigidos a un público muy particular, en términos geográficos o de grupos sociales, también pueda ser mucho más importante que mensajes muy específicos.

En particular, los medios contribuyen sustancialmente a modelar la imagen de las instituciones y a la percepción de la ciudadanía respecto del sistema de gobierno y las fortalezas y debilidades de los regímenes democráticos.

Ahora bien, estas divergencias pueden resolverse con algunas medidas de mediano plazo y bajo costo, como los coloquios entre periodistas, representantes de medios y oficiales de organismos electorales, que permita identificar las diferencias en la manera de mirar algunos temas relacionados con el proceso electoral. También es importante reconocer el carácter complejo de los medios de comunicación en tanto que informadores, generadores de opinión pública, grupos de interés y empresas periodísticas, y que los dos primeros se rigen, idealmente, por motivaciones y normas de actuación distintas.

Uno de los temas menos pacíficos es el que hace a los resultados preliminares o provisionales en los procesos electorales. En buena parte de los países latinoamericanos, hay limitaciones o prohibiciones a la divulgación de resultados producto de encuestas “a boca de urna”, al menos mientras la autoridad electoral no haya emitido un primer boletín informativo al respecto. En esta materia, la pugna entre los intereses de los medios (sobre todo de la televisión y los nuevos medios electrónicos) y la defensa de la legalidad electoral por parte de los Organismos puede ser resuelta, al menos parcialmente, con la existencia de sistemas de transmisión de resultados ágiles. Pero lo cierto es que la seguridad de los resultados no puede ser sacrificada en aras de la rapidez de su divulgación y en esto los Organismos Electorales deben hacer valer su autoridad. Sin embargo, promover encuentros claros con los medios que permitan esclarecer esta situación y prevengan infracciones que cuestionen o erosionen la institucionalidad electoral es un instrumento preventivo de la mayor importancia y utilidad. Hay escenarios electorales recientes en América Latina en que la prudencia de los medios, autoimpuesta, ha sido más eficaz que cualquier régimen establecido legalmente.

Puntos de convergencia

Podemos hablar de varios ámbitos cuando se trata de coincidencia de las esferas de acción de los organismos electorales y los medios de comunicación en época electoral. Al menos, debemos considerar la fiscalización de la transparencia, la información sobre los actos del proceso electoral, la educación ciudadana y la construcción de la democracia.

En primer lugar, tanto los organismos electorales como los medios de comunicación asumen, durante un proceso electoral, un papel de fiscalización, y en este sentido, los organismos electorales pueden encontrar en los medios un aliado fundamental, poniendo a disposición de ellos bases de datos e información de carácter público sobre la contienda electoral. La labor del periodismo investigativo, que ha obtenido importantes desarrollos en América Latina en los últimos años, demuestra que la lucha por la transparencia halla en los medios de comunicación un aliado insustituible. Por otro lado, no se debe olvidar, tampoco, que los propios organismos electorales también están sujetos a la fiscalización por parte de la ciudadanía y de los medios, lo cual suele originar fricciones y malentendidos.

Por otra parte, el papel de los medios de informar a la ciudadanía en relación con su propio ejercicio del voto, les pone en constante contacto con los organismos electorales. El cómo se ejerce el sufragio, es necesariamente, un tema de profundo interés público durante el proceso electoral, por lo que existe un interés compartido de los medios y los organismos en ese sentido de difundir ciertas informaciones básicas a la ciudadanía. Un diálogo continuo entre organismos electorales y medios de comunicación es en la actualidad determinante para la transmisión de destrezas a la ciudadanía sobre cómo ejercer el voto. Este trabajo coordinado entre medios y organismos electorales es de la mayor importancia cuando se trata de épocas sucesivas a una reforma electoral, ya que difícilmente se encuentra un mecanismo más ágil y de más amplio alcance que los medios considerados en su conjunto (es decir, no limitados a la prensa y la televisión, dado el peso específico que las radios tienen en las zonas rurales latinoamericanas).

De la experiencia latinoamericana hemos podido apreciar cómo algunas prácticas de la observación electoral pueden ser asumidas como herramientas periodísticas durante su cobertura electoral, gracias a una capacitación sobre el tema. En el proceso, se puede lograr que aprecien que algunas de las variables que se evalúan durante la observación pueden ser asumidas como elementos periodísticos a considerar durante la cobertura. Por ello, los procesos de capacitación dirigidos a periodistas son quizás una de las acciones más eficaces que pueden desarrollar los organismos electorales y que permiten

En varios contextos (México, Colombia, entre otros) se ha encargado a los organismos electorales el “vigilar” el contenido “correcto” de la publicidad en campaña, esto es, que la propaganda no se constituya en injuriosa, difamatoria o calumniosa en daño del honor de personas o instituciones.



a medios y actores electorales hablar un lenguaje común. En este papel es que podrían desempeñarse como buenos compo-
nedores, al organizar seminarios, dirigidos a los medios, sobre el sistema electoral, el papel de los partidos políticos, de los organismos electorales. Estos procesos, sin embargo, deben ser de mediano plazo, pues la cobertura electoral siempre se inicia mucho antes que las campañas políticas.

Así como los medios son esenciales en la cobertura con fines de fiscalización y con fines de información, pueden desempeñar un papel central en la educación ciudadana y la construcción de la democracia. En particular, los medios contribuyen sustancialmente a modelar la imagen de las instituciones y a la percepción de la ciudadanía respecto del sistema de gobierno y las fortalezas y debilidades de los regímenes democráticos. Y ello significa dificultades pero también una enorme oportunidad para que organismos electorales y medios

converjan en la difusión de mensajes oportunos, parte de una campaña a más largo plazo, que busque consolidar y profundizar la democracia.

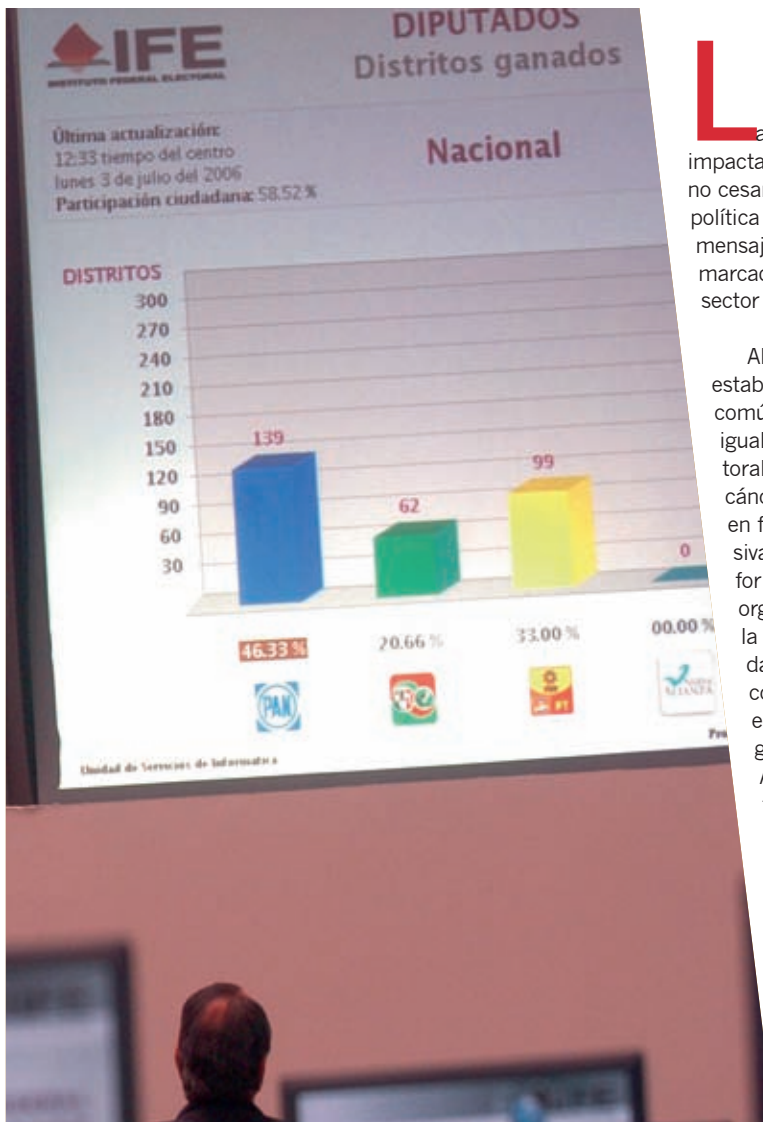
Por otro lado, si bien debemos defender hasta el final la extensión e inderogabilidad de la libertad de expresión, lo cierto es que debemos entender que los medios hoy en día son formadores de opinión y, en consecuencia, pueden comportarse como actores políticos no tradicionales, sin que tengan a la vez una responsabilidad política, lo cual da lugar a no pocos debates e incomprensiones. Y en esta ruta se dan algunas de las evoluciones recientes en la relación entre medios y organismos electorales.

Una nota sobre evoluciones recientes

La relación entre medios y elecciones y la manera en que impacta el cuadro de atribuciones de los organismos electorales no cesan de cambiar, en esa dinámica propia de una actividad política que se apoya cada vez más en cómo hacer llegar un mensaje a la ciudadanía, en una sociedad crecientemente marcada por la evolución tecnológica, particularmente en el sector de comunicaciones, que nos atañe de manera directa.

Algunas de las tendencias recientes se encaminan a establecer regulaciones para crear y manejar un espacio común en los medios de comunicación, para su utilización igualitaria por las diferentes opciones en la campaña electoral. Esta "franja electoral" se deduce, a menudo, de los cánones que los medios deban pagar (o ceder) al Estado en función del uso de las frecuencias radiofónicas o televisivas. Así, Brasil, Chile, Ecuador o México han establecido formas de franja electoral bajo control y administración de organismos electorales. En el caso particular de México, la existencia de esta franja también ha venido acompañada de la estricta prohibición de que los partidos puedan contratar directamente la compra, con los medios, de espacios publicitarios, a ser utilizados como propaganda electoral. Estas medidas no son exclusivas de América Latina, pues países como Francia tienen restricciones al uso de ciertos medios para fines políticos, desde hace bastante tiempo¹³. Parece claro que estas instituciones afectan la faceta de los medios como empresa y no como informadores.

En varios contextos (México, Colombia, entre otros) se ha encargado a los organismos electorales el "vigilar" el contenido "correcto" de la publicidad en campaña, esto es, que la propaganda no se constituya en injuriosa, difamatoria o calumniosa en daño del honor de personas o instituciones. Por demás, conviene advertir que estas potestades deben ejer-



¹³Así, BON, Pierre, "Las Campañas Electorales en Francia" disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/635/32.pdf>



Hasta el año 2011, sin embargo, ha sido mantenida y desarrollada por el IFE y se aguarda la prueba que para su integridad habrá de representar la campaña por las elecciones presidenciales en ese país en julio del 2012.

erse en plena compatibilidad con las previsiones que protegen la libertad de expresión y, por tanto, sin caer en censura previa.

Quizá la más polémica de las instituciones introducidas recientemente en el marco de esta relación entre medios de comunicación, campaña política y competencias de los organismos electorales es el encargo a estos últimos para que establezcan condiciones y mecanismos tendientes a asegurar que la cobertura periodística de la contienda electoral guarde equilibrio, sin favorecer o perjudicar, abierta o solapadamente, a una o varias opciones de las que se encuentran enfrentadas en la campaña. En otras palabras, se procura evitar que la faceta informativa pueda ser utilizada con fines distintos, sesgados en razón de una no manifiesta preferencia electoral o política y que los medios se conviertan en un decisivo actor político. En este sentido, la reforma electoral del 2007 en México, encomendó al Instituto Federal Electoral (IFE) desarrollar funciones que garantizaran equidad en la cobertura e información de una campaña electoral. Como bien se comprende, la atribución de esta inédita competencia a un organismo electoral ha sido fuertemente criticada por los medios, en buena medida porque existe el temor de puede ser ejercida de manera invasiva. Hasta el año 2011, sin embargo, ha sido mantenida y desarrollada por el IFE y se aguarda la prueba que para su integridad habrá de representar la campaña por las elecciones presidenciales en ese país en julio del 2012.¹⁴

En esta materia, persisten desafíos planteados por la aparición y evolución de medios y funciones electrónicas, que tornan inaplicables algunas de las regulaciones y prohibiciones establecidas en el marco de una campaña electoral, diseñadas para los medios y formas “tradicionales” de comunicación. Piénsese, por ejemplo, en la posibilidad de que por vía de internet y originados en el extranjero se difundan resultados electorales extraoficiales cuando aun la emisión de encuestas a boca de urna haya sido vedada o en el uso, cada vez más extendido, de mensajes de texto a celular y la dificultad de aplicar las disposiciones que establecen responsabilidad por daño a la imagen de otros en este caso, cuando el origen puede darse desde el extranjero o bien contravenir los límites temporales de las campañas electorales. Y seguramente conforme avancemos en la difusión de ideas y mensajes por estos y por nuevos medios que habrán de aparecer más adelante, hallaremos más retos y vicisitudes en esta materia.



¹⁴ Así, puede consultarse el Informe del IFE sobre la operación general del modelo de comunicación político electoral durante la campaña federal 2009, disponible en <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.92faac40ea85399517bed910d08600a0/?vgnextoid=11cd6530a61b2310VgnVCM1000000c68000aRCRD>



*En otras palabras, se procura evitar que la faceta informativa pueda ser utilizada con fines distintos, sesgados en razón de una no manifiesta preferencia electoral o política y que los medios se conviertan en un decisivo actor político. En este sentido, la reforma electoral del 2007 en México, encomendó al **Instituto Federal Electoral (IFE)** desarrollar funciones que garantizaran equidad en la cobertura e información de una campaña electoral.*

A modo de conclusión

Una nota importante es que en la historia de las últimas décadas en América Latina, los medios han comprendido ese papel y su relevancia en las democracias nacientes o de reciente recuperación, pero no necesariamente la han mantenido a lo largo de la consolidación democrática. Es correcto y adecuado que los medios en su labor editorial e informativa exijan rendición de cuentas y denuncien ineficiencias y despilfarros. Pero también deben advertir acerca de las características de la democracia como sistema y del valor de su ejercicio.

En nuestros países suele haber una peligrosa confusión que busca hacer equivaler conformidad con la actuación del gobierno con apoyo a la democracia, confusión alimentada por encuestas y sondeos que no han sabido diferenciar entre ambas situaciones. Los medios, y en ello coinciden frecuentemente



con los organismos electorales con un mandato amplio, tienen la oportunidad de influir en la ciudadanía para que sus juicios más críticos y mejor informados no se extravíen en añoranzas autoritarias.

La mayoría de los organismos electorales en América Latina, probablemente con la excepción de los más estrictamente judiciales, han tenido que comunicarse con los medios para generar información sólida en cuanto a aspectos centrales de un proceso electoral determinado, al menos y, a menudo, lo han hecho para aprovechar la cobertura de los medios en campañas para fomentar la participación ciudadana o bien para superar valoraciones negativas o errores de percepción que afectan o pueden afectar la imagen de las autoridades electorales o la validez de un proceso determinado. Pero aquí entra en juego nuevamente la distinción entre el medio de comunicación como emblema de la libertad de expresión y el medio como empresa de legítimo funcionamiento en un régimen determinado y no siempre lo que figura como política editorial va de la mano con lo que el medio publicita en espacios pagados. La buena comunicación del organismo electoral con las distintas esferas de los medios es crucial para evitar distorsiones que puedan confundir en lugar de educar.

El efecto de reformas recientes parece configurar una tendencia en el sentido de atribuir a los organismos electorales mayores y más complejas competencias respecto de la acción y responsabilidades de los medios (como también de los partidos, por cierto) en el marco de la actividad política y electoral.

Conviene, en esta materia, hacer un esfuerzo por romper esquemas, intentar salirse de los lugares comunes y desataniar algunas relaciones y actores, así como procurar una mayor comprensión mutua respecto al rol que cada quien cumple en el proceso político. Todo esto con miras a poder llegar a intercambios más fructíferos, con mejor coordinación hacia fines comunes y de provecho para la práctica y conciencia ciudadana y la consolidación de la institucionalidad democrática.

Resulta claro que la enorme importancia de los medios, tanto para la vida de una auténtica democracia como en su papel de vehículo para incidir en la opinión del electorado, está generando una dinámica en la Política que a menudo impacta la agenda de las atribuciones encomendadas a los organismos electorales en América Latina. El gran reto en esta materia es saber cómo responder a las exigencias de la ciudadanía y de buena parte del mundo político y académico, que piden cada vez más condiciones de equidad en el marco de un proceso electoral, particularmente en lo que respecta al papel de los medios, mientras que por otra parte la libertad de expresión demanda un amplio respeto por su contenido y extensión. Hallar el equilibrio en esta materia entre valores parcialmente contrapuestos es un desafío difícil pero sin duda ineludible.



En varios contextos (México, Colombia, entre otros) se ha encargado a los organismos electorales el “vigilar” el contenido “correcto” de la publicidad en campaña, esto es, que la propaganda no se constituya en injuriosa, difamatoria o calumniosa en daño del honor de personas o instituciones. Por demás, conviene advertir que estas potestades deben ejercerse en plena compatibilidad con las previsiones que protegen la libertad de expresión y, por tanto, sin caer en censura previa.

Bibliografía

AGUIAR, Asdrúbal. *La libertad de expresión y prensa: jurisprudencia interamericana (1987-2009)*. Miami: Sociedad Internacional de Prensa, 2009. http://www.centrodepublicaciones.com/upload/files/libro_137_591.pdf

ALVA DE LA SELVA, Alma Rosa. "Reforma electoral y libertad de expresión: un debate inconcluso [en línea]". En: *Revista El Cotidiano* No. 158. México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana, 2009 [citado 9-2-2012], formato htm. Disponible en internet: <http://es.scribd.com/doc/51122232/Revista-el-Cotidiano-Libertad-de-Expresion>

BON, Pierre, "Las Campañas Electorales en Francia" disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/635/32.pdf>

BRUNNER, José Joaquín; "Comunicación Política en la Sociedad Democrática" en: www.geocities.com/brunner_cl/konrad.html

FUENTES, Ximena. "La protección de la libertad de expresión en el sistema interamericano de derechos humanos y la promoción de la democracia, [en línea]". En: *Revista Derecho*, vol.13. Valdivia, Universidad Austral de Chile, 2002, [citado 9-2-2012], formato htm. Disponible en internet: http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502002000100014&lng=es&nrm=iso. ISSN 0718-0950.

GARCÍA, Juan Ignacio. "El rol de los medios de comunicación durante los procesos electorales [en línea]". Santiago, Servicio Electoral de Chile, [s.f.], [citado 9-2-2012], formato pdf. Disponible en internet: http://www.oas.org/sap/docs/DECO/7_EMBs/presentaciones/Presentaci%C3%B3n%20Garc%C3%ADa%20Rodr%C3%ADguez%20ESPA%C3%91OL.pdf

GUREVITCH Michael, y BLUMLER, Jay G. "Political Communication systems and democratic values", en LICHTENBERG, Judith (editor), *Democracy and the Mass Media*. Cambridge University Press. 1990

HOLGADO GONZÁLEZ, María. "El papel de los medios de comunicación en la campaña electoral, [en línea]". En: *Ámbitos* Nos. 9-10. Sevilla, Universidad Pablo Olavide, 2003, [citado 9-2-2012], formato pdf. Disponible en internet: <http://grupo.us.es/grehcco/ambitos09-10/holgado.pdf>

NAVARRO Carlos. "El Acceso de los Partidos Políticos a los Medios de Comunicación", en *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, Segunda Edición*, 2007, disponible en www.iidh.ed.cr/capel

RESTREPO, Javier Daría, *El Zumbido y el Moscardón*. Fundación Nuevo Periodismo Iberoamericano y Fondo de Cultura Económica. Bogotá, 2004

ROSARIO M., Roberto, *Medios de comunicación y elecciones*, Junta Central Electoral, Santo Domingo, 2010

Doctor José Thompson

Director, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)



El doctor José Thompson es el Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), una rama del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Su relación con el IIDH se remonta a 1985 y en ese período de tiempo prolongado, se ha llevado a cabo varios programas en los campos de los Derechos Humanos, Administración de Justicia y la Democracia. Thompson, es también profesor de Derecho Internacional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica desde 1984. Ha sido Consultor del Servicio Exterior de Costa Rica y, en el período 1994-1998, designado como Ministro Consejero y Cónsul General en la Embajada de Costa Rica a la Casa Blanca en Washington, DC. Ha sido profesor invitado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Columbia, la Universidad de Naciones Unidas para la Paz y varios centros similares en América Latina. Es autor de varias publicaciones y artículos sobre Derecho Internacional y su relación con los Derechos Humanos, Democracia, Instituciones Electorales y de la Administración de Justicia.



Estas son las primeras elecciones que se realizan posterior a la aprobación de la nueva constitución que data del 26 de enero de 2010, producto de un pacto entre las principales fuerzas políticas del país, con amplia consulta de la sociedad, en la misma se preservó el principio de que la República Dominicana es un Estado social y democrático de derecho, organizado como República unitaria y fundamentado en la separación e independencia de los Poderes Públicos, que se identifican como el Legislativo, el Ejecutivo, y el Judicial.

Las elecciones dominicanas en su contexto

Novedades constitucionales en el proceso electoral

Por Dr. Roberto Rosario Márquez

La República Dominicana acaba de celebrar elecciones para elegir los dignatarios que ejercerán las funciones de Presidente y Vicepresidente de la República, a si como siete (7) representantes de la comunidad de los dominicanos residente en el exterior.

Estas son las primeras elecciones que se realizan posterior a la aprobación de la nueva constitución que data del 26 de enero de 2010, producto de un pacto entre las principales fuerzas políticas del país, con amplia consulta de la sociedad, en la misma se preservó el principio de que la República Dominicana es un Estado social y democrático de derecho, organizado como República unitaria y fundamentado en la separación e independencia de los Poderes Públicos, que se identifican como el Legislativo, el Ejecutivo, y el Judicial.

La nueva carta sustantiva rediseño el sistema electoral dominicano y se consagra que las leyes que rigen este sistema, tendrán en rango de leyes orgánica, lo que significa que para su aprobación o modificación se debe requerir el voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras legislativas, en esta nueva modalidad tenemos una Junta Central Electoral con la atribución de organizar, dirigir y supervisar las elecciones y un Tribunal Superior Electoral con las atribuciones de juzgar y decidir con carácter definitivo los asuntos contenciosos y los diferendos que surjan a lo interno de los partidos o entre estos.

El primer órgano lo elige el Senado de la República con el voto de las dos tercera parte de los senadores presentes y el segundo, por el Consejo Nacional de la Magistratura. En cada caso integrado por cinco (5) miembros y sus suplentes.

En adición, por primera vez se constitucionalizan las atribuciones que ejerce de regulación y control de las políticas de identidad en el ámbito del Registro Civil, Registro Electoral y la Cédula de Identidad. En el caso del Tribunal Superior Electoral se le asigna competencia para conocer de los asuntos jurisdiccionales en materia de Registro Civil.

Como parte de esta reforma, el Congreso de la República aprobó la Ley 29-11 Orgánica del Tribunal Superior Electoral del 20 de enero de 2011. En ésta se le reconoce a la Junta Central Electoral la competencia para apoderar a ese Tribunal de los



delitos y crímenes electorales previstos en la Ley Electoral, en la Ley sobre Uso de los Emblemas Partidarios y en cualquier otra legislación en materia electoral o de partidos políticos. Asimismo, le otorga atribución al Tribunal Superior Electoral para conocer de los recursos de impugnación contra las Juntas Electorales en cada municipio una vez éstas hayan sido constituidas por la Junta Central Electoral.

Otra novedad de esta reforma es que puso a cargo de la Junta Central Electoral el velar porque “los procesos electorales se realicen con sujeción a los principios de libertad y equidad en el desarrollo de las campañas...”; así como la

efectiva y real de la misma, la prevención de cualquier medida de discriminación, marginalidad y exclusión, además de la obligatoriedad de promover el equilibrio de mujeres y hombres en las candidaturas a cargos de elección popular. Se establece que el Estado garantiza el acceso equitativo y plural de todos los sectores sociales y políticos a los medios de comunicación propiedad del Estado.

En lo que respecta a los Partidos Políticos, se constitucionaliza su organización, de las agrupaciones y movimientos políticos, como la vía por excelencia que garantiza la participación de los ciudadanos en los procesos políticos, en el interés de contribuir al fortalecimiento de la democracia.

Se estableció que el sufragio es un derecho y un deber, es directo, personal, libre y secreto, se eliminó el sentido de obligatoriedad, contenido en la constitución derogada.

facultad para reglamentar “los tiempos y límites en los gastos de campaña...” y “garantizar el acceso igualitario a los medios de comunicación”.

De su parte, en el artículo 22, se consagraron los derechos de ciudadanía, destacándose el de elegir, ser elegido y decidir sobre los asuntos que se le sometan mediante referéndum.

Se establecen como derechos fundamentales el derecho a la igualdad, que como consecuencia de los mismos, condena todo privilegio y el Estado se obliga a promover la existencia de condiciones jurídicas y administrativas para la concreción

A partir de lo dispuesto en la Constitución los partidos en su conformación y funcionamiento, deben sustentarse en el respeto a la democracia interna y en la transparencia, acciones que deberán ser ejecutadas de conformidad con la ley; es decir, el legislador

tuvo el cuidado de consagrar en la Constitución, no solamente la existencia de los partidos políticos; sino que preserva a estas instituciones en la sociedad dominicana como “las conexiones políticas” básicas para la expresión ciudadana, útiles para canalizar sus intereses en contraposición de los intereses corporativos de sectores y grupos de poder.

Hay que destacar que la reforma incorporó la elección de siete diputadas o diputados elegidos en representación de la comunidad dominicana en el exterior, cuyo procedimiento para su elección está establecido en la Ley No. 136-11 del Voto Dominicano en el Exterior del 10 de junio de 2011, cuya elección se llevó a cabo en el proceso recién pasado en tres circunscripciones que fueron creadas para estos fines.

Se estableció que el sufragio es un derecho y un deber, es directo, personal, libre y secreto, se eliminó el sentido de obligatoriedad, contenido en la constitución derogada.



Hasta el 2010 las elecciones eran celebradas los días 16 de mayo, sin embargo, conforme se encuentra contenida en el art. 209 se varía la fecha de la votación, defiriendo para la celebración del certamen electoral el tercer domingo del mes de mayo las elecciones del presidente, vicepresidente y representantes parlamentarios de organismos internacionales, y en caso de no obtener el nivel presidencial al menos más de la mitad de los votos emitidos, una segunda vuelta que se efectuará el último domingo del mes de junio del mismo año, con la participación de las dos candidaturas que hayan alcanzado el mayor número de votos.

Se estableció que todas las autoridades electas mediante voto directo durarán en sus funciones hasta el 16 de agosto del año 2016, extensión de mandato que excepcionalmente también incluye todos los órganos constitucionales, según lo consagran las disposiciones octava y novena, a la Junta Central Electoral, al Tribunal Superior Electoral y a la Cámara de Cuentas.

En pocas palabras, estamos en presencia de un régimen de transición gradual hacia la unificación de las elecciones en todos los niveles y para todas las autoridades directamente en un mismo año, que se concretará en el año 2020, año éste a partir del cual las autoridades municipales serán electas el tercer domingo de febrero, y las demás autoridades electas mediante el voto directo, el tercer domingo del mes de mayo.

En ese tenor, el 15 de febrero del año en curso, la Junta Central Electoral tuvo a bien emitir la proclama donde dejó abierto el período electoral y convocó a las asambleas electorales para el 20 de mayo a fin de elegir al Presidente y Vicepresidente de la República y a siete (7) representantes de la comunidad dominicana residente en el exterior.



Medios de comunicación en el proceso electoral

La mayoría de los medios de comunicación en la República Dominicana son entidades de lícito comercio y operan como empresa de particulares que utilizan en el ámbito radial y televisivo una licencia de explotación conferida por el Estado. Una vez se inicia el período electoral, nuestra legislación establece que todas las agrupaciones o partidos políticos deberán disfrutar de posibilidades iguales en la utilización de los medios de divulgación durante el período electoral, también deberán disfrutar de igual tratamiento con respecto al costo de las tarifas que se le aplica a las entidades comerciales o cualquier otros anunciantes.

Los medios deben considerarse como “promotores del interés público”. En ese sentido, la Constitución de la República Dominicana establece como un deber de los medios públicos y privados “el contribuir a la formación ciudadana”, y a los propietarios de los mismos, les asigna “una función social que implica obligación”, para con los valores democráticos, a la vez que pone en manos de la ley garantizar el acceso equitativo de todos los sectores políticos y sociales a éstos.



El primer órgano lo elige el Senado de la República con el voto de las dos tercera parte de los senadores presentes y el segundo, por el Consejo Nacional de la Magistratura. En cada caso integrado por cinco (5) miembros y sus suplentes.

Como hemos indicado, la constitución vigente otorga facultad a la Junta Central Electoral para reglamentar los tiempos y límites en los gastos de campaña, así como el acceso equitativo a los medios de comunicación.

Sobre este último aspecto, con el objetivo de cumplir con los requerimientos de igualdad y equidad la Junta Central Electoral realizó su mayor esfuerzo en lograr la accesibilidad de las diferentes fórmulas presidenciales a los medios de comunicación, independientemente de los ingresos propios de los partidos y del propio ingreso estatal otorgado, y a tal efecto, emite la resolución número 26-2012 sobre medios de comunicación, mediante la cual a todas las fórmulas presidenciales se les garantizó la colocación de cuñas diarias en los medios de comunicación propiedad del Estado o administrados por decisión judicial por éste último.

Esta colocación representó el equivalente a 65 millones de pesos en publicidad gratuita garantizada por el Estado y los cuales utilizaron todos. Esto es independiente a la profusa participación en los medios de comunicación de las principales fórmulas presidenciales, sustentados por sus propios recursos.

En relación a la capacidad de reglamentar el gasto en los procesos electorales, esta facultad choca con varias disposiciones de la ley adjetiva que no le permiten a la institución avanzar en esta materia ya que solo el legislador tiene capacidad para aprobar o derogar las leyes, en efecto, en el Artículo 47 de la Ley electoral vigente se consideran como lícitas todas las donaciones o contribuciones que provengan de las persona naturales o jurídicas nacionales, declarando como ilícita sólo aquellas que provengan del Estado o de las empresas que caigan dentro del ámbito de la aplicación de la inversión extranjeras o gobiernos extranjeros.

Por tanto, al no existir limitación para la aportación o donación, ni límites para el gasto en la campaña, la Junta Central Electoral está atada a una realidad de un mercado electoral que opera bajo el sistema de libertad de competencia y pocas regulaciones en el comportamiento de los órganos del Estado en los procesos electorales, que solo pueden ser regulada como consecuencia de un gran pacto nacional, ya que se trata de decisiones que tendrán un gran impacto en la cultura y comportamiento político de los actores, la ciudadanía, los grupos de presión y las corporaciones privadas.

Como podrá observarse la ley adjetiva habla de igualdad, pero no establece su obligatoriedad, sino más bien, la posibilidad de que los actores del proceso conforme a sus posibilidades puedan hacer uso de los espacios disponibles.

En este sentido la desigualdad se refleja por la cantidad de recursos lícitos que del Estado y de fuentes privadas reciben los partidos o agrupaciones políticas que sin lugar a dudas está íntimamente relacionado con el posicionamiento que tengan en el electorado.

Es admitido que los medios de comunicación no son el único factor que construye la opinión pública, sino uno de ellos, la República Dominicana no está al margen de esta realidad y “se ha demostrado que no siempre quien invierte más es quien triunfa, que ciertamente los medios influyen, pero no definen, aunque obviamente quien menos accede a ellos, menos posibilidades de triunfo posee”.

En las llamadas democracias electorales, y en nuestro contexto con mayor razón, la actividad política en su conjunto, se ha transformado como consecuencia de la irrupción de un nuevo actor en los procesos electorales, que no constituye una opción per se, pero que con frecuencia se coloca al lado de uno u otro de los contendientes e influye de manera decisiva en la orientación del ciudadano.

En efecto, nuestras sociedades se caracterizan por una presencia cada vez más amplia de medios de comunicación, los cuales, en el sentido político, se contraen a facilitar todas



las formas de comunicación rápida por vía oral o electrónica, radial o televisada que permite que los ciudadanos, a través de estos medios, sobre todos en aquellos países que disponen de una infraestructura tecnológica amplia, presenten sus ideas y opiniones sin ningún tipo de limitación.

La irrupción de los medios de comunicación como actor indirecto en la escena política, rompió los hábitos y costumbres de este ambiente y se convirtió en un instrumento eficiente que los liga indisolublemente al espacio político.

En la República Dominicana podemos afirmar que hay una gran cantidad de medios radiales, televisivos y escritos, lo que posibilita que haya una mayor disponibilidad de espacio disponible para comunicar, comparado con los demás países del área, estamos sobre la media además de que sin lugar a dudas somos la sociedad de nuestra América que presenta mayor cantidad de opinión política, algunos pudieran interpretar éste como un elemento positivo, otros también entienden que se puede constituir, como ocurre en nuestro caso, como un elemento de presión como consecuencia de la falta de cualificación y objetividad de muchos de las personas que incursionan en estos amplios espacios, pocos regulados.-



Este fenómeno de abundancia de medios, ha permitido que hayan sido copados por representantes de actores políticos, pero que pretenden expresar y transmitir opiniones como si fueren independientes; más el uso de cientos de activistas identificados como “interactivos” que operan desde una oficina, cuya única función es opinar diariamente sobre todos los temas de carácter políticos a cambio de una remuneración, pretendiendo crear una corriente de opinión como si fuera nacida de la propia ciudadanía.

Con frecuencia esta situación actúa en perjuicio del proceso ya que distorsiona la realidad de la situación política imperante, pretendiendo condicionar e incidir en las decisiones que deben tomar los diferentes órganos del Estado y los ciudadanos al momento del ejercicio de sus derechos políticos.

A todo esto se agrega el uso de la tecnología en los medios de comunicación.

La era digital se manifiesta de manera intensa en la República Dominicana, esto generó grandes retos y desafíos para el órgano de administración electoral que se vio obligado y precisado a ofrecer informaciones objetivas y sustentadas en el menor tiempo posible, como forma de contrarrestar la avalancha de información no calificada que circula por la red.

Los medios deben considerarse como “promotores del interés público”. En ese sentido, la Constitución de la República Dominicana establece como un deber de los medios públicos y privados “el contribuir a la formación ciudadana”, y a los propietarios de los mismos, les asigna “una función social que implica obligación”, para con los valores democráticos, a la vez que pone en manos de la ley garantizar el acceso equitativo de todos los sectores políticos y sociales a éstos.

El proceso electoral recién transcurrido podemos afirmar que sin lugar a dudas, fue en el que mayor uso se hizo de la especulación y el rumor como estrategias electoral de varios de los actores del certamen.

Obviamente la utilización de esta arma por parte de las organizaciones y partidos, en cada caso se pretendía descalificar a sus contendientes, e influir en la opinión pública nacional con el interés de debilitar, en algunos casos, los órganos rectores del proceso.

Aunque una de las funciones más relevantes que realizan y tienen a su cargo los partidos políticos en la campaña electoral es la de ofrecer información veraz y objetiva a los ciudadanos en el proceso electoral, en el sentido de que dispongan de la mayor cantidad posible para la adopción de una decisión racional, tal como lo consagra el artículo 49 de la Constitución de la República, en su numeral 1, estos actores, en su interés de incidir en el electorado, recurren a estas técnicas sin ningún tipo de control, ni limitación; por esa razón se afirma que los medios de comunicación y los partidos ejercieron una influencia mediática sobre el electorado.

Lo anteriormente expuesto no significa que los medios de comunicación en manos privadas pudieran debieran manejarse al margen de los parámetros previamente establecidos por la Junta Central Electoral para la jornada electoral.

Precisamente nos vimos en la obligación de amonestar y sacar del aire varios medios que por diversas causas y razones violaron las disposiciones contenidas en la ley, tal como es el caso de la transmisión de propaganda después del cierre de la campaña electoral, y otros por divulgar la proclamación de ganadores antes que la Junta Central Electoral, única entidad autorizada para hacerlo, emitiera los resultados oficiales de las elecciones, sin dudas estas decisiones protegieron el proceso y la propia democracia de hechos graves que hoy estaríamos lamentado.

Lo ideal es que los medios de comunicación públicos y privados asuman un compromiso con los valores de la democracia y expresen la realidad y pluralidad de la contienda, abriendo las puertas a la diversidad que representa el Estado social y democrático de derecho que en este caso se llama República Dominicana.

De los candidatos y otros actores

Al momento de la emisión de la proclama, ya existían candidatos electos en primarias y convenciones internas, más aún, previo a la conformación de la presente Junta Central Electoral el 06 de octubre de 2010, en el país de manera unilateral se había iniciado la campaña electoral; por tanto, era de imposible aplicación el mandato contenido en la Constitución de la República, en su artículo 212, párrafo cuarto, por lo menos para esta elección, que nos facultaba para reglamentar los tiempos de campaña.



Este inicio a destiempo del proselitismo electoral rompió el más elemental principio de igualdad y equidad en una contienda, en el lenguaje hípico, antes del inicio de la carrera, algunos de los caballos corrían velozmente, mientras los demás esperaban la señal en la gatera.

No obstante, asumimos el reto de realizar nuestros mejores esfuerzos por organizar un evento en el que se garantizaran estos derechos, acorde con lo establecido en la Constitución y las leyes.

Una de las novedades del proceso electoral recién concluido, consistió en la participación de personas que ejercieron en el pasado una función militar o policial, tratando de reintroducir prácticas ya superadas, de organización paramilitar, so pretexto de garantizar “seguridad” y evitar la compra de voluntades de los parciales a su partido, mediante métodos prohibidos por la ley, que le atribuye estas funciones a la Policía Militar Electoral, y que al decir del ex presidente Tabaré Vásquez, jefe de misión de la OEA, es “intolerable en toda democracia”.

Otro aspecto a resaltar, fueron los niveles, jamás vistos, de participación de empresas de investigación y medición de la opinión política electoral antes y durante el período electoral. No hubo una franquicia internacional que se quedara sin ser contratada, y aunque tenían diferencias abismales en sus pronósticos, los 10 días anteriores a la votación, todas se acercaron a los resultados surgidos de las urnas, o se inclinaron por vaticinar un empate técnico, en todo caso, la fórmula presidencial que obtuvo mayor votación fue aquella que en las encuestas independientes a los partidos y patrocinadas por medios de comunicación, previeron un desenlace en primera vuelta y casi con exactitud milimétrica una aproximación a los resultados reales.

Es obvio que esta experiencia deja la lección de que se requiere establecer mecanismos de registros y control de las encuestas políticas.

Pese a ello, se crearon las condiciones objetivas que permitieron que al aperturarse las asambleas electorales, donde concurrieron a ejercer el derecho al sufragio los 6 millones 502 mil 968 ciudadanos, disgregados a su vez en 14 mil 470 Colegios Electorales, tanto en el territorio nacional como en el exterior, las y los dominicanos exhibieron un comportamiento cívico ejemplar, que permitió una elevada participación, dentro de los parámetros establecidos para este tipo de evento, superando el setenta por ciento (70%) de concurrentes sobre los inscritos, tanto a nivel nacional, como internacional, para el ejercicio pleno de sus derechos.

Logramos la incorporación de diecinueve (19) organizaciones de la sociedad civil y la casi totalidad de representantes





de instituciones de educación superior, quienes llevaron a cabo varios programas dirigidos a la ampliación de los niveles de inclusión, participación y decisión de la ciudadanía.

El levantamiento hecho por estas instituciones y ratificado por los observadores internacionales, permitió comprobar que en la mayoría de los casos se inició la votación a la hora prevista (6:00 de la mañana), los escasos retrasos en su mayoría se debieron a la ausencia de miembros de colegios electorales, que fueron sustituidos tal como establece la ley.

Las condiciones creadas permitieron que los ciudadanos y ciudadanas al presentarse a un colegio electoral pudieran ejercer el voto de manera directa, con total y absoluta libertad, respetando el secreto del sufragio y ejerciendo el derecho a la

De su parte, en su monitoreo estas entidades determinaron que en los colegios el escrutinio (conteo de boletas) se realizó de acuerdo a los procedimientos establecidos, el 87% de las actas fueron firmadas y selladas por todos los delegados de los partidos políticos, además de los miembros de los colegios.

diversidad de opciones para la selección de la propuesta programática que más le satisfizo.

Se comprobó que los colegios electorales estaban debidamente identificados en un noventa y siete por ciento (97%), que funcionaron con normalidad y fluidez en el proceso de votación en un 95%, y además que existían vallas ofreciendo información sobre la ubicación de los mismos.

Se determinó la presencia en más de un 94% de una

amplia diversidad de delegados de los diferentes partidos y en el cien por ciento presencia de los delegados de los dos partidos que obtuvieron mayores niveles de votación; más del 88% de los recintos fueron visitados o se vieron circulando observadores nacionales o internacionales, lo que refleja un elevado nivel de organización y gerencia en el proceso, y sobre todo, de transparencia.

De su parte, en su monitoreo estas entidades determinaron que en los colegios el escrutinio (conteo de boletas) se realizó de acuerdo a los procedimientos establecidos, el 87% de las actas fueron firmadas y selladas por todos los delegados de los partidos políticos, además de los miembros de los colegios, y plastificadas como establece la ley, en los demás casos, fueron firmadas sólo por dos delegados.

Tal como prometimos a los ciudadanos, ya a las diez horas de la noche (10:00 pm) de ese día este organismo había remitido al centro de cómputos de los partidos y de los medios de comunicación masiva información en actas y en boletines municipales totalizados por la institución, equivalentes a más del ochenta y seis por ciento (86%) de la votación total emitida, que indicaba que uno de los contendientes había recibido el 51.21 por ciento de los sufragios y el más cercano contendor un 46.65 por ciento, y a las once treinta de la noche (11:30 pm) habíamos ofrecido por esta misma vía más del noventa y cinco por ciento (95%) de los resultados, reflejando los porcentajes que rondaba la información confirmada en el último de los boletines.

No se presentó ningún caso de impugnación de colegio o resultado electoral, y en adición, en la transmisión y cómputo electoral no hubo un solo error que pusiera en duda la certeza y objetividad de los resultados ofrecidos

De igual manera, todas las decisiones arbitrales adoptadas en el curso del proceso electoral, sin excepción, gozaron de la aceptación de los candidatos y partidos inscritos, tales como el orden de los partidos, conformación y diseño de la boleta, las auditorías del padrón electoral y el centro de cómputos,



la gerencia de informática electoral, la conformación de las Juntas Electorales, la conformación de los colegios electorales, la entrega gratuita de duplicados hasta las 3 de la madrugada del 19 de mayo y la resolución de acceso a los medios.

Todas las denuncias que fueron presentadas oficialmente, recibieron respuesta en su debido momento, de conformidad con el mandato legal establecido.

Es decir, el proceso electoral dominicano se llevó a cabo en el marco de la legislación constitucional y adjetiva vigentes, y con los parámetros de legitimidad, transparencia y la equidad que las leyes permiten a la Junta Central Electoral.

Una reflexión importante de este proceso conduce a la necesidad de que los actores del proceso entiendan que hay período de tiempo para la política que deben ser respetado, hay un tiempo en que se necesita para que los partidos desde los órganos del Estado implementen las políticas públicas por la que sufragaron los electores. En este espacio interactúan los partidos de gobierno y oposición necesaria de los partidos y el accionar de los grupos de presión. Otro tiempo pautado por la Constitución y las leyes que es el del proselitismo electoral, la no comprensión de estos espacios de tiempo, a la larga genera problema de gobernabilidad. Por tanto, el desarrollo

de la sociedad necesita poner un stop al proselitismo eterno.

Una vez más, el proceso electoral dominicano a puesto en evidencia que los actores políticos por excelencia se preparan a competir solo con el propósito de obtener el mayor de los resultados. No hay comprensión de que en un certamen electoral, todo el que participa y recibe una proporción de la voluntad del elector, de alguna manera es un ganador y que al recibirla se hace compromisario de la voluntad general expresada en las urnas, aun sea en una proporción menor a la recibida por otros de los contendientes.

**No se
presentó ningún
caso de impugnación
de colegio o resultado
electoral, y en adición, en
la transmisión y cómputo
electoral no hubo un solo
error que pusiera en duda
la certeza y objetividad
de los resultados
ofrecidos.**

Se necesita profundizar en los partidos políticos la asimilación de los valores democráticos que han asumido nuestros ciudadanos para que al concurrir a un proceso electoral lo hagan en la comprensión de que a estos procesos se acude consciente de la obligatoriedad de aceptar los resultados, cuando como es el caso, están fundamentados en los principios que hoy rigen los certamen electorales en América sin necesidad de buscar en los órganos rectores o en terceros, el origen de su desempeño electoral, muchas veces no previstas, es decir, no debe ser este el parámetro para evaluar la organización y administración de un proceso, sino, en los instrumentos y herramientas que se utilicen para facilitar la participación de los actores y ciudadanos, para garantizar la voluntad popular.



Una de las novedades del proceso electoral recién concluido, consistió en la participación de personas que ejercieron en el pasado una función militar o policial, tratando de reintroducir prácticas ya superadas, de organización paramilitar, so pretexto de garantizar “seguridad” y evitar la compra de voluntades de los parciales a su partido, mediante métodos prohibidos por la ley, que le atribuye estas funciones a la Policía Militar Electoral, y que al decir del ex presidente Tabaré Vázquez, jefe de misión de la OEA, es “intolerable en toda democracia”.



Es decir, el proceso electoral dominicano se llevó a cabo en el marco de la legislación constitucional y adjetiva vigentes, y con los parámetros de legitimidad, transparencia y la equidad que las leyes permiten a la Junta Central Electoral.

Doctor Roberto Rosario Márquez

Presidente de la Junta Central Electoral de RD



Es doctor en Derecho egresado de la Universidad Autónoma de Santo Domingo UASD, es miembro del Colegio de Abogados y ha sido miembro de la Junta Directiva del Colegio de Abogados.

Ha participado en cursos, seminarios, talleres y congresos dentro y fuera del país, organizados por instituciones nacionales e internacionales y en labores de observación electoral en varios países. Realizó una especialidad en Altos Estudios para la Defensa y Seguridad Nacional en el instituto del mismo nombre, adscrito a la Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas.

Se ha desempeñado como asesor jurídico de instituciones públicas y privadas, así como consultor empresarial de empresas nacionales e internacionales, con una intensa labor de ejercicio legal.

Fue presidente de la Cámara Administrativa de la Junta Central durante la gestión 2006-2010.



Introducción

La investigación en Ciencias Sociales en general, ha visto en las últimas décadas un gran desarrollo producto del avance, la mejora y el reajuste de las viejas y nuevas técnicas de investigación. Muchos de los retos que habían supuesto una limitación efectiva en el estudio riguroso de determinados temas, como son los habituales de la comunicación política, se han ido superando gracias a el empeño de muchos investigadores, de la reorientación de los instrumentos de medida y de la creatividad metodológica de muchos profesionales.

Un ejemplo de este desarrollo lo representa la investigación de los debates electorales en televisión. Hasta ahora ésta se ha centrado mayoritariamente en calibrar el impacto de los debates después de éstos a través de, habitualmente, estudios basados en encuestas. Sin embargo, no demasiadas investigaciones le han prestado una atención especial a los procesos que ocurren durante los debates, tanto al principio como en la mitad o al final de los mismos, que pudieran identificar otros aspectos importantes más allá de la influencia de los debates en el voto, como determinar las estrategias discursivas que mejor llegaron al público.

Tomando como referencia el debate electoral que enfrentó a José Luis Rodríguez Zapatero y a Mariano Rajoy el 3 de marzo de 2008 en España, el segundo de los celebrados en esa campaña, este artículo plantea este acuciante asunto de los límites y retos metodológicos en comunicación política.

En definitiva, esta propuesta presenta los arreglos técnicos que se pueden plantear para dar respuesta a alguna de las preguntas que en el estudio de los debates electorales en televisión se han venido planteando desde los años setenta. Se prestará atención al diseño metodológico de esta investigación concreta y, asimismo, se presentarán algunos resultados preliminares obtenidos a partir de la aplicación de los mismos.

Palabras Clave: Elecciones, Debates, Campañas electorales.

Retos metodológicos en la investigación en comunicación política:

el caso de los debates electorales en televisión

Por Óscar G. Luengo



Las Ciencias Sociales se han visto siempre desafiadas por la forma de abordar el estudio de sus objetos de investigación. Desde la trascendental aportación de los primeros estudios cuantitativos en los años cuarenta y cincuenta, basados en la aplicación de técnicas estadísticas, las técnicas de investigación social se han desarrollado de una forma extraordinaria. En este sentido, se llevan muchas décadas utilizando y mejorando, por ejemplo, la estadística y el investigador que recurre a ésta tiene a su disposición cada vez más opciones e instrumentos más potentes. Asimismo, el progreso en el campo cualitativo ha sido muy notable en poco tiempo y cada vez los procedimientos son más adecuados, sofisticados y válidos.

Quizá el obstáculo que se han estado encontrando los investigadores radica en que las realidades y los problemas sociales y políticos son crecientemente complejos e interconectados, y este hecho ha obligado a los investigadores a desarrollar y reinventar sus herramientas de una forma inevitable. Un ejemplo interesante de esto lo representan los estudios sobre comportamiento electoral, una constante en la Ciencia Política y un núcleo elemental de la misma: la disolución paulatina de los anclajes tradicionales del voto, aquellos basados en componentes ideológicos, ha hecho cada vez más complicada la estimación del voto de los ciudadanos en las democracias contemporáneas y, paralelamente a esto, se ha ido desarrollando el utillaje metodológico y técnico para poder responder a estas transformaciones con éxito.

En este contexto parece adecuado rescatar una idea planteada de forma ya manida por los metodólogos, la del pluralismo integrador. Básicamente, esta propuesta sostiene el paso de un exclusivismo a un pluralismo metodológico, y en proponer más tarde que ese pluralismo sea integrador, tanto de preocupaciones como de soluciones. De este modo, se puede resaltar un aprecio y respeto por la seriedad y profesionalidad de los que investigan de un

modo distinto al nuestro, una voluntad de asimilación unos de otros y, finalmente, una disposición más visible a flexibilizar los

Durante la campaña electoral de 2008, se celebraron dos debates entre el presidente del Gobierno y candidato por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Zapatero, y el candidato del Partido Popular (PP), Rajoy.



posicionamientos de forma que se admitan préstamos mutuos (Dendaluze Seguro, 1996).

De tal forma, de lo que se trata es de explicar, de comprender y, por lo tanto, de predecir, fenómenos sociales y políticos cada vez más confusos y dependientes de una cantidad de dimensiones intervinientes cada vez más numerosas, de la forma más óptima e integral posible. Una investigación puede malograrse por cualquier aspecto que no se haya podido resolver de forma rigurosa. En este contexto es donde toma sentido la integración de diversas técnicas y el planteamiento de estrategias de investigación compuestas. Por supuesto, no se está hablando exclusivamente de rescatar aproximaciones desde un punto de vista dicotómico de cuantitativismo vs. cualitativismo, sino también aportar conocimiento científico rigurosamente recogido desde otras disciplinas¹.

El caso de la comunicación política representa un buen ejemplo de ello. A las tradicionales (y nuevas) complicaciones de las Ciencias Sociales se les añaden otras específicas al tratarse de un ámbito cambiante, con infinidad de ejes intervinientes, con una variable independiente en constante evolución y desarrollo, como los medios de comunicación, y con unos electores sometidos a una creciente suerte de fuentes de información. El presente artículo expone un ejemplo de cómo se pueden abordar objetos de investigación complejos con una estrategia metodológica combinada con el reto de superar los obstáculos inherentes a este tipo de investigaciones. El tema sobre el cual versa esta propuesta es el de los debates electorales en televisión.

Los debates televisados muestran diferentes efectos potenciales de carácter político entre los electores, muchos de ellos bastante interconectados. Sin embargo, la evidencia acumulada en este sentido encuentra grandes dificultades.

Los debates televisados y su estudio

La creciente irrupción de los medios de comunicación en el proceso político durante las últimas décadas, la forma en la que se retratan las campañas electorales y los candidatos se ha transformado paulatinamente. Entre la literatura especializada se han subrayado la creciente personalización, el progresivo negativismo, la tendencia a la cobertura cada vez más

¹Un ejemplo muy interesante de esta aportación se puede observar en la investigación en Comunicación Política. En los últimos años, los principales congresos internacionales de este ámbito (International Political Science Association -IPSA-, International Communication Association -ICA-) han recibido contribuciones desde áreas tan "ajenas" como la neurobiología. En este sentido, University of Michigan Communication Neuroscience Lab. es una institución que ha venido usando las herramientas de la neurociencia para entender los procesos comunicativos.

interpretativa y más basada en un esquema de juego (Reinemann y Wilke, 2007: 93). Uno de los resultados más visibles de este proceso ha sido el de la implantación paulatina de algunos formatos específicos como el de los debates televisados, que se han convertido en una característica típica de las campañas electorales en muchos países del mundo. En las últimas cuatro décadas, su proliferación se ha incluido como parte de una nueva tendencia, coincidente en denominarse bajo el rótulo de modernización y personalización de las campañas (Campus, 2010; Caprara, 2007; Berrocal, 2003: 55-79; Langer, 2007: 371-387). Como ilustración de esta dinámica se pueden lanzar unas cifras: si al final de los setenta los debates televisados eran comunes en sólo 10 países, a finales de los noventa, esto es, veinte años más tarde, se han consolidado como formato televisivo habitual de campañas electorales generales en al menos 35 países (Plasser y Plasser, 2002).

Son varias las particularidades mostradas por los debates televisados que lo conforman como un evento de campaña electoral verdaderamente atractivo para investigar. En primer lugar, distanciado de la convencional cobertura mediática, provee a los votantes la oportunidad de oír directamente a los candidatos y conocer de cerca su punto de vista respecto a los principales issues de campaña, así como observar sus cualidades como políticos, sin la mediación ni el filtrado ejercido habitualmente por los medios de comunicación. En segundo lugar, los debates televisados son en la actualidad no sólo el acontecimiento de la campaña más seguido, sino que también ha venido siendo



en este sentido encuentra grandes dificultades para establecer conclusiones determinantes o sólidas (Canel, 1998: 62). En cualquier caso, se pueden señalar algunos ámbitos donde podrían observarse estas influencias con más claridad. Por un lado, se encuentra un efecto indudable en la opinión del electorado sobre los candidatos como, por ejemplo, el nivel de popularidad. Por otro lado, los electores también adquieren conocimiento de las discusiones desarrolladas durante el debate sobre los más destacados asuntos políticos, lo que nos lleva a señalar efectos a nivel cognitivo (Maurer y Reinemann, 2006). En último lugar, podemos señalar la influencia sobre la percepción del ganador de las elecciones. Generalmente, se prevé que estos veredictos estén afectados por las predisposiciones ideológicas, identificándose aquí un proceso de percepción selectiva (Marín, 2003: 212), y por las expectativas sobre el propio debate.

El presente artículo expone un ejemplo de cómo se pueden abordar objetos de investigación complejos con una estrategia metodológica combinada con el reto de superar los obstáculos inherentes a este tipo de investigaciones.

el hecho televisivo más visto del año, a niveles comparables al de acontecimientos deportivos de gran magnitud². Por lo tanto, alcanzan normalmente una audiencia muy superior a la que presentan otras formas de comunicación de campaña, alcanzando segmentos del electorado que habitualmente no se exponen a la información política, como los votantes indecisos. En tercer lugar, este formato es generador de mucha información mediática antes, durante y después del propio debate y, por lo tanto, estimula de forma indirecta la discusión política entre los ciudadanos de una forma significativa. En consecuencia, la investigación sobre los debates electorales es tan sugerente como compleja.

Los debates televisados muestran diferentes efectos potenciales de carácter político entre los electores, muchos de ellos bastante interconectados. Sin embargo, la evidencia acumulada

Como resultado de todas estas dinámicas, se podría argumentar que los debates tienen en última instancia un efecto potencial sobre el comportamiento electoral. No obstante, no parece haber un acuerdo de gran alcance sobre el sentido en el que cristalizan los efectos de este formato, o lo determinantes que pueden llegar a ser. Según Lledó Callejón (2001: 145), no se ha acumulado demasiada coincidencia entre los resultados de las investigaciones en relación a cómo afectan estos debates a la actitud de los electores hacia los candidatos (así como a la valoración que reciben, como su influencia en la proyección final del voto). Por un lado, hay algunos autores que argumentan a favor del efecto mínimo de los debates televisados,

²En muchos países, los debates electorales televisados son los eventos de campaña que generan una mayor audiencia. De hecho, en algunos casos son los programas más seguidos de todo el año televisivo. Por ejemplo, en las elecciones generales de Alemania en 2005, unos 20 millones de ciudadanos siguieron los debates (alrededor de un cuarto de la población); en Italia, 16 millones de personas vieron el debate electoral de 2006 (aproximadamente un 25 por ciento de la población); en Estados Unidos fueron 63 millones de ciudadanos los que siguieron el primer debate de 2004. En el caso español de 2008, entre 11 y 13 millones de ciudadanos siguieron estos dos debates, lo cual significa casi un 30 por ciento de la población. La magnitud de la audiencia parece estar determinada por varias dimensiones: el volumen de cobertura mediática sobre el debate, la percepción de los votantes sobre el nivel de competitividad electoral existente, el número de votantes indecisos, y la cantidad de cadenas de televisión transmitiendo del evento.



Durante la campaña electoral de 2008, se celebraron dos debates entre el presidente del Gobierno y candidato por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Zapatero, y el candidato del Partido Popular (PP), Rajoy. Este evento de campaña tuvo lugar una y dos semanas antes de la jornada electoral, el 28 de febrero y el 3 de marzo de 2008.



esto es, proponen que, a parte de reforzar las preferencias ya latentes en los electores, no generan unos efectos realmente significativos. Por otro lado, observamos a otros investigadores que no creen que estos efectos sean tan pequeños, afirmando que, en determinadas circunstancias de contienda electoral, cuando hay un volumen significativo de indecisos, cuando las elecciones se presentan como muy competitivas (Diez Nicolás y Semetko, 1995: 244) y los anclajes tradicionales del voto no se encuentran activos, el efecto de los debates puede ser determinante.

El número de investigaciones que se han ido acumulando sobre este particular en las últimas décadas es muy considerable. Sin embargo, no se conoce demasiado sobre las formas en las que los telespectadores reaccionan a diferentes tipos de afirmaciones durante los debates, ni sobre el grado en el que estas reacciones a corto plazo se transforman en opiniones después del debate.

A pesar de que el 7 de noviembre de 2011 se celebra en España un debate electoral entre Alfredo Pérez Rubalcaba y Mariano Rajoy, desde la transición política y la recuperación de las elecciones sólo se pueden encontrar debates televisados entre los principales candidatos durante elecciones generales en otras dos únicas ocasiones: los dos debates que enfrentaron en 1993³ a Felipe González y José María Aznar, y los dos debates que desarrollaron José Luís Rodríguez Zapatero y Mariano Rajoy

³ La investigación en el caso de los debates electorales televisados en España se ha centrado en la campaña de 1993. Sobre estos debates existen sendos estudios como el de Diez Nicolás y Semetko (1995) o el de Marín (2003).

en 2008. Si bien esto es cierto, también se pueden localizar otros debates de estas características, aunque entre “segundos” candidatos o en elecciones no generales⁴. Durante la campaña electoral de 2008, se celebraron dos debates entre el presidente del Gobierno y candidato por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Zapatero, y el candidato del Partido Popular (PP), Rajoy. Este evento de campaña tuvo lugar una y dos semanas antes de la jornada electoral, el 28 de febrero y el 3 de marzo de 2008. Fueron televisados por casi todos los principales canales de televisión, públicos y privados, en horario de prime time (22:00 hrs.) y fueron moderados por prestigiosos profesionales de la comunicación en España, previamente pactados entre los candidatos (Manuel del Campo Vidal y Olga Viza, respectivamente). Esta investigación se centra en el segundo de ellos⁵.



Objetivos y metodología

El estudio que se presenta es fruto de un proyecto de investigación realizado en la Universidad de Granada⁶. La propuesta trata de contribuir empíricamente a la discusión sobre la importancia de los debates electorales. Se ha seleccionado el segundo debate televisado acontecido el 3 de marzo de 2008 durante la campaña electoral general en España del mismo año, como la principal referencia para confirmar todas estas dinámicas. Aunque los datos de audiencia pudieran señalar lo contrario, investigaciones previas consideran políticamente más relevante el segundo de los debates en la medida en que se celebra más cerca de la jornada electoral y, por lo tanto, en un contexto donde un creciente conjunto de votantes decide cada vez más tarde su voto, parece adecuado pensar que los efectos de los debates televisados serán más fáciles de observar en el último debate electoral televisado (Gunther, Montero y Wert, 1999: 28-29).

La investigación rigurosa de los debates televisados supone siempre un reto. Habitualmente, los análisis en este campo se han centrado en los efectos inmediatos de después de los debates, pasando desapercibidos en la mayoría de los casos aquellos aspectos que tienen lugar durante los mismos. Tanto las encuestas como una gran cantidad de la cobertura informativa tras los debates se han venido centrandó en la misma cuestión: ¿Quién ganó el debate? (Lemert, Wanta y Lee, 1999). Y esto ha ocurrido así porque se ha extendido la percepción de que únicamente el candidato considerado como ganador se puede beneficiar del debate en términos de apoyo electoral (Shaw, 1999). Por esta razón, es importante investigar la forma en la que los espectadores llegan a sus veredictos inmediatos después del debate. Generalmente, se presume que estos veredictos están afectados por la predisposición ideológica, las expectativas y la percepción sobre el propio debate (Yawn y Betty, 2002; Reinemann y Maurer, 2005).

Durante la campaña electoral de 2008, se celebraron dos debates entre el presidente del Gobierno y candidato por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Zapatero, y el candidato del Partido Popular (PP), Rajoy.

⁴Hasta la campaña electoral de 1993, los únicos debates celebrados habían sido el que encontró a Narcís Serra (PSOE) y Miquel Roca (CiU) durante la campaña de las generales de 1989, o el que enfrentó a Pascual Maragall (PSC) y Josep Maria Cullerell con ocasión de las elecciones municipales y autonómicas de 1991. Más recientemente, podríamos destacar como ejemplos, el cara a cara entre Pedro Solbes (PSOE) y Manuel Pizarro (PP), como principales figuras en material económica durante las elecciones generales de 2008, y también el producido entre principales candidatos a la presidencia de la Junta de Andalucía en 2008: Manuel Chaves (PSOE), Javier Arenas (PP), Diego Valderas (IU) y Julián Álvarez (CA).

⁵Sobre este mismo proyecto se publicó una nota de investigación en la Revista Española de Ciencia Política (Luengo, 2011).

⁶Esta investigación fue financiada por el Centro de Análisis y Documentación Política y Electoral de Andalucía (CADPEA), y en su trabajo de campo colaboraron numerosos compañeros: Marcus Maurer, Pablo Rojas, Rafael Vazquez, Javier G. Marín, Giselle García, Manuel Trenzado y otros tantos compañeros. A todos ellos, quienes hicieron posible que este estudio se hiciera realidad, mi más reconocido agradecimiento.

En lo que se refiere a los objetivos de esta propuesta de investigación y a las preguntas de investigación que la vertebran, se le presta una especial atención a una serie de dimensiones concretas sobre el propio debate y sus efectos. En primer lugar, nuestro interés se centra en saber cuáles son las variables más influyentes para determinar los veredictos de la audiencia sobre el desempeño de los candidatos. En segundo lugar, parece importante conocer cuáles son las estrategias discursivas más efectivas de los candidatos, es

decir, cuáles fueron los mejores mensajes para seducir a los telespectadores. En tercer lugar, se pretende verificar el papel real de los medios de comunicación a la hora de transformar esas reacciones inmediatas en opiniones, mediante el análisis de la exposición a la prensa y la televisión durante los días siguientes al debate. Los elementos mencionados conducen a diferentes hipótesis y preguntas de investigación, a las que se intentará dar una respuesta metodológica y **técnica adecuada**. **PRIMER GRAFICO**

Hipótesis	Las características sociales y demográficas de la audiencia, como también de su predisposición ideológica y expectativas, determinan los resultados de las reacciones ante la actuación de los candidatos durante los debates.	Los candidatos pueden ensayar distintas estrategias discursivas para ganar apoyo entre los espectadores, aunque algunas son más eficientes que otras.	La exposición a los medios y la comunicación interpersonal son variables muy importantes para modificar las primeras impresiones de los espectadores, y para convertir estas primeras reacciones en opiniones.
Preguntas de Investigación	¿Cuáles son las características de la audiencia más influyentes a la hora de confirmar las percepciones durante el debate?	¿Cuáles fueron las estrategias discursivas más efectivas durante el debate?	¿Fueron muy significativos la exposición mediática y el contacto interpersonal a la hora de cristalizar los primeros veredictos en opiniones?



Para dar respuesta a estas cuestiones se adoptaron varias estrategias. En lo que se refiere a las técnicas de investigación, se empleó una estrategia combinada. Por un lado, se usó un sistema de recepción de respuesta en tiempo real (RTR) que permitió verificar las reacciones de los espectadores en una lógica constante, segundo a segundo. Por otro lado, se utilizó una encuesta panel dado que se pretendía controlar, no sólo el perfil sociodemográfico de los espectadores, sino también sus actitudes y predisposiciones políticas, el tipo de exposición a los medios, etc. Finalmente, se realizó un análisis de contenido de los medios durante la campaña, para comprobar cuál fue el verdadero impacto de la exposición mediática desde el debate a la jornada electoral entre los votantes. También se analizó el contenido de la transcripción de los debates. **SEGUNDO GRAFICO**

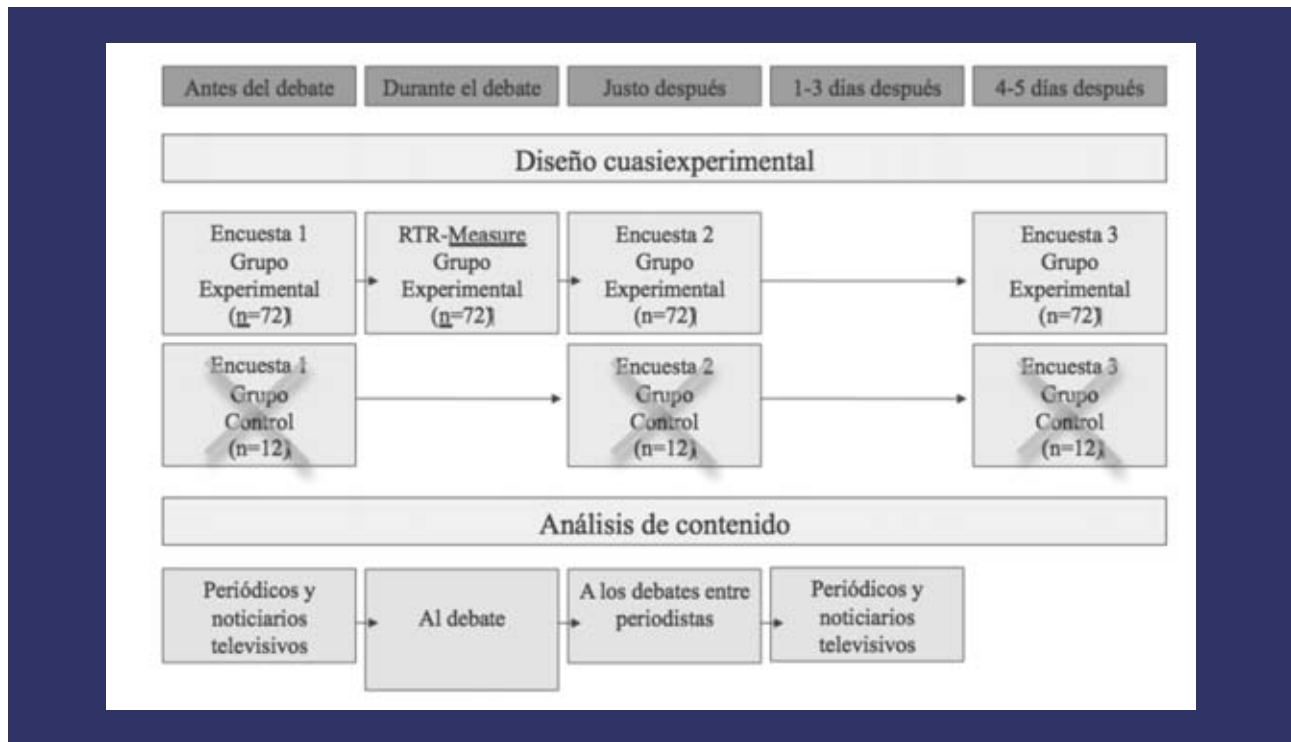


Figura 1.

Diseño de investigación.

Cuando se diseñó la primera aproximación metodológica, se consideró la posibilidad de llevar a cabo un estudio experimental con el objeto de identificar diferencias potenciales entre los votantes que vieron el debate y entre los que no lo vieron. En este sentido, algunos estudios previos intentaban detectar esas divergencias significativas en relación con la imagen de los candidatos, las actitudes políticas y las intenciones electorales, sin que se pudiera observar una gran diferencia (Reinemann y Maurer, 2005: 778). Esta similitud encontraba su causa en que incluso los que no ven el debate están influidos indirectamente por la comunicación interpersonal y por la cobertura mediática posterior al debate. Este motivo, unido a las complicaciones logísticas de discriminar entre dos grupos equivalentes, derivadas de convocar a las personas para ver el debate en directo y luego aislarlos en otra sala, descartó esta opción, por lo que se decidió finalmente no incluir ningún grupo de control.

Durante la campaña electoral de 2008, se celebraron dos debates entre el presidente del Gobierno y candidato por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Zapatero, y el candidato del Partido Popular (PP), Rajoy.



La muestra del grupo se seleccionó conforme a las siguientes cuotas: género, edad, educación y predisposición ideológica. Dado que no todas las proporciones se consiguieron en el proceso de muestreo, se procedió a la ponderación de la misma antes de rodar el análisis estadístico.



Tanto las encuestas como una gran cantidad de la cobertura informativa tras los debates se han venido centrando en la misma cuestión: ¿Quién ganó el debate? (Lemert, Wanta y Lee, 1999). Y esto ha ocurrido así porque se ha extendido la percepción de que únicamente el candidato considerado como ganador se puede beneficiar del debate en términos de apoyo electoral (Shaw, 1999).

La muestra	
Sexo:	51% Hombre 49% Mujer
Edad:	18-30: 28,6 % 31-40: 20 % 41-50: 17,1 % +50: 34,3 %
Educación:	Ninguna: 1,5% Primaria: 12,2% Secundaria: 31,8 % Universitaria: 54,5 %
Interés:	Mucho/bastante: 75 % Poco/nada: 25 %
Identificación Ideológica:	PSOE: 48,6 % PP: 15,3 % IU: 4,2 % Otros: 1,5 % Ninguna: 30,4 %

Figura 2
Composición de la Muestra

Las personas que tomó parte en el estudio recibió una serie de instrucciones para utilizar el sistema de recepción. El terminal les permitía registrar en tiempo real la reacción, positiva o negativa, ante la actuación de los dos candidatos durante el debate con una intensidad de 3 grados para cada lado (ver

la Figura 3): las posiciones 1, 2 y 3 significaban una impresión extremadamente, muy o bastante positiva hacia Zapatero (o negativa para Rajoy) y, de la misma forma, las posiciones 5, 6 y 7 implicaban que Rajoy lo estaba haciendo bastante, muy o extremadamente bien (o Zapatero mal). El 4 significaba neutralidad.

Figura 3.



Figura 3. Instrucciones RTR.

Ahora mismo mi impresión sobre el debate es:

Zapatero lo hace bien,
Rajoy lo hace mal

Rajoy lo hace bien,
Zapatero lo hace mal

neutral

Instrucciones RTR.

Los efectos de la predisposición ideológica en las percepciones inmediatas del debate se pueden medir con este sistema de RTR. De esta forma, se pueden identificar, por ejemplo, las afirmaciones más significativas y los momentos más decisivos del debate.

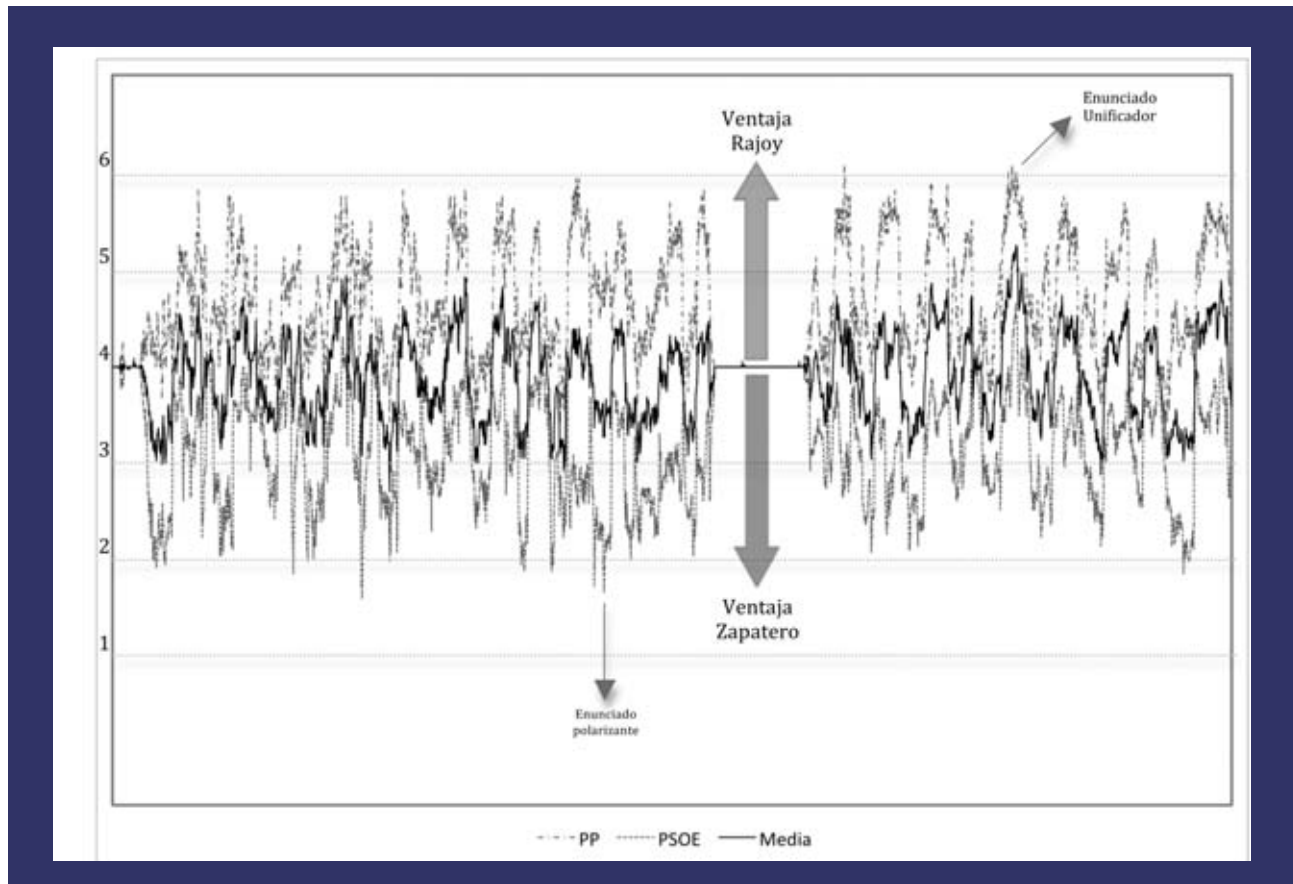
Efectos de los debates televisados en España: una propuesta de superación de los retos metodológicos.

El empleo de algunas técnicas ya muy habituales en los estudios de mercado, como el del RTR, aporta unos resultados bien interesantes. La combinación de éste con la otras técnicas descritas permitió controlar un buen número de variables que en la investigación tradicional sobre los debates electorales han pasado desapercibidas. En el estudio, se usó un estudio de panel, tomado justo antes, justo después y unos 4 ó 5 días después del debate. Con esta estrategia se querían radiografiar las dimensiones sociales, políticas y demográficas de la audiencia. Tanto la predisposición ideológica como las expectativas previas sobre el ganador del debate parecían ser las variables potencialmente más significativas, según la evidencia empírica mostrada por los estudios anteriores (Reinemann y Maurer, 2005).

La primera aproximación a los datos muestra un patrón realmente significativo. A nivel agregado, se rodaron correla-

ciones de Pearson entre las dos dimensiones mencionadas y el veredicto sobre el ganador. En ambos casos, se encontraron coeficientes estadísticamente significativos: la presunción sobre el ganador obtuvo un registro de ,742**, mientras que la identificación partidista un ,701**. Este primer hallazgo demuestra que el modo en el que los participantes reaccionan a las intervenciones de los candidatos estaba sesgado de forma directa dependiendo de quién creían ellos previamente que iba a ganar el debate, y de a quién tenían planeado votar.

La Figura 4 muestra la media del desarrollo de la evaluación constante de los participantes durante todo el debate en términos agregados, y segmentando la muestra por predisposición ideológica. El número 4 en el eje horizontal indica la posición neutral del codificador; por arriba de este punto (5-7) se sitúan las valoraciones positivas de Rajoy y por debajo (1-3) denota la ventaja de Zapatero. Sin embargo, cuando segmentamos la muestra por predisposición ideológica podemos ver un cuadro totalmente distinto: aquellos participantes que pensaban votar al candidato conservador, mostraron una clara predisposición a valorar positivamente las intervenciones de Rajoy, mientras que aquellos que reconocían su voto a los socialdemócratas en el cuestionario, expusieron un patrón de evaluación más beneficioso para Zapatero. En suma, lo que se puede comprobar es que los seguidores de un candidato generalmente percibieron a éste en términos más positivos que a su oponente. **Figura 4.**





Percepciones inmediatas.

Para resumir, si la primera pregunta de investigación se centraba en las características más influyentes de la audiencia para determinar sus percepciones durante el debate, se puede decir que no sólo la predisposición ideológica, sino también las expectativas generadas por la audiencia, fueron las variables más significativas a la hora de moldear las percepciones inmediatas de los participantes. La primera conclusión es perfectamente coherente con los resultados de las investigaciones anteriores.

La segunda pregunta de investigación está relacionada con las afirmaciones más exitosas durante el debate. En la Figura 4

se pueden identificar los discursos valorados más positivamente por la audiencia, en la medida en que tenemos la reacción de los participantes segmentada por el apoyo previo mostrado hacia los candidatos. De esta forma, se pudieron detectar los picos donde algo interesante se dijo, que fue interpretado positivamente por ambos grupos. En la gráfica se señalan algunos de esos momentos. En un primer intento de categorizar estas afirmaciones que consiguieron reacciones unánimes de apoyo, se puede decir que éstas tuvieron que ver fundamentalmente con la invocación de los denominados lugares comunes (commonplaces) y con aquellas que apelaban a lo emotivo. Por los lugares comunes, podemos entender aquellas afirmaciones que son más bien abstractas, ambiguas o vagas, que formulan objetivos muy genéricos de aquella forma que la práctica totalidad de la gente está de acuerdo (Reinemann y Maurer, 2005: 784). Zapatero empleó este tipo de afirmaciones más frecuentemente en sus intervenciones, por ejemplo, cuando expresó su apoyo personal a la proliferación de políticas públicas sociales, a las nuevas tecnologías o el desarrollo rural, o cuando se opuso rotundamente a la violencia de género. Los lugares comunes de Rajoy se vincularon fundamentalmente a la reducción de impuestos y a la lucha contra la inmigración ilegal. La Figura 4 da un buen ejemplo de este tipo de retóricas y sus efectos. Por otro lado, los primeros datos también ilustran que los ataques mutuos y el uso de evidencias (mostrar tablas o figuras de datos para respaldar las posiciones respectivas) tendía a polarizar a los seguidores y oponentes de cada candidato (Ej. posiciones en relación con el terrorismo etarra y sus diferentes propuestas de solución). De estos primeros datos, podría derivarse como tendencia general que la exposición en positivo y la defensa tienen un mejor efecto que el ataque y que, por lo tanto, una estrategia discursiva basada en lo negativo provoca una mala valoración de la intervención del candidato.

Zapatero empleó este tipo de afirmaciones más frecuentemente en sus intervenciones, por ejemplo, cuando expresó su apoyo personal a la proliferación de políticas públicas sociales, a las nuevas tecnologías o el desarrollo rural, o cuando se opuso rotundamente a la violencia de género.



Finalmente, en lo que se refiere a la tercera pregunta, nuestro interés se centra en cuán significativa fue la exposición a los medios y la comunicación interpersonal a la hora de solidificar las primeras impresiones en opiniones más sólidas. Estos detalles se pueden ver reflejados al observar al cotejar las diferencias entre la segunda y la tercera oleada de los cuestionarios, reflejados en la Tabla 1. Los datos arrojados por la segunda encuesta muestran que los veredictos sobre el ganador del debate quedaban de la siguiente forma: un 60 por ciento señalaba a Zapatero como ganador, mientras que un 31 por ciento percibió a Rajoy como el triunfador, y un 9 por ciento no se decantó por ninguno de los candidatos, sino que optó por el empate.

Estos datos son bastante coherentes con aquellos que se publicaron durante esa misma noche en varios canales de televisión⁷. Si se analizan las dinámicas acaecidas durante los siguientes días al debate (entre el debate y la jornada electoral), se puede intuir una interesante interacción entre los veredictos iniciales y la información sobre el mismo evento a la que uno se expuso los siguientes días, tanto en televisión como en prensa. Se puede apuntar que la mayoría de los noticieros televisivos españoles señalaron a Zapatero como el ganador, lo cual ocurrió de la misma forma en la prensa escrita. La Tabla 1 ilustra esta tendencia de forma transparente. A pesar de que no está disponible aún toda la evidencia empírica estadística, la primera conclusión que se puede asumir de los datos es la siguiente: asumiendo que los medios señalaron de forma mayoritaria a Zapatero como ganador, los medios modificaron algunas de las primeras impresiones de los votantes durante el debate a favor del candidato socialista. Ningún participante



Durante el debate, los candidatos presentaron distintas estrategias discursivas para seducir al público, y aquellas más efectivas para ganar el apoyo de los votantes fueron las que apelaron a lo emotivo y las que se circunscribieron a lugares comunes. La cobertura informativa tras el debate influyó las percepciones sobre el debate, incluso en los ciudadanos que vieron el debate en primera persona. Aunque esos efectos son normalmente más pequeños que los de los debates per se, han de tenerse en consideración.

⁷Por ejemplo, aquellos ofrecidos por La Cuatro durante la siguiente hora después del debate en esa noche: ver en http://www.cuatro.com/microsites/elecciones-2008/index_opiniones2_prueba.html.

incluido en el grupo del 60 por ciento que consideró a Zapatero como ganador, cambió su opinión en los días siguientes. Sin embargo, la mitad de aquellos que pensaban en un primer momento que no había claro ganador, cambiaron su opinión a favor de Zapatero en los siguientes días. Finalmente, del 31 por ciento de aquellos que creían a Rajoy el ganador del debate justo después del mismo, sólo el 21 por ciento se mantuvo en la misma posición a los 4 o 5 días del debate, mientras que el 7 por ciento modificó su reacción inicial para acabar convencido de que había habido un empate, y el 3 por ciento transformó su veredicto completamente y terminó pensando que Zapatero había ganado el debate unos días después. **TABLA 1**

Entre la literatura especializada se han subrayado la creciente personalización, el progresivo negativismo, la tendencia a la cobertura cada vez más interpretativa y más basada en un esquema de juego (Reinemann y Wilke, 2007:93).

Tabla 1.
Cambios en los veredictos de los participantes en los siguientes días.

Justo después del debate	4 o 5 días después del debate			
	Zapatero	Empate	Rajoy	TOTAL
Zapatero	60	-	-	60
Empate	4,5	4,5	-	9
Rajoy	3	7	21	31
TOTAL	67,5	11,5	21	100

Una vez expuestos estos resultados, tenemos detalles suficientes como para deducir que la exposición a los medios favoreció a Zapatero durante los días siguientes al debate, en la medida en que mayoritariamente el discurso de la información ofrecida por éstos apuntaba al socialista como el ganador. Esto contribuye también a considerar que la comunicación interpersonal, altamente influenciada por los medios, se alineó asimismo a favor del candidato del PSOE, jugando de esta forma un papel potenciador del discurso mediático.

Discusión y primeras conclusiones

El elenco y discusión de los retos metodológicos de la investigación en Ciencias Sociales en general viene variando dependiendo de quién lo exponga y siempre es reflejo de un momento concreto. A lo largo de este artículo, se han podido ilustrar algunas de las dificultades cotidianas a las que se ven sometidos los investigadores que trabajan en el ámbito de la comunicación política. Proponiendo un ejemplo concreto

de investigación, el de los debates electorales televisados, y de las respuestas técnicas a los retos metodológicos que se plantean a lo largo del proceso, se apostó por la propuesta del pluralismo integrador (Dendaluze Seguro, 1996: 20). Una estrategia basada en esta perspectiva amplía enormemente las posibilidades, aunque obliga a trabajar en equipos de investigación más interdisciplinarios y con distintos saberes metodológicos y técnicos.

Al revisar estudios sobre los debates televisados nos damos cuenta de que éstos tienen una considerable cantidad de efectos en un nivel individual. El enfoque en esta dimensión micro multiplica las dificultades del proceso investigativo e impone una diversidad de retos metodológicos a los que se han de dar respuesta si se quieren obtener resultados dentro de unos parámetros razonables de rigurosidad científica.

Como se ha podido mostrar, en términos generales, se presupone que los veredictos son afectados por las predisposiciones ideológicas, las expectativas y la percepción in situ del debate. Estas dinámicas fueron registradas con los cuestionarios y el dispositivo RTR. Durante el debate, los candidatos presentaron distintas estrategias discursivas para seducir al público, y aquellas más efectivas para ganar el apoyo de los votantes fueron las que apelaron a lo emotivo y las que se

circunscribieron a lugares comunes. La cobertura informativa tras el debate influyó las percepciones sobre el debate, incluso en los ciudadanos que vieron el debate en primera persona. Aunque esos efectos son normalmente más pequeños que los de los debates per se, han de tenerse en consideración. La cobertura mediática fue bastante homogénea, de modo que los efectos a nivel individual fueron en la misma dirección. Si el tono de los medios hubiera sido distinto entre las diversas empresas de comunicación, es probable que se hubieran encontrado diferentes efectos en distintas direcciones. Como afirman Reinemann y Maurer (2005), después de un debate televisado, periodistas, expertos y consultores dan sus interpretaciones sobre el debate, a veces basados en encuestas inmediatas. Estos análisis improvisados en la televisión se muestran especialmente potentes a la hora de cambiar las primeras impresiones de los telespectadores.

En este caso concreto, tanto si los debates pueden ser señalados como factores decisivos en los resultados de las elecciones como si no, parece que existe un potencial indudable de al menos tres factores. Primero, la situación estratégica después de los debates. Si un candidato se encuentra muy por delante en las encuestas preelectorales en relación con su competidor más cercano, quizá el fracaso en un debate no sea factor suficiente como para cambiar la intención de voto general. Por lo tanto, el percibido como ganador de un debate no necesariamente debe coincidir con el ganador efectivo de las elecciones, aunque es razonable pensar que éste puede obtener votos adicionales. En cualquier caso, que esta ganancia sea suficiente como para vencer en las urnas depende de lo competidas y reñidas que se presentan las elecciones durante la campaña y, especialmente, antes del debate. Segundo, las diferencias en la actuación durante el debate. Si los candidatos son percibidos como mejores en su puesta en escena durante el mismo, pocos votantes cambiarán su opinión. Si un candidato es percibido como el claro ganador, los votantes se mostrarán más proclives a moverse en una dirección concreta. Tercero, la cobertura informativa después del debate. Si los medios son más o menos sólidos en sus veredictos sobre la actuación de los candidatos, el ganador obtendrá un claro beneficio del debate en términos de voto. Si por el contrario se encuentra una diversidad de veredictos y valoraciones sobre los candidatos, los cambios sobre



la imagen de los candidatos y la intención de voto a nivel individual podrían neutralizarse entre ellos a nivel agregado.

Esta investigación sigue en curso, aunque los datos que arroja la primera aproximación empírica son bastante coherentes con los resultados de análisis anteriores. Si bien éstos pueden ser de interés para la investigación en este campo, lo que se ha tratado de enfatizar en este artículo es el avance producido durante las últimas décadas en el ámbito metodológico. Lo que se propone es una mejora de la metodología que más nos convence en general o que nos parece más apropiada para el problema que estamos estudiando. La cuestión no se trata de elegir dos posiciones que aparentemente se encuentran enfrentadas: integrar ciertas prestaciones de otras metodologías o profundizar en la metodología propia. La respuesta es, por lo tanto, profundizar e integrar al mismo tiempo.

Bibliografía

- Berrocal, S. (2003): "La personalización en la política", en S. Berrocal (Coord.): *Comunicación Política en Televisión y Nuevos Medios*, Barcelona: Ariel, pp. 55-79.
- Campus, D. (2010): "Mediatization and Personalization of Politics in Italy and France: The Cases of Berlusconi and Sarkozy", *The International Journal of Press/Politics*, Vol. 15, no. 2, pp. 219-235.
- Canel, M. J. (1998): "Los efectos de las campañas electorales", *Comunicación y Sociedad*, Vol. XI, No. 1, pp. 47-67.
- Caprara, G. V. (2007): "The personalization of modern politics", *European Review*, Vol. 15, No. 2, pp. 151-164.
- Clark, H. (2000): "Watching the debates: A guide for viewers", en S. Coleman (ed.), *Televised election debates. International perspectives*. New York: MacMillan, pp. 157-177.
- Dendaluz Seguro, I. (1998): "Algunos retos metodológicos", *Revista de Investigación Educativa*, Vol. 16, No. 1, pp. 7-24.
- Diez Nicolás, J. y Smetko, H. A. (1995): "La televisión y las elecciones de 1993", en Muñoz-Alonso, A. y Rospir, J.I. (Dir.): *Comunicación Política*. Madrid: Ed. Universitas, pp. 243-304.
- Gunther, R., Montero, J.R., y Wert, J.I. (1999): "The media and politics in Spain: from dictatorship to democracy", *Working Paper Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS)*, 176.
- Jamieson, K. H., y Adasiewicz, C. (2000): "What can voters learn from election debates", en S. Coleman (ed.), *Televised election debates. International perspectives*, New York: MacMillan, pp. 25-42.
- Langer, A.I. (2007): "A Historical Exploration of the Personalisation of Politics in the Print Media: The British Prime Ministers (1945-1999)", *Parliamentary Affairs*, Vol. 60, No. 3, pp. 371-387.
- Lawson, C. (2003): "Mexico's great debates: The televised candidate encounters of 2000 and their electoral consequences", en J. I. Domínguez y C. Lawson (eds.), *Mexico's pivotal democratic election: Candidates, voters and the presidential campaign of 2000*, Stanford, CA: Stanford University Press, pp. 211-242.
- Lemert, J. B., Wanta, W., y Lee, T. (1999): "Winning by staying ahead: 1996 debate performance verdicts", en L. L. Kaid y D. G. Bystrom (eds.), *The electronic election: Perspectives on the 1996 campaign communication* Mahwah, NJ: Erlbaum pp. 179-189.
- Lledó Callejón, P. (2001): "La influencia de los debates electorales sobre la decisión de voto: el caso de mayo de 1993 en España", *Revista Española de Ciencia Política*, 5, pp. 143-170.
- Luengo, O. G. (2011): "Debates electorales en televisión: una aproximación preliminar a sus efectos inmediatos", *Revista Española de Ciencia Política*, No. 25, pp. 81-96.
- Hallin, D. y Mancini, P. (2004): *Comparing Media Systems: Three Models Of Media And Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marín, B. (2003): "Debates electorales por televisión", en S. Berrocal (Coord.): *Comunicación Política en Televisión y Nuevos Medios*, Barcelona: Ariel.
- Maurer, M. y Reinemann, C. (2006): "Learning vs. Knowing. Effects of misinformation in televised debates", *Communication Research*, 33, pp. 489-506.
- Plasser, F. y Plasser, G. (2002): "Global political campaigning. A worldwide analysis of campaign professionals and their practices" Westport, CT: Praeger.
- Racine Group (2002): "White paper on televised political campaign debates", *Argumentation & Advocacy*, 38, pp. 199-218.
- Reinemann, C. y Maurer, M. (2005): "Unifying or polarizing. Short-term effects and post-debate consequences of different rhetorical strategies in televised debates", *Journal of Communication*, 55, pp. 775-794.
- Reinemann, C. y Wilke, J. (2007): "It's the debates, stupid! How the introduction of televised debates changed the portrayal of chancellor candidates in the German press, 1949-2005", *Press/Politics*, 12, pp. 92-111.
- Shaw, D. R. (1999): "A study of presidential campaign effects from 1952 to 1992", *Journal of Politics*, 61, pp. 387-422.
- Yawn, M. y Beatty, B. (2000): "Debate-induced opinion change. What matters?" *American Politics Quarterly*, 28, pp. 270-285.

Óscar G. Luengo



Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente, profesor de Ciencia Política en la Universidad de Granada (UGR). Es Director del Master en Marketing Político (UGR) y Vicedecano de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología (UGR). Ha impartido docencia en University of California Berkeley (EE.UU.), Université Hassan II Ain Chock (Marruecos), Anadolu Üniversitesi (Turquía), University of West Bohemia (República Checa) y University of Saint Louis (EE.UU.). Ha sido investigador invitado en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)-EGAP (México), European University Institute (Italia), Johannes Gutenberg-Universität (Alemania) y Amsterdam School of Communications Research (Holanda).

LA TENDENCIA EN EL DISEÑO DE LAS ADMINISTRACIONES Electorales en las democracias latinoamericanas

Por Jose Alfredo Perez Duharte

En el contexto político de las nuevas democracias o en aquellas que luchan por consolidarse, como las latinoamericanas, la administración electoral tiene que hacer frente a importantes retos tanto de desarrollo institucional como de gestión y aplicaciones técnicas, con la finalidad de ajustar su actuación a estándares internacionales de buena práctica.



Los esfuerzos por democratizar y perfeccionar el proceso electoral se intensificaron enormemente a partir de la década de 1980. Mientras que la mayoría de los estados sudamericanos pudo reanudar sus experiencias electorales, en aquellos países latinoamericanos que por tradición habían sido gobernados de manera autoritaria el proceso electoral tuvo que reformarse desde sus fundamentos. Dentro del conjunto del régimen electoral, la organización electoral y, en algunos de estos países, el sistema electoral (en sentido estricto) constituyeron los principales campos de reforma, puesto que se consideró que estas cuestiones se encontraban sumamente atrasadas en comparación con la realidad de otros países. Por lo tanto, se intensificaron los debates y los esfuerzos por solucionar los problemas de tipo organizativo y administrativo vinculados a la materia electoral¹.

Al comenzar el último cuarto del siglo XX, en 1974 sólo había en el mundo 39 democracias. Al acabar el siglo se habían celebrado elecciones en más de 170 países, lo que equivale aproximadamente a cuatro de cada cinco de los estados nacionales existentes. En efecto, estos debates a los que se hace mención, tuvieron lugar, sobre todo durante los años 90 y en la década del 2000 y a partir de ese momento, los organismos electorales han ido perfeccionando el desarrollo de sus actividades y las elecciones en los países latinoamericanos son consideradas cada vez más competitivas, reconociéndose una clara intención de mejorar los procedimientos técnicos, aunque todavía hay diferencias considerables respecto a la calidad técnica que tienen los procesos electorales en dichos países, es decir, si bien se puede hablar de un progreso en términos generales, no todos los órganos electorales de los países latinoamericanos han mejorado sus procedimientos en igual grado.

En el contexto político de las nuevas democracias o en aquellas que luchan por consolidarse, como las latinoamericanas, la administración electoral tiene que hacer frente a importantes retos tanto de desarrollo institucional como de gestión y aplicaciones técnicas, con la finalidad de ajustar su actuación a estándares internacionales de buena práctica. La expansión del modelo de elecciones competitivas por los cinco continentes ha dado lugar a una realidad nueva en la política mundial, a la que tanto analistas como profesionales vienen prestando mucha atención, como se podrá apreciar a continuación².

En efecto, la figura de una administración electoral sustentada en la actuación de organismos electorales se ha incrementado alrededor del mundo como órganos permanentes e independientes del ejecutivo, los cuales han emergido como las formas preferidas en cuanto al diseño o modelo en diferentes estados, sobre todo en aquellos países que han emprendido



De hecho, en muchas de las nuevas democracias y en algunas de las viejas y más estables, una creciente tendencia ha sido el establecimiento de comisiones electorales independientes y permanentes que se enmarcan en las respectivas Constituciones y que cuentan en gran parte con asistencia técnica y financiera externa para su desarrollo institucional.

reformas electorales. De hecho, en muchas de las nuevas democracias y en algunas de las viejas y más estables, una creciente tendencia ha sido el establecimiento de comisiones electorales independientes y permanentes que se enmarcan en las respectivas Constituciones y que cuentan en gran parte con asistencia técnica y financiera externa para su desarrollo institucional. No sorprende por tanto que en los contextos africanos y de América Latina, se puedan encontrar estudios empíricos que proponen o defienden el esquema de órganos o comisiones electorales independientes para mejorar la calidad de todo lo que tiene que ver con la materia electoral.

¹ Michael Krennerich y Claudia Zilla: "Elecciones y contexto político", en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (compiladores): *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 2007, pág. 40.

² Rafael López Pintor: *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Washington, 2000, págs. 15 – 16.

En ese sentido, luego de una revisión del diseño de la administración electoral de diversos países, se puntualiza que la existencia de elecciones conducidas exclusivamente por el ejecutivo tiende a ser un producto de la historia más que una respuesta a las necesidades actuales. La evidencia histórica, unida a las conclusiones de observadores y el apoyo de expertos electorales casi unánimemente, indica que los organismos electorales independientes sirven mejor a la estabilidad democrática que si las elecciones fuesen realizadas por algún órgano del poder ejecutivo.

De esta manera, si se toma en cuenta la clasificación de los distintos modelos de administración electoral que existen en el mundo resulta útil señalar que en orden de frecuencia el primer modelo que han adoptado la mayoría de países es el de organismo electoral independiente del ejecutivo y con autonomía funcional, administrativa y presupuestal, constituida por una o dos instituciones, que tiene o tienen responsabilidad plena en la dirección, administración y calificación de las elecciones. Este tipo de diseño constituye el 56% del total de organismos electorales y es, de lejos, la más común en nuevas democracias y tiene una fuerte tradición en América Latina³.

Los últimos datos que pueden encontrarse sobre tema los proporciona IDEA Internacional y su Proyecto ACE, que indican que el segundo modelo de mayor aplicación el mundo, pero a una considerable distancia, es aquel en donde el gobierno conduce íntegramente los procesos electorales, como son los casos de Alemania, Dinamarca e Italia en Europa, Aruba y Granada en el Caribe, Argelia y Egipto como los pocos países africanos que tienen este modelo. Este grupo de países representan el 26%⁴.

Un tercer modelo de administración electoral es el modelo mixto, en donde se administran las elecciones a través de la actuación de un organismo colectivo compuesto por jueces, por miembros de colegios profesionales, juristas, funcionarios públicos especializados en la materia, representantes de partidos políticos, o una mezcla de todos estos. Puede también tratarse de dos organizaciones, una que organiza los procesos electorales (insertada en el Ministerio del Interior) y otra entidad independiente, que los regula y monitorea, responsable de la justicia electoral, fundamentalmente conformado por jueces de la Corte Suprema del Poder Judicial y juristas, o por una mezcla entre éstos, generalmente elegidos por miembros de partidos políticos que tienen representación en el Parlamento. Este tipo de autoridad electoral, que se trata de los modelos español o francés (también es el caso argentino en América Latina), generalmente tiene capacidades regulatorias, supervisoras y judiciales. Estos casos representan el 14% del total. **The establishment of a separate, independent electoral management body, usually called an electoral commission, provides a means of overcoming these problems.**

A continuación se presentan tres cuadros con el análisis detallado de los países que forman parte de estos tres modelos:

³Datos ofrecidos por IDEA Internacional en el año 2006. Disponible en <http://www.idea.int/publications/emd/index.cfm>

⁴Ibid.



Dentro del conjunto del régimen electoral, la organización electoral y, en algunos de estos países, el sistema electoral (en sentido estricto) constituyeron los principales campos de reforma, puesto que se consideró que estas cuestiones se encontraban sumamente atrasadas en comparación con la realidad de otros países.

PAIS	MODELO DE ADMINISTRACION ELECTORAL
ARGELIA	GUBERNAMENTAL
ANGUILA	GUBERNAMENTAL
ARUBA	GUBERNAMENTAL
AUSTRIA	GUBERNAMENTAL
BAHRAIN	GUBERNAMENTAL
BELGICA	GUBERNAMENTAL
BERMUDA	GUBERNAMENTAL
ISLAS VIRGENES	GUBERNAMENTAL
ISLAS CAIMÁN	GUBERNAMENTAL
ISLAS COOK	GUBERNAMENTAL
CHIPRE (GRIEGO)	GUBERNAMENTAL
CHIPRE (TURCO)	GUBERNAMENTAL
REPUBLICA CHECA	GUBERNAMENTAL
DINAMARCA	GUBERNAMENTAL
EGIPTO	GUBERNAMENTAL
ISLAS FALKLAND	GUBERNAMENTAL
FINLANDIA	GUBERNAMENTAL
ALEMANIA	GUBERNAMENTAL
GIBRALTAR	GUBERNAMENTAL
GRECIA	GUBERNAMENTAL
GRANADA	GUBERNAMENTAL
IRAN	GUBERNAMENTAL
IRLANDA	GUBERNAMENTAL
ITALIA	GUBERNAMENTAL
JORDANIA	GUBERNAMENTAL
REPUBLICA POPULAR DE COREA	GUBERNAMENTAL
KUWAIT	GUBERNAMENTAL
LIBANO	GUBERNAMENTAL
LUXEMBURGO	GUBERNAMENTAL
ISLA DE MAN	GUBERNAMENTAL
ISLAS MARSHALL	GUBERNAMENTAL
MICRONESIA	GUBERNAMENTAL
MONSERRAT	GUBERNAMENTAL
MARRUECOS	GUBERNAMENTAL
NAURU	GUBERNAMENTAL
ANTILLAS HOLANDESAS	GUBERNAMENTAL
NUEVA ZELANDA	GUBERNAMENTAL
NIUE	GUBERNAMENTAL
NORUEGA	GUBERNAMENTAL

OMAN	GUBERNAMENTAL
ISLAS PITCAIRN	GUBERNAMENTAL
SANTA ELENA	GUBERNAMENTAL
SAN MARINO	GUBERNAMENTAL
SANTO TOME Y PRINCIPE	GUBERNAMENTAL
SINGAPUR	GUBERNAMENTAL
SRI LANKA	GUBERNAMENTAL
SUECIA	GUBERNAMENTAL
SUIZA	GUBERNAMENTAL
SIRIA	GUBERNAMENTAL
TONGA	GUBERNAMENTAL
TUNICIA	GUBERNAMENTAL
ISLAS TURCOS Y CAICOS	GUBERNAMENTAL
TUVALU	GUBERNAMENTAL
UK	GUBERNAMENTAL
USA	GUBERNAMENTAL
VIETNAM	GUBERNAMENTAL
AFGANISTAN	INDEPENDIENTE
ALBANIA	INDEPENDIENTE
ANGOLA	INDEPENDIENTE
ANTIGUA Y BARBUDA	INDEPENDIENTE
ARMENIA	INDEPENDIENTE
AUSTRALIA	INDEPENDIENTE
AZERBAIJAN	INDEPENDIENTE
BAHAMAS	INDEPENDIENTE
BANGLADESH	INDEPENDIENTE
BARBADOS	INDEPENDIENTE
BELARAUS	INDEPENDIENTE
BENIN	INDEPENDIENTE
BHUTAN	INDEPENDIENTE
BOLIVIA	INDEPENDIENTE
BOSNIA Y HERZEGOVINA	INDEPENDIENTE
BOTSWANA	INDEPENDIENTE
BRASIL	INDEPENDIENTE
BULGARIA	INDEPENDIENTE
BURKINA FASO	INDEPENDIENTE
CAMBOYA	INDEPENDIENTE
CANADA	INDEPENDIENTE
CHILE	INDEPENDIENTE
COLOMBIA	INDEPENDIENTE
COMORES	INDEPENDIENTE
REPUBLICA DEMOCRATICA DEL CONGO	INDEPENDIENTE

CAMBOYA

INDEPENDIENTE

COSTA RICA	INDEPENDIENTE
CROACIA	INDEPENDIENTE
DOMINICA	INDEPENDIENTE
REPUBLICA DOMINICANA	INDEPENDIENTE
ECUADOR	INDEPENDIENTE
EL SALVADOR	INDEPENDIENTE
ERITREA	INDEPENDIENTE
ESTONIA	INDEPENDIENTE
ETIOPIA	INDEPENDIENTE
FIJI	INDEPENDIENTE
GAMBIA	INDEPENDIENTE
GEORGIA	INDEPENDIENTE
GHANA	INDEPENDIENTE
GUATEMALA	INDEPENDIENTE
GUERNSEY	INDEPENDIENTE
GUINEA (CONAKRY)	INDEPENDIENTE
GUINEA – BISSAU	INDEPENDIENTE
GUYANA	INDEPENDIENTE
HAITI	INDEPENDIENTE
HONDURAS	INDEPENDIENTE
INDIA	INDEPENDIENTE
INDONESIA	INDEPENDIENTE
IRAQ	INDEPENDIENTE
ISRAEL	INDEPENDIENTE
JAMAICA	INDEPENDIENTE
JERSEY	INDEPENDIENTE
KASAJISTÁN	INDEPENDIENTE
KENYA	INDEPENDIENTE
KIRIBATI	INDEPENDIENTE
REPUBLICA DE COREA	INDEPENDIENTE
KIRGUISTAN	INDEPENDIENTE
LETONIA	INDEPENDIENTE
LESOTHO	INDEPENDIENTE
LIBERIA	INDEPENDIENTE
LIECHTENSTEIN	INDEPENDIENTE
LITUANIA	INDEPENDIENTE
MACEDONIA	INDEPENDIENTE
MALAWI	INDEPENDIENTE
MALAYSIA	INDEPENDIENTE
MALTA	INDEPENDIENTE
MAURITANIA	INDEPENDIENTE
MAURICIO	INDEPENDIENTE

MEXICO	INDEPENDIENTE
MOLDAVIA	INDEPENDIENTE
MONGOLIA	INDEPENDIENTE
MONTENEGRO	INDEPENDIENTE
MOZAMBIQUE	INDEPENDIENTE
NAMIBIA	INDEPENDIENTE
NEPAL	INDEPENDIENTE
NICARAGUA	INDEPENDIENTE
NIGER	INDEPENDIENTE
NIGERIA	INDEPENDIENTE
PAQUISTÁN	INDEPENDIENTE
PALAU	INDEPENDIENTE
PALESTINA	INDEPENDIENTE
PANAMA	INDEPENDIENTE
PAPUA NUEVA GUINEA	INDEPENDIENTE
PARAGUAY	INDEPENDIENTE
PERU	INDEPENDIENTE
FILIPINAS	INDEPENDIENTE
POLONIA	INDEPENDIENTE
RUMANIA	INDEPENDIENTE
FEDERACION RUSA	INDEPENDIENTE
RUANDA	INDEPENDIENTE
SAN CRISTOBAL Y NIEVES	INDEPENDIENTE
SANTA LUCIA	INDEPENDIENTE
SAN VICENTE Y LAS GRANADINAS	INDEPENDIENTE
SAMOA	INDEPENDIENTE
SERBIA	INDEPENDIENTE
SEYCHELLES	INDEPENDIENTE
SIERRA LEONA	INDEPENDIENTE
ESLOVENIA	INDEPENDIENTE
ISLAS SALOMON	INDEPENDIENTE
SOMALIA	INDEPENDIENTE
SUDAFRICA	INDEPENDIENTE
SUDAN	INDEPENDIENTE
SURINAM	INDEPENDIENTE
SUAZILANDIA	INDEPENDIENTE
TAIWAN	INDEPENDIENTE
TAYIQUISTAN	INDEPENDIENTE
TANZANIA	INDEPENDIENTE
TAILANDIA	INDEPENDIENTE
TRINIDAD Y TOBAGO	INDEPENDIENTE
TURQUIA	INDEPENDIENTE

TURKMENISTAN	INDEPENDIENTE
UGANDA	INDEPENDIENTE
UCRANIA	INDEPENDIENTE
URUGUAY	INDEPENDIENTE
UZBEQUISTAN	INDEPENDIENTE
VANUATU	INDEPENDIENTE
VENEZUELA	INDEPENDIENTE
YEMEN	INDEPENDIENTE
ZAMBIA	INDEPENDIENTE
ZIMBABWE	INDEPENDIENTE
ANDORRA	MIXTO
ARGENTINA	MIXTO
BELIZE	MIXTO
BURUNDI	MIXTO
CAMERUN	MIXTO
CABO VERDE	MIXTO
REPUBLICA CENTROAFRICANA	MIXTO
CHAD	MIXTO
CONGO (BRAZAVILLE)	MIXTO
COSTA DE MARFIL	MIXTO
CUBA	MIXTO
DJIBOUTI	MIXTO
GUINEA ECUATORIAL	MIXTO
FRANCIA	MIXTO
GABON	MIXTO
HUNGRIA	MIXTO
ISLANDIA	MIXTO
JAPON	MIXTO
LAOS	MIXTO
MADAGASCAR	MIXTO
MALDIVAS	MIXTO
MALI	MIXTO
MONACO	MIXTO
PAISES BAJOS	MIXTO
PORTUGAL	MIXTO
SENEGAL	MIXTO
ESLOVAQUIA	MIXTO
ESPAÑA	MIXTO
TIMOR ORIENTAL	MIXTO
TOGO	MIXTO
TOKELAU	MIXTO
BRUNEI	No existe

BIRMANIA	No existe
CHINA	No existe
VATICANO	No existe
LIBIA	No existe
QATAR	No existe
ARABIA SAUDI	No existe
EMIRATOS ARABES UNIDOS	No existe

Fuente: Manual de IDEA INTERNACIONAL (2006) y Proyecto ACE Sede Perú.

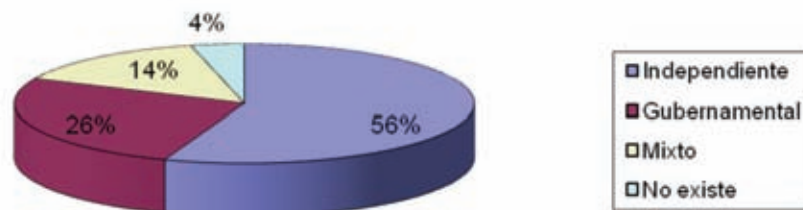
Cuadro 2

Tipo de organismo electoral	Cantidad en el mundo	Porcentaje
Gobierno conduce las elecciones	56	25%
Órgano electoral independiente	119	56%
Modelo mixto	31	14%

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Manual de IDEA INTERNACIONAL (2006) y Proyecto ACE Sede Perú.



Gráfico 1. Porcentaje de países respecto al modelo de administración electoral.



Fuente: Manual de IDEA INTERNACIONAL (2006) y Proyecto ACE Sede Perú.

La información que se acaba de presentar es un claro indicador de la tendencia no sólo en América Latina sino también en el mundo, referida a la implementación de modelos de administración electoral independiente, siendo importante reiterar que su creación y buen funcionamiento ha tenido el fuerte impulso de la comunidad internacional, la cual ha venido apoyando la realización de elecciones libres a través de diversos instrumentos o instituciones.

Pero ¿cuáles son los principales componentes de esta tendencia? Para responder a esta pregunta se puede señalar que el diseño institucional de este tipo de organizaciones varía con las tradiciones políticas y culturales así como con la evolución de la experiencia democrática de los distintos países. Desde un punto de vista legal, la mayoría de organismos de administración electoral están actualmente consagrados en las respectivas Constituciones como mecanismos para limitar cambios repentinos por acciones ejecutivas o procesos legislativos ordinarios (este es el caso de la mayoría de países latinoamericanos). Por su parte, muchas de las nuevas democracias en África y Asia le han dado también a sus órganos electorales rango constitucional.

Asimismo, una característica de la tendencia en la creación de órganos electorales independientes es la permanencia de este tipo de instituciones en el tiempo, lo que muchas veces trae como consecuencia la frecuente atribución de funciones que no son estrictamente electorales.

Como parte del análisis que se viene presentando, amerita destacarse dos cuestiones. La primera de ellas está vinculada a la figura del denominado Poder Electoral y la segunda tiene que ver con la cantidad de instituciones que conforman la administración electoral de un país.

En el primer caso, dentro de la tendencia referida al funcionamiento de organismos electorales independientes, se produce en algunos casos la figura de lo que se denomina “poder electoral”, entendido como el conjunto de órganos que cumplen la función de organizar, supervisar y llevar a término las elecciones y referendos y en general, los procesos electorales, para que el pueblo, mediante ellos, ejerza democráticamente su soberanía⁵.

Según afirma Carlos Fayt: “El concepto constitucional de autonomía va ligado al concepto de poder electoral, implica

⁵ Alfredo A. Arismendi: *Derecho Constitucional*. Universidad Central de Venezuela, Caracas 2002, pág. 360.

Desde un punto de vista legal, la mayoría de organismos de administración electoral están actualmente consagrados en las respectivas Constituciones como mecanismos para limitar cambios repentinos por acciones ejecutivas o procesos legislativos ordinarios (este es el caso de la mayoría de países latinoamericanos).

una enumeración de funciones que se traduce, al menos, en que dicha autonomía es la calificación del modo de actuar de un grupo social determinado y el ejercicio del poder electoral el que da contenido al concepto de autonomía. El concepto de poder electoral se relaciona con la noción de soberanía popular, entendida como la suma de las diversas soberanías o poderes individuales. Por ello – precisamente –, poco o ningún sentido tendría referirse a la idea de autonomía si se acota su sentido a una definición infraconstitucional que excluya el pleno ejercicio del poder electoral.⁶

El poder electoral se rige por los principios de independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria, despartidización de los organismos electorales, imparcialidad y participación ciudadana; descentralización de la administración electoral, transparencia y celeridad del acto de votación y escrutinios.

La doctrina señala que un poder electoral debe cumplir los siguientes requisitos: a) que el órgano o sistema orgánico tenga su título de nacimiento en la Constitución de la República, y no sólo que depende de ley ordinaria o alguna otra, b) que su competencia se encuentre asignada en la propia Constitución, c) que sus decisiones no puedan ser revocadas o reformadas por ningún órgano integrante de otro Poder, y d) que se le haya atribuido el ejercicio predominante de una de las funciones jurídicas del Estado.⁷

A través del poder electoral entonces se afirma la plena independencia del órgano electoral del país y se constituye en un nuevo poder estatal, que se suma a los ya clásicos poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.



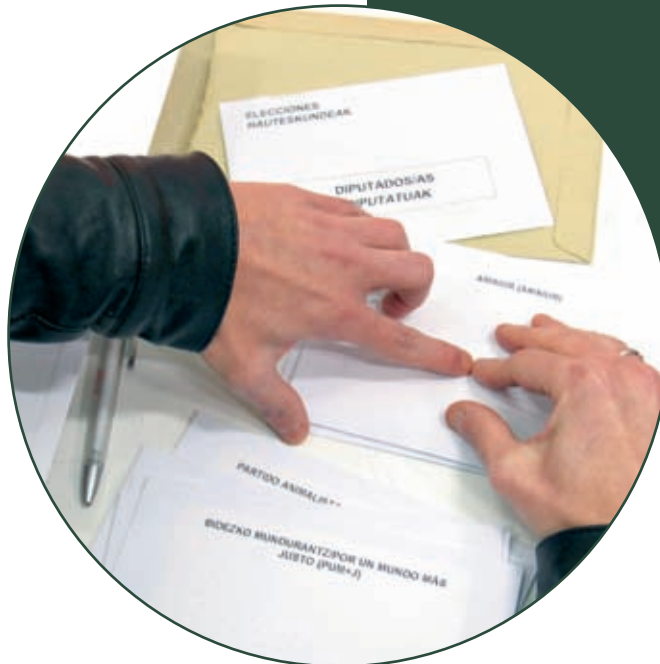
No sorprende por tanto que en los contextos africanos y de América Latina, se puedan encontrar estudios empíricos que proponen o defienden el esquema de órganos o comisiones electorales independientes para mejorar la calidad de todo lo que tiene que ver con la materia electoral.

⁶ Carlos S. Fayt: *Derecho Político*, Editorial De Palma, N° 9, Buenos Aires, 1993, pág....

⁷ Carlos Alberto Urruty Navatta: *El régimen electoral uruguayo*. En: *Revista de Derecho Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones*, N° 4, San José, 2007, pág. 5.



Desde un punto de vista legal, la mayoría de organismos de administración electoral están actualmente consagrados en las respectivas Constituciones como mecanismos para limitar cambios repentinos por acciones ejecutivas o procesos legislativos ordinarios (este es el caso de la mayoría de países latinoamericanos).





El concepto de poder electoral se relaciona con la noción de soberanía popular, entendida como la suma de las diversas soberanías o poderes individuales. Por ello – precisamente –, poco o ningún sentido tendría referirse a la idea de autonomía si se acota su sentido a una definición infraconstitucional que excluya el pleno ejercicio del poder electoral.”



Jose Alfredo Perez Duarte

Director Académico de la Academia de la Magistratura del Perú al.



Es candidato a doctor en Gobierno y Administración por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, España. Magíster en Cooperación Internacional por la Universidad Complutense de Madrid, España. Abogado por la Universidad de Lima. Se ha desempeñado como Director de varios proyectos de cooperación internacional con el apoyo de la OEA, el PNUD y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional. Consultor internacional en temas electorales y en cuestiones vinculadas a la gestión educativa y académica. Docente de cursos de Postgrado en diversas universidades e instituciones académicas del Perú, España, Ecuador, Colombia y la República Dominicana, en algunas de las cuales ha realizado también seminarios y conferencias.



Administración pública y legitimidad social

Por José M. Ruano



I. La Administración pública como institución legítima.

A. El concepto de legitimidad de las organizaciones públicas.

El aparato del Estado ha experimentado durante las últimas dos décadas cambios transcendentales desde el punto de vista de su estructura, sus funciones y los principios que los inspiran. La razón principal de esta transformación reciente ha sido el surgimiento de nuevos problemas sociales o su inclusión por vez primera en la agenda de las instituciones públicas. Ahora bien, la calificación de un problema como social no significa necesariamente que su solución resida con exclusividad en el ámbito público. Buena parte de las materias de carácter social pertenecen a ámbitos en los que convergen factores sociales, económicos, políticos, sociales y familiares, y que, por tanto, exigen una respuesta desde perspectivas diversas y con participación pública y privada. En otros términos, problemas de carácter complejo requieren, sin duda, de la puesta a su disposición de un nivel suficiente de recursos materiales, de la cualificación de los técnicos, o de la capacidad de actuación de las organizaciones privadas implicadas, pero sin duda también de factores inmateriales que tienen que ver con la coordinación y el funcionamiento de estructuras organizativas complejas y con la aceptación de la ciudadanía, lo que hace referencia a la confianza en las instituciones públicas y, en último término, a su legitimidad.

Uno de los problemas más actuales de las instituciones públicas es, en efecto, el de la erosión de su legitimidad en la medida en que la falta de confianza en ellas termina por afectar, en primera instancia, a la eficacia de sus actuaciones. Dado que toda actividad pública implica para su funcionamiento del consumo de recursos públicos, y supone la defensa de intereses públicos, debe mantener un nivel suficiente de confianza pública en sus objetivos, sus programas y sus actividades. Es decir, toda institución pública debe contar con una sólida base de legitimación que sólo la ciudadanía puede otorgar.



Cabe afirmar, por tanto, que aunque los fundamentos de la legitimidad incluyen criterios sobre su funcionamiento, como la eficacia, la receptividad o la eficiencia de las actuaciones, el componente verdaderamente esencial de la legitimidad es la confianza pública.

En los últimos años, la legitimidad del servicio público suele ponerse en cuestión desde teorías que cuestionan su competencia, su eficacia, su sensibilidad ante los problemas sociales o la flexibilidad de sus formas de organización. La credibilidad del servicio público como ámbito “público” depende, en consecuencia, de su identificación con los intereses generales, entendidos como los intereses del conjunto de la población; de su fundamento ético, basado en normas públicas como la representación y la justicia social; y de la naturaleza de sus actuaciones, lo que hace referencia a las medidas adoptadas a favor de colectivos marginales o susceptibles de sufrir situaciones de especial indefensión.

Ciertas reformas operadas en el sector público pueden debilitar su credibilidad y exacerbar su crisis de legitimación: el deterioro de la imagen de las administraciones públicas, la reestructuración de los programas sociales a favor del sector privado, la pérdida de los valores de neutralidad, honradez y de servicio a la ciudadanía por parte de los empleados públicos, o la baja calidad de sus actuaciones. No cabe duda tampoco de que algunas reformas contribuirían a recuperar la confianza

La legitimidad que alcanza el sistema político por los rendimientos de su aparato administrativo tiene relación directa con su forma de organización y el tipo de relación que establece con otros actores.

en las instituciones públicas: la neutralización de su imagen negativa y el reconocimiento de los resultados positivos, una más justa distribución de recursos públicos en función de las demandas expresadas por los distintos grupos sociales, el reforzamiento de la “infraestructura ética” de las organizaciones mediante iniciativas de control y de formación en actitudes y valores de los trabajadores (toda vez que no es posible esperar un grado suficiente de confianza en instituciones que no demuestran una “superioridad moral” basada en normas y comportamientos públicos), así como la aplicación de medidas de motivación y de compromiso.

Por consiguiente, si las actuaciones públicas tienen como objetivo el conjunto de la ciudadanía o una parte de la población, la creación de valor público exige un cierto grado de confianza, y, sin él, la actuación pública se resiente.

El presente artículo expone un ejemplo de cómo se pueden abordar objetos de investigación complejos con una estrategia metodológica combinada con el reto de superar los obstáculos inherentes a este tipo de investigaciones.

B. Los tipos de legitimidad en la sociedad posmoderna

La trilogía de Weber sobre las fuentes de legitimidad del poder es sobradamente conocida. El poder se legitima por el carisma de su titular, esto es, por las excepcionales cualidades de su persona y acciones, por la tradición de la que es heredero o por la racionalidad de la ley. Sabido es también que en las



sociedades contemporáneas la única racionalidad política válida es la racionalidad democrática. Los tipos descritos por Weber raramente se dan en la práctica de forma pura y aislada. El carisma ni rutinizable ni transmisible puede fortalecer una institución nueva o renovada y beneficiar a quien suceda al carismático fundador si es capaz de mantener una conducta ejemplar; la tradición, quebradiza en nuestros días, puede servir de apoyo al carisma y aun de herramienta a la democratización. Por ello, es posible que en una misma persona o institución confluyan varias fuentes de legitimidad o que una legitimidad sirva de acceso a la otra. Conviene recordar a este respecto que, en ocasiones, la juventud de una institución y la falta de referentes de organizaciones impiden lógicamente que la ciudadanía tenga en un principio un grado suficiente de información sobre sus funciones, y, con mayor razón, demuestren un grado suficiente de confianza en ella.

Por otra parte, no hay que olvidar que existen sectores de actuación, como ya ha se ha dicho, que afectan a esferas nítidamente diferenciables desde una perspectiva de política sectorial (características y perfil socioeconómico de las familias, rendimiento escolar, entorno social, problemas de vivienda, factores relacionados con la inmigración, etc.), pero estrechamente ligadas desde el punto de vista de su abordaje, lo que exige el establecimiento de relaciones, más o menos permanentes, con instituciones, públicas o privadas, o personas físicas. Así, el surgimiento de estas relaciones pone bien a las claras la existencia de múltiples fuentes de legitimidad, todas ellas de gran importancia, y demuestra que el proceso contemporáneo de gobierno exige que todos y cada uno de los actores implicados reconozcan la legitimidad de los demás actores implicados.

El sistema político se legitima en parte por el rendimiento de su administración, esto es, en la medida en que el sistema satisface las necesidades básicas de la población.

En la administración weberiana el sistema político era considerado legítimo en la medida en que se adecuara a los principios básicos de la organización burocrática, esto es, en la medida en que contara con una administración profesionalizada y neutral que actuase de conformidad con normas de comportamiento predecibles. Sin embargo, la intervención del Estado social y la producción de servicios sociales de carácter universal hacen insuficiente el recurso a la legitimidad de origen o institucional como fundamento de la dominación. El sistema político se legitima en parte por el rendimiento de su administración, esto es, en la medida en que el sistema satisface las necesidades básicas de la población. De este modo, las actuaciones de las instituciones administrativas influyen decisivamente en la legitimidad del sistema político en su conjunto, o, en otros términos, la legitimidad racional-legal se torna insuficiente si no va acompañada de un nivel de rendimiento aceptado de su aparato institucional, es decir, si no se acompaña de un grado adecuado de legitimidad por rendimientos¹.

La legitimidad que alcanza el sistema político por los rendimientos de su aparato administrativo tiene relación directa con su forma de organización y el tipo de relación que establece con otros actores. A este respecto, resulta pertinente analizar en detalle el tipo de relaciones que la administración establece con particulares y con otras organizaciones implicadas en un sector dado. Se parte en este punto de la constatación de que el alcance de un grado suficiente de legitimidad en materia de defensa del menor impone a nuestra institución un tipo de organización de naturaleza no formal basada en el contacto estable, de frecuencia variable, con instituciones públicas y privadas de intereses diversos. A este tipo de supra-organización le llamamos

¹Ver sobre este tema: Habermas, J.: *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrotu, Buenos Aires 1975; Lipset, M.S.: *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Tecnos, Madrid 1987. En España, Bañón, R. y Carrillo, E.: "La legitimidad de la administración pública", en Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.): *La nueva administración pública*, Alianza, Madrid 1997.



El pragmatismo de las más recientes teorías de la administración pública y su esfuerzo por presentarse únicamente como técnicas para la gestión no hace sino ocultar la naturaleza política de la administración, cuyo producto quedaría desprovisto de valores políticos como la justicia social: esta es la imagen de un Estado no intervencionista, caracterizado en su actuar por una lógica gerencial presuntamente desideologizada.

aquí “organización relacional”. Empezaremos por analizar a continuación las transformaciones del Estado moderno de raíz burocrática para ver al cabo las peculiaridades de las nuevas formas de acción pública que cristalizan en la administración en red.

II. El Estado racional moderno y sus transformaciones.

Diferenciación y reforzamiento mutuo son, según Weber, las formas de relación que economía y Estado mantienen como signo de la modernidad occidental. La extensión y el dominio de la organización burocrática moderna en todos los órdenes de la vida social se debe precisamente a su superioridad técnico-formal frente a cualquier otra forma de organización premoderna. Sin embargo, la “cara negativa” de esta maquinaria sale a la luz tan pronto como se ve sometida a enjuiciamiento material, tan pronto como deja de ser considerada desde el criterio de eficacia y corrección técnica para pasar a serlo desde criterios de valor ético o desde cualquier otro valor sustantivo. Como en el caso de la racionalidad de las relaciones económicas modernas y del formalismo jurídico, la racionalidad formal de la administración moderna puede entrar en inevitable conflicto con la racionalidad material-valorativa. El aumento de precisión técnico-calculística propio de la administración de nuestros días, que pretende fundar su legitimidad en su rendimiento, está ligado íntimamente a la impersonalidad deshumanizante, de modo que cuanto más pueda ser enjuiciada como racional desde una consideración formal la administración pública, tanto más estrictamente “irracional” resultará desprovista de valores que conduzcan su actuación. Su resultado más extremo es la despersonalización de las relaciones sociales y su some-

timiento a la lógica impersonal de los sistemas racionalizados administrativos.

Desde nuestro punto de vista, la sociedad posmoderna de nuestros días es la puerta de entrada de una nueva forma de racionalidad pragmática en el discurso de la administración pública, de naturaleza esencialmente conservadora en el sentido clásico del término. Esta es la definición más adecuada para una institución cuya acción viene determinada por la experiencia y no por los valores, que debieran ser el fundamento de su legitimidad. Se llega así a una forma de legitimidad de facto que hunde sus raíces en los medios y no en los fines, en la praxis y no en los principios que dirigen su actuar.

Según la influyente obra de Osborne y Gaebler², La reinención del Gobierno, el enfoque adecuado de un “gobierno emprendedor” debe ser “cómo” hacerlo, no “qué” hacer: “the central failure of government today is one of means, not ends”. Lo más llamativo es comprobar cómo la opción de la administración contemporánea soslaya algunas dimensiones esenciales de la acción de gobierno como son las relaciones institucionales en un sistema de separación de poderes, de imperio de la ley y de búsqueda de la estabilidad e integridad políticas.

Durante los últimos cincuenta años, los estudiosos de la administración pública han aprendido a superar la mítica dicotomía política-administración. Como una ironía del destino, se insufla renovado vigor a una postura doctrinal pretendidamente superada, partiendo del apriorismo que consiste en negar la existencia de desacuerdos entre fines y medios de la acción de gobierno, a la que se supedita una administración subordinada al poder político, e ignorando la diversidad de intereses que de hecho afectan a la toma de decisiones políticas.

Frente a la posición que fundamenta la legitimidad de la administración en su dimensión y rendimiento formal, aquí se sostiene que no hay mayor amenaza a la democracia (y, por ende, a la propia legitimidad del sistema) que el enclaustramiento de la organización y su dirección por una elite tecnocrática. Y ello porque los problemas que afectan a la ciudadanía no son meramente técnicos, sino que tienen una dimensión social no aparente o de importancia secundaria desde la perspectiva burocrática. En otras palabras, los profesionales de la administración pública no deben centrarse únicamente en cómo aplicar mejor sus conocimientos y su instrumental técnico, sino que la legitimidad de la administración se basa fundamentalmente en el establecimiento de relaciones sólidas y estables con la sociedad civil.

El pragmatismo de las más recientes teorías de la administración pública y su esfuerzo por presentarse únicamente como técnicas para la gestión no hace sino ocultar la naturaleza política de la administración³, cuyo producto quedaría desprovisto de valores políticos como la justicia social: esta es la imagen de un Estado no intervencionista, caracterizado en su actuar por una lógica gerencial presuntamente desideolo-



La administración posmoderna es una administración profundamente preocupada por los procesos tecnocráticos, que se constituyen en la verdadera identidad de la administración a los ojos de los tecnócratas, ajena a la apertura del diálogo político con la ciudadanía, que es visto como extraño, cuando no contrario a la lógica de la eficiencia y la eficacia administrativas.

² Osborne, D. y Gaebler, T.: *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Addison-Wesley, Reading, 1992, p. xxi

³ En este sentido, la caracterización de la teoría de la administración como una técnica gerencial supone negar que la teoría de la administración forme parte de la teoría política

gizada. La administración posmoderna es una administración profundamente preocupada por los procesos tecnocráticos, que se constituyen en la verdadera identidad de la administración a los ojos de los tecnócratas, ajena a la apertura del diálogo político con la ciudadanía, que es visto como extraño, cuando no contrario a la lógica de la eficiencia y la eficacia administrativas.

III. La administración pública como organización relacional

A) Los cambios recientes en la forma de actuación de las instituciones públicas.

Siguiendo con Weber, la burocracia era parte de una tendencia universal que surgía como respuesta a los cambios impuestos por la industrialización. El concepto de orden racional era básico para la modernización de la sociedad del siglo diecinueve, y la autoridad en la organización se convertía en racional en la medida en que estaba basada en reglas previsible. Hoy se advierte la crisis del modelo tradicional de organización basada en la integración vertical, la gestión jerarquizada y la rígida división social y técnica del trabajo⁴. Según Castells, la verdadera ventaja competitiva de las organizaciones en la sociedad de la información depende de su habilidad para aumentar el conocimiento adquirido en todo tipo de fuentes como base para la innovación.

La estructuración tradicional de las instituciones públicas, divididas en departamentos incomunicados entre sí no es compatible con una forma de actuación pública basada en la interrelación permanente que comienza a conocerse como gobernanza. La forma de organización burocrática, por lo tanto, resulta inadecuada para responder con rapidez suficiente a las necesidades y demandas crecientemente complejas de segmentos de población cada vez más diferenciados y con intereses en ocasiones contradictorios.

Estas interacciones tienen una base legal, cada miembro conserva cierta independencia con respecto a los demás y no comparten necesariamente los mismos objetivos.

El llamado tercer sector también ha evolucionado notablemente en los últimos años. El número de organizaciones que lo conforman ha aumentado y cada vez tienen más presencia en la prestación de servicios de carácter social. Del mismo modo, es frecuente también la creación de espacios de trabajo en común entre organizaciones públicas de distintos niveles, y entre éstas y la ciudadanía.

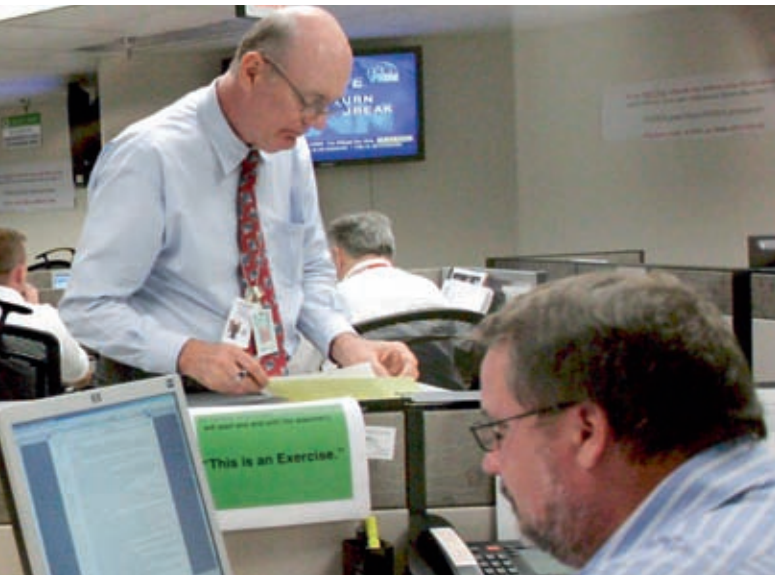


B. El papel central de la administración pública en la gestión en red.

Una vez dicho que las redes de actuación se basan en los vínculos entre organizaciones y la comunidad focalizada, es el momento de hacer referencia al tipo de relación que se establece entre la administración pública y el conjunto de organizaciones implicadas en un sector.

La administración pública es, en primer lugar, una institución conectada con su entorno a través de una relación de reciprocidad. No se trata simplemente de una organización prestadora de servicios, sino que participa en el diseño de las políticas públicas mediante los instrumentos que tiene a su alcance: relaciones de cooperación, de incentivación, de control,... En este sentido, podría decirse que la administración en red es una institución participante e interviniente en todas las dimensiones de la política gracias a las relaciones que establece con los responsables de su diseño y ejecución y con los órganos jurisdiccionales encargados de su aplicación. De modo recíproco, las demás organizaciones participantes en la red de relaciones reconocen el papel que la administración, en cuanto que nódulo reticular, desempeña solicitando de ella en ocasiones informes y opinión de utilidad para el ejercicio de sus funciones respectivas. De esta manera, la experiencia acumulada que es fruto de esos intercambios pueden traducirse en el fundamento de nuevas iniciativas por parte de los diferentes gobiernos responsables

⁴ Castells, M: *The rise of the network society, vol. I, Blackwell, Oxford 1996.*



de la política o del programa público o incluso en el cambio de comportamientos y actitudes de sectores implicados.

Esta red de relaciones requiere para su buen funcionamiento de procesos de rápida acción y retroacción. El valor añadido que legitima la existencia de nuestra institución es resultado de una adecuada conexión con el público. Así, el sistema de retroacción alcanza con rapidez al ciudadano de forma tal que ellos mismos son capaces de evaluar la eficacia de la acción pública. Esa rápida capacidad de acción presupone la existencia de canales internos de comunicación igualmente eficaces.

Desde el punto de vista del diseño de esta red de relaciones, la administración pública aparece como su núcleo, núcleo dinámico que se relaciona con los distintos elementos que configuran la red, asegurándose de la naturaleza de la respuesta de los elementos de este sistema, proporcionando apoyo cuando se le solicita, rediseñando la estructura global y manteniendo un fuerte vínculo con el exterior.

No puede olvidarse, sin embargo, que frecuentemente las capacidades de respuesta a un problema se encuentran dispersas entre las partes de la red, que determinadas actuaciones implican necesariamente a actores diversos, y que, por lo tanto, pueden aparecer incoherencias, falta de coordinación y dilemas importantes desde el punto de vista de la legitimidad y de la gestión de la responsabilidad política ante los ciudadanos. A pesar de ello, puede comprobarse con facilidad que la política pública presupone necesariamente la superación de los límites de las organizaciones individualmente consideradas y la existencia de un sistema de interrelaciones horizontales y no jerárquicas.

Sin embargo, el tiempo transcurrido desde el surgimiento de la demanda social y su transformación en demanda política hasta la identificación de los problemas y la planificación de las actuaciones (cuando éstas tienen lugar) suele ser elevado. Los actores intervinientes suelen consumir gran cantidad de

tiempo, recursos y energía en alcanzar resultados tangibles. En ocasiones, esta demora se debe a la lentitud de los procesos administrativos, a la falta de confianza entre instituciones que no comparten necesariamente intereses ni cultura, cuando no arrastran una historia de conflictos, y a la falta de respuesta de algunos actores. Algunos de estos problemas de funcionamiento podrían paliarse mediante:

- El trabajo conjunto para tratar de fijar objetivos comunes.
- La definición de papeles, expectativas y responsabilidades.
- La definición de una estrategia conjunta cuando sea posible que facilite la aparición de sinergias.
- La creación de una cultura que facilite el trabajo conjunto, lo que comporta una cierta capacidad de empatía de las prioridades y objetivos de cada parte.
- El desarrollo de adecuados sistemas de información.
- La fijación de criterios que sean de utilidad para la reflexión y la evaluación de las actuaciones.

En consecuencia, estamos ante un tipo de red cuyo núcleo es la institución pública y que se caracteriza por la interdependencia de sus miembros. Estas interacciones tienen una base legal, cada miembro conserva cierta independencia con respecto a los demás y no comparten necesariamente los mismos objetivos. En la medida en que la solución del problema exige la participación de diferentes actores, las relaciones se extienden a niveles distintos. El diseño de una actuación concreta en cualquier materia no garantiza su aplicación de acuerdo con lo inicialmente previsto. El poder relativo y la influencia de los diferentes actores, así como sus diferentes intereses, no aseguran el buen funcionamiento de la red. En el marco de una organización burocrática, las cadenas de mando y control tratan de lograr ciertas conductas. Sin embargo, en una organización reticular el único instrumento que puede definir la responsabilidad de los miembros o la gestión de los resultados alcanzados es la institucionalización de las relaciones.

Cada uno de los distintos actores es parte de una más amplia organización que es capaz de condicionar e influenciar en cierto grado la efectividad de la política del menor. Cada grupo tiene lealtades distintas y, si la red funciona en alguna medida como una organización, es por el papel nodular y coordinador que desempeña la administración: impulsando actuaciones, exigiendo información, prestando asesoramiento,... Sin su existencia, las partes del sistema tenderían a actuar de forma contradictoria. Puede advertirse, en definitiva, cómo los responsables políticos del diseño y de la aplicación de los programas de protección al menor no son los únicos actores implicados en la materia, y cómo el Defensor del Menor actúa como coordinador y dinamizador de toda la organización que conforman las partes integrantes.

El mapa de los integrantes de la red es complejo, pero el verdadero mapa lo es aún más si tenemos en cuenta los dife-



rentes niveles de gobierno, el sistema de relaciones intergubernamentales en la materia, los órganos de producción normativa de distintos niveles, y la multitud de colectivos públicos y privados implicados. Así, cualquier intervención no es independiente de la globalidad de acciones y reacciones de una amplia variedad de actores sociales. Queda por descifrar cómo la acción de un actor individual impacta en el sistema en su conjunto.

Una de las posibilidades es que la organización fomente la adquisición de conocimiento mediante recompensas, de forma que un buen número de miembros de la organización tratarán de aprender cosas de utilidad para el conjunto de la organización.

El análisis de sistemas ha sido utilizado en teoría de la organización para estudiar la manera en que una organización interactúa con su entorno mediante el empleo de metáforas orgánicas para describir un sistema organizativo como inherentemente adaptativo. Los primeros teóricos funcionalistas que se basaban en los sistemas cerrados dieron lugar a una línea de pensamiento que partía de la consideración de sistemas abiertos en los que las organizaciones se relacionaban con su entorno, y a la “teoría de la contingencia”, que hacía hincapié en la coherencia interna y externa de las organizaciones con su entorno. Por el contrario, en el tipo de organizaciones reticulares que estamos tratando difícilmente pueden preverse comportamientos y actuaciones de reglas y relaciones formales, toda vez que cualquier acontecimiento implica un número indeterminado de acciones y reacciones de actores que tratan de definir su entorno⁵.

La gobernanza puede definirse, por tanto, como una serie de interacciones que no pueden analizarse únicamente desde la perspectiva de una sola organización y considerando al resto como “el entorno”. Tampoco puede verse el mundo de la gobernanza como un sistema cerrado o como un sistema necesaria o inevitablemente adaptativo. No hay, por el contrario efectos automáticos y el sistema no se encuentra necesariamente en equilibrio puesto que los resultados son el fruto de un amplio número de actores que persiguen sus propios intereses. Los individuos y las organizaciones siempre responden ante las circunstancias en que se encuentran, pero no se limitan a seguir las reglas. Tampoco pueden actuar libremente en la medida en que se encuentran condicionados por otros actores.

En consecuencia, la forma de comprender la red en la que desempeña un papel central, aunque en ocasiones no principal, la administración pública es contemplándola como un elemento dinámico, con sus componentes en permanente interacción.

La complejidad de la acción pública significa en términos prácticos que sus soluciones dependen de los medios



⁵ Ver Ruano, José M.: “Acción pública y gobernanza: desafíos gerenciales y consecuencias políticas de la coproducción de servicios públicos”, en Arenilla, Manuel (coord.): *La Administración Pública entre dos siglos (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo)* INAP, Madrid 2010.



y de la capacidad de negociación de los distintos actores. Las visiones parciales que aquí convergen quedan atenuadas por la centralidad de la administración pública, su visión global de la problemática en cuestión, su capacidad de aprendizaje, de reciprocidad, su conocimiento de los papeles y responsabilidades de las partes y por la comunicación efectiva que establece con ellas.

Una organización reticular que funcione debe constituirse en una especie de “capital social” de forma que las relaciones entre las partes genere la confianza suficiente y contribuya al reconocimiento del estatus y del papel que cada actor desempeña. De esta forma, a modo de ejemplo, la policía podría reconocer que, en materia de protección al menor, los problemas de exclusión social son importantes, aunque ella dé prioridad a la violencia doméstica o a la falta de escolarización de grupos de menores. Es necesario, por tanto, combinar los propios intereses de la organización con las exigencias de los responsables políticos, las demandas de eficiencia y economía de los contribuyentes y las expectativas y necesidades de la población que es objeto de la política del menor. La satisfacción de cada uno de estos requerimientos es la base de la legitimidad de la organización. Los canales de comunicación entre las partes y el intercambio de información tienen un impacto definitivo en la medida en que el proceso de intermediación del que es responsable la administración es transparente a los ojos de la ciudadanía. Las relaciones han de ser lo suficientemente estables y sólidas como para garantizar la legitimidad de los actores y permitir el ejercicio de dación de cuentas de acuerdo con la naturaleza de cada organización.

C. Relaciones informales y participación como fundamentos del aprendizaje de la organización.

Tal como se dijo anteriormente, es posible que una fuente de legitimidad dé acceso a otra. En este sentido, la administración pública “construye” su propia legitimidad al tiempo que se relaciona con los responsables políticos y el público en general. La administración traspasa constantemente los límites de la gerencia de la organización para actuar como asesor técnico de los responsables políticos, contribuir a definir la agenda política y escuchar al público, creando de este modo espacios desde los que actuar con comodidad. Trata de ganar

la confianza de la ciudadanía a través de su presencia en los medios de comunicación, pretende explicar, persuadir y asumir una responsabilidad compartida. En definitiva, opera en los límites de los sistemas político, judicial y social escuchando las opiniones de jueces, funcionarios, políticos y ciudadanos. Por todo ello, puede decirse que la administración desempeña un papel esencial gestionando los espacios de convergencia de los distintos sistemas y obteniendo información sobre los distintos enfoques adoptados en materia del menor. A este respecto, la formación de los miembros de la institución es importante en tanto en cuanto les permite dibujar con precisión el marco teórico de la problemática del menor.

Ahora bien, hay que reconocer las limitaciones del aprendizaje formal. El contacto permanente de nuestra institución con la realidad cotidiana y las relaciones informales parecen desempeñar un papel importante en el aprendizaje organizativo, que permite poner en tela de juicio valores y creencias asumidas como verdades incontestables.

Hay bibliografía abundante en el campo de la psicología que describe los mecanismos de aprendizaje individual, pero poco se sabe acerca de los procesos de aprendizaje de las organizaciones. Algunos autores afirman que el trabajo conjunto de los miembros de una organización transforma el aprendizaje individual en aprendizaje organizativo. Una de las posibilidades es que la organización fomente la adquisición de conocimiento mediante recompensas, de forma que un buen número de miembros de la organización tratarán de aprender cosas de utilidad para el conjunto de la organización. Otra posibilidad es que la estructura y los sistemas de la organización coadyuven activamente al aprendizaje organizativo mediante la creación de métodos de difusión o de almacenamiento de información. En efecto, lo que aquí se mantiene es que la peculiar estructura en que se desenvuelve la administración la convierten en una “organización que aprende”. Y ello es así por el lugar que ocupa en el centro de red y por el tipo de funciones que realiza: así, vincula a la organización con otras organizaciones y desempeña un papel activo en el diseño de medidas concretas en contacto con los responsables políticos. La experiencia acumulada por todos los participantes en la red es el fundamento para la comprensión en detalle de los distintos aspectos de la problemática abordada y para su análisis. Este tipo de aprendizaje interactivo permite, además, conocer e interpretar las acciones de los componentes de la red.



El conocimiento, las creencias y las actitudes de la ciudadanía son tan importantes en esta materia como los de los políticos y los funcionarios. Aun cuando la adquisición de información o de conocimientos formales es importante, sería deseable, sin embargo, una participación ciudadana más activa.

La centralidad de la administración podría ser el factor que permitiera promover el intercambio de perspectivas y experiencias. Los conflictos y las tensiones saldrían a la luz y permitiría el planteamiento de opciones diferentes o nuevas soluciones inexploradas. Sin embargo hay mucho margen para el aprendizaje. Tradicionalmente, las organizaciones públicas han utilizado las consultas de opinión como datos, usando la opinión pública para justificar la adopción de decisiones. Estudios, entrevistas, encuentros, técnicas cualitativas son instrumentos que podrían arrojar información valiosa sobre los valores y las expectativas de segmentos de población de interés.

IV. Conclusiones: una nueva forma de hacer política.

-La participación de la ciudadanía en las distintas fases de la acción pública es el verdadero fundamento de una administración legítima, y presupone la superación de la distinción entre “nosotros” (la administración) y “ellos” (los ciudadanos), separados por estructuras formales, legales y procedimentales opacas, del mismo modo que los primeros teóricos de la administración eran capaces de discernir entre política y administración, entre el ámbito de la decisión y al campo de la ejecución. Cabe considerar a estos límites simplemente como constructos mentales que ni siquiera la ciencia contemporánea considerada realidades “evidentes”.

-La turbulencia y la incertidumbre son el fruto de un proceso natural de interacción sin límites definidos de conservación, renovación y trascendencia. La comprensión de la complejidad de la acción pública es posible y necesaria para reconsiderar la teoría de la representación y de la democracia en la sociedad posmoderna, fundamentos de la legitimidad de la administración y, por extensión, del sistema político.

-Las invocaciones a la necesidad de reforzar la participación de los ciudadanos en el proceso de adopción de decisiones se basa en la presunción de que la sociedad puede dividirse en partes que cuentan con sus propias reglas de funcionamiento y esferas de influencia. Así, se entiende que el grado en que se acepta la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos más allá del proceso electoral dependerá de la medida en que el sistema burocrático pueda asumirlo⁶. Esto quiere decir que si la administración funciona de acuerdo con los principios de eficiencia y regulación, la participación ciudadana debe ser regulada también de forma eficiente.



La administración traspasa constantemente los límites de la gerencia de la organización para actuar como asesor técnico de los responsables políticos, contribuir a definir la agenda política y escuchar al público, creando de este modo espacios desde los que actuar con comodidad. Trata de ganar la confianza de la ciudadanía a través de su presencia en los medios de comunicación, pretende explicar, persuadir y asumir una responsabilidad compartida.

⁶ Abrahamsson, B.: *Bureaucracy or participation. The logic of organization*, Sage, Beverly Hills 1977.

-La actuación de la administración pública en las sociedad complejas pone de relieve que la acción política no surge únicamente de las instituciones oficiales encargadas de diseñar las políticas públicas y no se limita a la acción de los partidos políticos. La democracia no queda representada en las estructuras y esferas de decisión política, sino que tiene que ver con el reconocimiento y respeto de los derechos de toda la población, especialmente de los sectores más desprotegidos. La calidad de la democracia debe evaluarse, por tanto, no sólo en función del nivel de participación electoral, sino también de acuerdo con el grado de información y participación activa de la ciudadanía y la medida en que sus necesidades y demandas quedan satisfechas. En este sentido, el contacto estrecho que mantiene

con la ciudadanía y el tipo de relaciones que establece con los más diversos sectores implicados constituyen el fundamento de su legitimidad como institución y los ejemplos más claros de una nueva forma de hacer política.

-Dice Sue Goss: "necesitamos una decidida política de inclusión, que reconozca la naturaleza parcial de la identidad y diseñe una serie de conexiones entre intereses diversos, que cree una lógica que vincule las preocupaciones de grupos distintos y fragmentados...esto requiere un nuevo lenguaje de exploración común, de aprendizaje desde la experiencia, de experimentación, de esfuerzo conjunto y de empatía ante los demás puntos de vista, y no de rechazo"⁷.

⁷ Goss, S.: "Language, identity and power", en *Renewal*, vol. 3, nº 3, julio 1995.

Bibliografía

- Abrahamsson, B.: *Bureaucracy or participation. The logic of organization*, Sage, Beverly Hills 1977.
 Bañón, R. y Carrillo, E.: "La legitimidad de la administración pública", en Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.): *La nueva administración pública*, Alianza, Madrid 1997
 Castells, M.: *The rise of the network society*, vol. I, Blackwell, Oxford 1996.
 Freedman, J.: *Crisis and legitimacy*, CUP, Cambridge 1978.
 Goss, S.: "Language, identity and power", en *Renewal*, vol. 3, nº 3, julio 1995
 Habermas, J.: *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires 1975
 Haque, M.S.: "Crise de légitimation: un défi à relever par les services publics au cours du siècle prochain", *Revue Internationale de Sciences Administratives*, nº 1, 1998.
 Kohler-Koch, B.: "Framing: the bottleneck of constructing legitimate institutions", *Journal of European Public Policy*, nº 4, 2000
 Lipset, M.S.: *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Tecnos, Madrid 1987
 Majone, G.: "The regulatory State and its legitimacy problems", *West European Politics*, nº 1, 1999.
 Osborne, D. y Gaebler, T.: *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Addison-Wesley, Reading 1992.
 Ruano, José M.: "Acción pública y gobernanza: desafíos gerenciales y consecuencias políticas de la coproducción de servicios públicos", en Arenilla, Manuel (coord.): *La Administración Pública entre dos siglos (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo)* INAP, Madrid 2010.
 Ruano, José M. "Calidad y atención al ciudadano", en Arenilla, Manuel (ed.): *Crisis y reforma de la Administración Pública*, Netbiblo, Madrid 2011.
 Schultze, C.: *The public use of public interest*, Brookings, Washington 1977.
 Selznick, P.: *The moral commonwealth: social theory and the promise of community*, University of California Press, Berkeley 1993.
 Wamsley, G.L. y Wolf, J.: *Refounding democratic public administration*, Sage, Londres 1996.

José M. Ruano

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología



Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración Actualmente imparte docencia en los estudios de grado y postgrado de la Facultad de CC. Políticas y Sociología de la UCM y ha impartido docencia en diferentes Universidades europeas y americanas. Vicedecano de la Facultad de CC. Políticas y Sociología (2002-2006).

Coordinador del Máster Oficial en Gobierno y Administración Pública de la UCM.

Ha realizado investigaciones sobre Gobierno y políticas locales, administraciones comparadas, procesos de descentralización y reforma del Estado.

- Codirector del Grupo de Estudio "Local Governance and Democracy" en el seno del European Group of Public Administration (EGPA)

- Vicepresidente y miembro del Consejo Científico de EUROPA

(Entretiens Universitaires Réguliers pour l'Administration en Europe", ONG internacional con estatuto de entidad colaboradora del Consejo de Europa.



En consecuencia, la ciudadanía ha sido considerada como un cuerpo legal de derechos que definen las titularidades y responsabilidades de los ciudadanos y también como la pertenencia a un Estado nación donde se construyen lealtades y se definen identidades dentro de un campo interpretativo cultural.

Ciudadanía y representación, la demarcación de fronteras

Por Nélida Archenti

Ciudadanía

Thomas Marshall (1998) caracterizó a la ciudadanía como un status que garantiza derechos y deberes iguales para todos los individuos e incorporó a la teoría política la división tripartita del concepto de ciudadanía: civil, política y social. La ciudadanía política, uno de los elementos constitutivos del concepto general de ciudadanía, es entendida como el derecho a participar en el ejercicio del poder político a través de diferentes modalidades, ya sea por la emisión del voto o por el cumplimiento de funciones investidas de autoridad pública.

Esto significa que cuando el derecho al ejercicio del poder político se ve vulnerado también se vulnera la ciudadanía, adonde remiten necesariamente las argumentaciones sobre la defensa de los derechos. Asimismo, las relaciones entre el Estado y los ciudadanos se convierten en un capítulo central de la teoría de la ciudadanía, en la medida que es el Estado, en tanto garante de los derechos, quien debe asegurar la participación plena de todos los miembros de la sociedad.

En este sentido Kymlicka y Norman sostienen que:

Al garantizar a todos los derechos civiles, políticos y sociales, el Estado asegura que cada integrante de la sociedad se sienta como un miembro pleno, capaz de participar y de disfrutar de la vida en común. Allí donde alguno de estos derechos sea limitado o violado, habrá gente que será marginada y quedará incapacitada para participar (Kymlicka y Norman 1997: 8).

Por la complejización de la sociedad moderna la definición clásica marshalliana -centrada en la igualdad de derechos- comenzó a ser percibida como una concepción restringida y el

debate contemporáneo sobre la ciudadanía se estructuró alrededor de la necesidad de ampliar y redefinir su significado. En el transcurso de este debate, se fue completando el concepto con nociones de pertenencia y participación en la comunidad.

En consecuencia, la ciudadanía ha sido considerada como un cuerpo legal de derechos que definen las titularidades y responsabilidades de los ciudadanos y también como la pertenencia a un Estado nación donde se construyen lealtades y se definen identidades dentro de un campo interpretativo cultural.

De esta suerte, las nuevas reflexiones sobre la ciudadanía, desarrolladas dentro del creciente pluralismo social y cultural de las sociedades modernas, intentan dar cuenta de diversos temas planteados desde nuevas perspectivas, como los estudios de la cultura, el feminismo, la ecología, los modelos étnicos y la defensa de los derechos de la infancia, entre otros (Held, 1997).

A partir del desarrollo de estos enfoques, dentro de contextos caracterizados por la profundización de las desigualdades sociales y el debilitamiento de la legitimidad del sistema de representación, se reveló la necesidad de complejizar y calificar al concepto de ciudadanía a fin de expresar realidades sociales y políticas que una noción de ciudadanía a secas no registraba. Por un lado, las concepciones individualistas liberales fueron cuestionadas desde perspectivas republicanas de ciudadanía activa y, por otro lado, se elaboraron dentro de la teoría política los conceptos de ciudadanía frágiles, de baja intensidad y ciudadanos de segunda. La aparición de estas nuevas expresiones parece indicar que si los ciudadanos ya no son todos iguales, “el derecho

La ciudadanía política, uno de los elementos constitutivos del concepto general de ciudadanía, es entendida como el derecho a participar en el ejercicio del poder político a través de diferentes modalidades.

a tener derechos” no parece tener aplicación universal dentro de la comunidad.

Asimismo en los procesos de apertura y complejización de la sociedad se altera el pacto entre iguales al dar cabida en la ciudadanía a los que hasta ayer no eran considerados iguales. De este modo se resiente la idea de igualdad y con ella el concepto de ciudadanía. Pero es importante tener en cuenta que en términos epistemológicos, el resquebrajamiento de los conceptos debilita las teorías pero, simultáneamente, abre la oportunidad para la formulación de nuevos conceptos o nuevas versiones de viejos conceptos que pueden dar lugar a reformulaciones teóricas o a nuevas teorías más comprensivas

Los requisitos para pertenecer se establecen desde los mecanismos del poder y la autoridad y cuando la ciudadanía se inscribe en la lucha política asume significados que resultan de la correlación de fuerzas en términos de confrontación, oposición y negociación entre los intereses en juego, cuyo resultado se inscribe en el derecho.

A través del derecho, la definición de ciudadanía establece las fronteras políticas que marcan, en el espacio cívico, el límite entre los incluidos y los excluidos (Archenti, 2002b).


Al repensar las fronteras en vinculación con la nación y la ciudadanía, Étienne Balibar sostiene que “no sólo comprende dimensiones geográficas y geopolíticas tanto como psicológicas y simbólicas, sino que incide en el ser de los sujetos históricos al igual que en sus condiciones de existencia”. Sin embargo, las fronteras son naturalizadas a través del proceso de internalización normativa y cuando se desdibujan para dar cabida a grupos excluidos se desnaturalizan en tanto horizonte de sentido y deberán reconstruirse a partir de aquellos cuyas condiciones identitarias se modificaron (Balibar, 2005:12).

De este modo, en escenarios de irrupción en la esfera pública de grupos sociales excluidos, la ciudadanía se revela como un espacio con frágiles fronteras definidas por la estructura de intereses en juego, el grado de organización de los diferentes grupos sociales que compiten por el acceso a y el disfrute de los bienes públicos y el carácter histórico y simbólico de las identidades sociales, signadas por la contradicción entre la igualdad formal legal y la desigualdad social real donde la distancia entre los iguales y los excluidos marca el límite identitario de la pertenencia.

Las luchas por los derechos y sus alcances dan lugar, en cada escenario, a la dinámica y transformación de la ciudadanía a través de la generación de oportunidades institucionalizadas de participación, confrontación y oposición. En consecuencia, el acceso a la ciudadanía es el resultado de la correlación de fuerzas sociales y políticas, y del predominio, en cada momento histórico, de determinadas estrategias de lucha o de concesión, dentro del marco de oportunidades existentes.

La tardía incorporación de las mujeres al campo de la política no resulta ajena a esta dinámica de los sistemas de inclusión/exclusión. Es importante destacar que la carta de ciudadanía no se traduce necesariamente en la igualdad en el ejercicio de los derechos cuando se interponen factores de exclusión -como raza, sexualidad, clase social, discapacidad, religión o género- que inhabilitan al sujeto de derecho para su ejercicio.

En este sentido, y desde diferentes perspectivas, el concepto liberal de ciudadanía ha sido criticado por su basamento en la igualdad normativa edificada sobre desigualdades eco-



A través del derecho, la definición de ciudadanía establece las fronteras políticas que marcan, en el espacio cívico, el límite entre los incluidos y los excluidos (Archenti, 2002b).

nómicas, sociales y culturales, considerando que “el velo de la ignorancia”¹ que garantiza la igualdad oculta las diferencias que constituyen los límites de la equidad.

Representación

En las voces de los excluidos la demanda de representación se convierte en el reclamo prioritario porque es la condición de existencia política, la oportunidad institucionalizada para el reconocimiento de derechos y la satisfacción de reivindicaciones (Archenti, 2002b).

Sin embargo, la representación aparece en la literatura politológica como un concepto polisémico al que diferentes autores le asignan valores y significados diversos y, si bien para algunos, aparece estrechamente vinculado a las democracias modernas, para otros la representatividad de sus instituciones no es más que una ficción, un modelo ideal o una expresión de deseos.

Etimológicamente representar significa “hacer presente otra vez”. En palabras de Hanna F. Pitkin representación quiere decir hacer presente en algún sentido algo que, sin embargo, no está presente literalmente o de hecho (Pitkin 1985: 10). Así entendido el uso del concepto representación remite a una idea de virtualidad, de presencia mediatizada o, como sostiene la autora de un “actuar por otros”.

Este intento por hacer presente algo que está ausente vuelve poco inteligible la relación entre representantes y representados, ya que no siempre es claro dónde reside el vínculo a través del cual los representados le otorgan sentido al representante, en la medida que de su ausencia emerge el significado de la presencia de éste.

Discutiendo a Pitkin, Ernesto Laclau sostiene que la representación constituye un proceso bidireccional:

Un movimiento desde el representado hacia el representante, y un movimiento correlativo desde el representante hacia el representado. El representado depende del representante para la constitución de su propia identidad (Laclau 2008:200).

De este modo, Laclau subvierte la idea de una existencia previa al acto mismo de la representación de los intereses a representar. Asimismo sostiene, refiriéndose a los sectores marginales con bajo grado de integración en la comunidad:

En ese caso no estaríamos tratando con una voluntad a ser representada, sino más bien con la constitución de esa voluntad mediante el proceso mismo de representación (Laclau 2008:201).

¹Para el concepto ‘velo de la ignorancia’ ver Rawls (1993).



Es importante destacar que la carta de ciudadanía no se traduce necesariamente en la igualdad en el ejercicio de los derechos cuando se interponen factores de exclusión -como raza, sexualidad, clase social, discapacidad, religión o género- que inhabilitan al sujeto de derecho para su ejercicio.

La ciudadanía política, uno de los elementos constitutivos del concepto general de ciudadanía, es entendida como el derecho a participar en el ejercicio del poder político a través de diferentes modalidades, ya sea por la emisión del voto o por el cumplimiento de funciones investidas de autoridad pública.



Los procesos sociales y políticos de las últimas décadas, caracterizados por la ampliación del reconocimiento sociocultural de grupos excluidos, como resultado de su accionar a través de formas organizativas y de su mayor visibilidad social, han dado lugar al reconocimiento y a la institucionalidad del género.

Es decir, no solamente la legitimidad de un sistema representativo se forja en la dinámica de interacción entre representantes y representados, sino que en esta misma dinámica se construyen y reconstruyen las identidades, la participación se traduce en acceso a lugares de representación y la representación se preña de representatividad. Es en el encuentro entre la voluntad representativa y el reconocimiento del vínculo de representación donde se dan las condiciones para la construcción de

un sistema que se caracterice por el pluralismo en la coexistencia y el entrecruzamiento de intereses diversos.

La representación ha sido relacionada con las condiciones, la dinámica y las consecuencias de los procesos de modernización. En el conjunto de las discusiones críticas, los teóricos de la modernidad ubican la temática de la representación en un lugar de predominio- ya sea incorporándola como un elemento constitutivo de los gobiernos absolutos a la particular manera de Hobbes, señalando su incompatibilidad con la lógica democrática al estilo de Rousseau o, por el contrario, indicando su indispensabilidad como en los Federalistas-

Es así que, en términos histórico-políticos, la salida hacia la modernidad se articula con el desarrollo de instituciones de representación, conjuntamente con la complejización de las relaciones sociopolíticas, con la irrupción de nuevos grupos y actores sociales y la expresión de sus intereses. Tanto la participación social como la participación política constituyen instancias necesarias en la construcción de un sistema representativo, basado no sólo en la delegación sino también en el control, a través de canales formales e informales de comunicación entre las asociaciones de la sociedad civil y el Estado.

Las mujeres y la representación. Las cuotas de género

A partir de los años '80 comenzó a hacerse visible la baja proporción de mujeres en los espacios de representación política. El ingreso de las mujeres a la ciudadanía a través del sufragio no había redundado en una participación equitativa en los procesos de decisión. A través de las leyes que establecieron el sufragio femenino se habían reconocido los derechos ciudadanos para las mujeres, sin embargo sus posibilidades reales de ejercer el derecho a ser representantes no reflejaban la imparcialidad en el trato para acceder a las cámaras legislativas, que estaba garantizada en el principio de igualdad ante la ley para todos los ciudadanos. Fundamentalmente, este derecho al ejercicio de la representación se veía conculcado por prácticas discriminatorias que predominaban en el interior de los partidos políticos donde no se promovían candidaturas femeninas

consolidando las relaciones históricas de subordinación entre los géneros en la esfera del poder político.

Comenzaron a plantearse importantes reclamos vinculados con la implementación de políticas públicas orientadas a promover la equidad entre los sexos y la inclusión de las demandas de las mujeres en la agenda política.

Los procesos sociales y políticos de las últimas décadas, caracterizados por la ampliación del reconocimiento sociocultural de grupos excluidos, como resultado de su accionar a través de formas organizativas y de su mayor visibilidad social, han dado lugar al reconocimiento y a la institucionalidad del género.

Las mujeres organizadas en el interior de los partidos políticos elaboraron una nueva estrategia de inclusión consistente en el establecimiento de cuotas de mujeres en las listas de candidatos.

En el orden internacional en la Declaración y Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Naciones Unidas de Beijing 1995; y en el Consenso de Quito, acordado durante la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe en 2007 y ratificado en el Consenso de Brasilia adoptado durante la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe en 2010, se promovieron acciones afirmativas, orientadas a alcanzar la igualdad de género en la toma de decisiones y la representación social y política.

El objetivo de estas acciones es corregir la desigualdad de oportunidades y equiparar a sectores que, por razones sociales o culturales, no pueden competir en condiciones de igualdad en la distribución de recursos o posiciones.

Tanto las condiciones de posibilidad como de éxito en el largo plazo de estas medidas se encuentran estrechamente vinculadas con el carácter de la participación política de las mujeres dentro del sistema democrático. En este sentido, estas estrategias han sido implementadas en las democracias latinoamericanas, como respuesta a las actividades de presión y de reclamo que articularon los movimientos de mujeres en cada país.

El mecanismo de las cuotas establecido a través de leyes ha demostrado ser la estrategia más efectiva para el acceso de las mujeres a los cargos electivos, en la medida en que obliga a todos los partidos políticos a incluir mujeres en sus listas. Sin embargo, no garantiza estrictamente el acceso de las mujeres a los cargos de representación, sino sólo su inclusión en las listas partidarias. En este sentido, constituyen oportunidades institucionales cuyo éxito depende de las condiciones de los contextos sociopolíticos en los cuales se insertan.

La incorporación de las cuotas a través del sistema legal electoral, al involucrar a todos los partidos políticos, demostró tener un alto impacto positivo en el acceso de las mujeres a la representación política. Paralelamente, este resultado produjo importantes efectos en otros ámbitos de decisión (como el jurídico y el sindical) donde las mujeres siempre habían sido tradicionalmente relegadas.

En un sentido estricto, estas acciones garantizan el derecho de las mujeres a ser representantes en condiciones equivalentes de competitividad, cuando por cualquier razón la composición del legislativo aparece vulnerada en términos de género.

Asimismo, el incremento de la participación de mujeres en el proceso de decisión significa la oportunidad de incorporar a la agenda pública y política nuevas temáticas, nuevos reclamos, nuevas perspectivas que resulten en transformaciones en la condición y dinámica de la ciudadanía de las mujeres y de otros grupos subrepresentados.

Si bien la aplicación de las cuotas tuvo impactos positivos significativos, es importante aclarar que su introducción tuvo efectos diversos en los países que la adoptaron. Estas diferencias en los resultados se debieron fundamentalmente a la heterogeneidad de los contextos (culturales, institucionales y



normativos) predominantes al momento de su introducción y a las posiciones disímiles que prevalecieron durante su puesta en marcha.

En resumen, la efectividad de las cuotas depende, básicamente, de su inserción en dos sistemas: el sistema legal (en particular el sistema electoral) y el sistema cultural donde está subordinada al accionar de los actores responsables de su aplicación (en particular los partidos políticos y los jueces electorales).

En este sentido las estrategias para la construcción de un sistema equitativo no se agotan en la lucha por el reconocimiento institucional de derechos y las modificaciones institucionales que los garanticen. Estos objetivos constituyen condiciones formales necesarias pero insuficientes si no se acompañan con el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, la creación de canales de institucionalización de demandas, la disposición para crear coaliciones, la publicidad de la gestión pública que permita mecanismos de control de la misma y el diseño de acciones colectivas tendientes a generar el compromiso de las mujeres en el Estado con los reclamos de las mujeres organizadas en la sociedad civil.

Las mujeres y la representación. La paridad

En el transcurso de los años '90, la paridad comienza a enraizarse en la sociedad civil francesa a través de las organizaciones de mujeres y feministas que la incorporan en sus listas de reclamos. El accionar de las redes de mujeres dio lugar a la instalación de un debate en los partidos políticos y la opinión pública que desembocó en la revisión de la Constitución francesa en 1999.

En diciembre de ese año, la Asamblea Nacional Francesa votó el proyecto de ley constitucional que establece el principio de "égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives". La Ley # 2000-493 que establece igual número de mujeres y varones en las listas de candidatos (con la excepción de uno en el caso de listas impares) entró en vigencia en 2001.

Culminando la década del 90, en algunos países latinoamericanos, frente a las barreras que encontraron las cuotas en su aplicación, comenzaron a presentarse proyectos para establecer la paridad de género en el poder legislativo en reemplazo de la normativa de las cuotas. Tres países en América Latina, Ecuador en 2008, Bolivia y Costa Rica en 2009 (la última con aplicación efectiva a partir de 2014) reali-

En el transcurso de los años '90, la paridad comienza a enraizarse en la sociedad civil francesa a través de las organizaciones de mujeres y feministas que la incorporan en sus listas de reclamos.



bancas en juego, el acceso de las mujeres depende menos de que éstas ocupen los primeros lugares de la lista.

La lista cerrada y bloqueada tiene un impacto positivo en la efectividad de las cuotas en tanto que impide la alteración posterior del orden de los candidatos, evitando así que se anule -en caso de existir- el mandato de posición preestablecido por la ley de cuotas. A la inversa, en los lugares donde se aplican las listas abiertas o las listas desbloqueadas, el voto preferencial actúa alterando el orden original de la boleta partidaria y puede anular los efectos del mandato de posición.

Es importante destacar que la magnitud de distrito y el tipo de lista condicionan la efectividad tanto de las leyes de cuotas como de las normas paritarias de género. Así, Bolivia y Ecuador son países paritarios donde el sistema electoral impide que la paridad en las listas se traduzca en paridad en las bancas. Esto se debe a que Bolivia combina un sistema uninominal con uno plurinominal y Ecuador tiene un sistema de listas abiertas.

Por otro lado, en América Latina se registran importantes fenómenos de violencia política de género, lo que constituye una barrera fundamental para la participación de las mujeres. A través de diversas formas de presión y agresión las mujeres electas son convertidas en objeto de violencia física y psicológica para que renuncien a sus cargos. Las denuncias sobre la violencia política de género han sido expresadas en diversos países principalmente en la voz de las mujeres municipalistas, es decir en el nivel local, pero esto no significa que este fenómeno no exista en los otros niveles de gobierno.

Si nos limitamos a los tres países paritarios:

a) Según un estudio realizado por la Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL, 2005). El acoso y la violencia política en razón de género comprende actos de violencia física y psicológica tales como obligar a las mujeres electas a renunciar a su banca, la prohibición a expresarse, la difamación, el acoso a través de los medios de comunicación, insultos, calumnias, violencia sexual, agresión física, dominación económica en el plano doméstico y político y la persecución de parientes y seguidores.

Por otro lado, en América Latina se registran importantes fenómenos de violencia política de género, lo que constituye una barrera fundamental para la participación de las mujeres.

b) La Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador (AMUME, 2010) también relevó diversos testimonios de concejalas, alcaldesas y vicealcaldesas a las que se les obstaculizó el

zaron una serie de modificaciones integrales en sus normativas constitucionales y legales incorporando la paridad en el ámbito legislativo. Es decir, en estas reformas, las leyes de cuotas que establecían un porcentaje mínimo de mujeres en las listas de candidatos, fueron reemplazadas por normativas basadas en el principio paridad, según el cual las listas electorales están conformadas por hombres y mujeres alternados uno a uno en forma secuencial. Estos países han alcanzado el máximo desarrollo normativo existente orientado a la equidad política de género. Pese a ello, los avances alcanzados en el plano formal no bastan para garantizar condiciones de igualdad en el ejercicio de los derechos políticos entre ambos sexos. En forma similar a las cuotas, tanto obstáculos institucionales vinculados a los sistemas electorales como prácticas culturales asociadas a los procesos electorales tienden a condicionar la efectividad de la norma paritaria (Archenti y Tula 2008).

La bibliografía especializada indica que la combinación de los distritos plurinominales grandes con listas cerradas y bloqueadas favorece el acceso de las mujeres a los órganos representativos por dos razones: primero, porque según el desempeño electoral de los partidos políticos, éstos pueden ocupar más bancas a diferencia de lo que ocurre en los distritos medianos y pequeños donde los que tienen más posibilidades son los partidos mayoritarios; segundo, porque al haber más



desarrollo de su carrera política a través del padecimiento de distintos tipos de violencia física y psicológica.

c) Un estudio realizado por el Instituto Nacional de las Mujeres de Costa Rica (INAMU), con la participación de mujeres municipalistas, indica que la forma en que se expresa la violencia contra alcaldesas y concejalas son variadas, desde actos de violencia física y psicológica hasta daños en su gestión municipal (Escalante Herrera y Mendez Aguilar, 2010).

Fenómenos semejantes ocurren en otros países de América Latina pero es muy bajo el registro sistemático de los mismos. En algunos países se han elaborado proyectos de ley contra el acoso y la violencia política. ACOBOL presentó en el año 2006 un Proyecto de ley "Contra el acoso y la violencia política en razón de género" con el objeto de garantizar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres como electoras y elegibles.

En dicho proyecto se entiende por acoso político "al acto o conjunto de actos de presión, persecución, hostigamiento o amenazas, cometidos por una persona o grupo de personas directamente o a través de terceros, en contra de una mujer candidata, electa o en ejercicio de la función político-pública o de su familia con el propósito de impedir y/o inducir en contra de su voluntad a una acción u omisión, en el cumplimiento de sus funciones, derechos y deberes" (Artículo 4). Y por violencia política se entiende "a las acciones, conductas y/o agresiones que causen daño físico, psicológico, o sexual, en contra de una mujer candidata, electa o en ejercicio de la representación política y/o de su familia, para impedir, restringir el ejercicio de su cargo o inducir a tomar decisiones en contra de su voluntad, sus principios y de la Ley, cometida por una persona o grupo de personas directamente o a través de terceros" (Artículo 5).

Si bien en otros países de la región se presentaron proyectos similares, cabe mencionar que aún ninguno de estos proyectos ha recibido sanción parlamentaria a pesar que el incremento de la participación política femenina ha resultado en la exaltación de este tipo de prácticas patriarcales que continúan rechazando su inclusión en la esfera pública.



función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas a las elecciones pluripersonales se respetará su participación alternada y secuencial." (Art. 65). Asimismo, esta norma incluyó un apartado denominado Régimen de Transición que habilitó a los órganos de la función electoral a aplicar sanciones por faltas, violaciones o delitos contra lo preceptuado (Art. 15). Estas prescripciones fueron incorporadas a la nueva Ley Orgánica Electoral- Código de la Democracia (2009); la cual entre otras medidas dispuso que nadie podrá ser candidato si ha ejercido violencia de género o incumplido con el pago de alimentos de hijos e hijas exigiendo que la sociedad política también de cuenta de una conducta ética (Art. 108).

Por su parte, en Bolivia, la Constitución Política del Estado Plurinacional adoptó el principio de paridad de género para la elección de asambleístas y designación de miembros del gabinete nacional. La Ley N° 4021- Régimen Electoral Transitorio (2009)- estableció en el Art. 9- De la

Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres- que las listas plurinominales y uninominales del nivel nacional y local de gobierno debían ser confeccionadas alternando un candidato de cada sexo en toda la nómina de titulares y suplentes; aunque no preveía la aplicación de sanciones a los partidos políticos que incumplieran la medida. Por otro lado, exceptuaba la aplicación de la paridad de género para la elección de representantes de las circunscripciones especiales y para la conformación de las boletas electorales en el caso de las naciones y pueblos indígena originario campesinos al establecer que debían ser nominados de acuerdo a sus propias normas y procedimientos

Ecuator fue el país pionero en la región en incorporar la paridad de género en el texto constitucional al establecer que "el Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos.

Resulta interesante destacar, entonces, que en América Latina los fenómenos de la violencia política de género conviven con la normativa más avanzada de la región orientada a incentivar la participación política femenina: la paridad de género.

Ecuador fue el país pionero en la región en incorporar la paridad de género en el texto constitucional al establecer que "el Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la



(Art.9. Inc. II).

Esta excepcionalidad produjo una tensión entre los avances normativos alcanzados tendientes a promover la participación política femenina en el marco de la democracia representativa y los tendientes al reconocimiento de la tradición cultural de los pueblos originarios en el marco de la democracia comunitaria. Debido a que las prácticas de la cultura aymará no se sustentan sobre el principio de la equidad de género ya que sólo los varones pueden participar de la vida pública, bajo la vigencia de este nuevo marco jurídico en las elecciones nacionales de diciembre de 2009, en las circunscripciones especiales indígenas originarias la relación entre titulares y suplentes resultó completamente desfavorable a las mujeres, porque sólo 1 de 18 candidatas era representante titular y no fue elegida. Estos resultados dieron lugar a la promulgación de una nueva normativa (Ley N° 026/2010) que estableció el predominio de la paridad y la alternancia entre los sexos en las listas de candidatos de las naciones y pueblos originarios, alterando el espíritu de la norma anterior.

La Ley N° 4021 quedó sin efecto al promulgarse la Ley N° 026- Régimen Electoral (2010). Esta nueva norma perfeccionó a su precedente incorporando tres aspectos clave para promover la eficacia de la paridad de género. Por un lado el Art. 11- Equivalencia de condiciones- especifica que para la elección de cargos uninominales la paridad de género debe ser expresada en titulares y suplentes y que en el total de dichas circunscripciones por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de los puestos titulares deben pertenecer a mujeres reduciendo, de este modo, la posibilidad de que los partidos políticos nominen a las mujeres sólo en candidaturas suplentes. Por otro lado, establece que las listas de candidatos de naciones y pueblos originarios elaboradas de acuerdo a sus normas y

Por su parte, en Bolivia, la Constitución Política del Estado Plurinacional adoptó el principio de paridad de género para la elección de asambleístas y designación de miembros del gabinete nacional.

procedimientos propios deben ser confeccionadas respetando la paridad y alternancia entre ambos sexos (Art. 11, Inc. C). Por último, dispone que las listas que no den cumplimiento a los criterios de paridad y alternancia no serán admitidas (Art. 107).

El 11 de agosto de 2009, la Asamblea Legislativa de Costa Rica aprobó el Código Electoral de Costa Rica, Ley N° 8.765 (Alcance N° 37 a La Gaceta N° 171 de 2 de setiembre de 2009) que sustituyó el anterior Código Electoral (Ley N° 1.536 10 de diciembre de 1952 y sus reformas). Uno de los puntos

La Ley N° 4021 quedó sin efecto al promulgarse la Ley N° 026- Régimen Electoral (2010). Esta nueva norma perfeccionó a su precedente incorporando tres aspectos clave para promover la eficacia de la paridad de género.

relevantes de esta reforma reside en que la nueva legislación establece el principio de paridad de género. El nuevo Código Electoral establece en su Artículo 2 expresamente que: “La participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación. La participación se regirá por el principio de paridad que implica que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres, y en delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno. Todas las nóminas de elección uti-

lizarán el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre y hombre-mujer), en forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina.

El incumplimiento de esta nueva legislación tiene como sanción la no inscripción de una serie de actuaciones de los partidos políticos, como por ejemplo, la nómina de candidaturas.

El sistema de paridad recién entrará en vigencia en Costa Rica en los comicios de 2014. En el Transitorio II del nuevo Código se señala que: “La obligación para que en las estructuras partidarias se cumplan los principios de paridad y alternancia de género, se exigirá para el proceso de renovación de las estructuras posterior a las elecciones nacionales del año 2010. Antes de esa fecha los partidos políticos observarán, como mínimo, la regla del cuarenta por ciento (40%) de participación femenina”.

Para evaluar la aplicación de la paridad de género en Costa Rica habrá que esperar a las elecciones de 2014 cuando se aplicará por primera vez. Este país genera expectativas más favorables debido a las características de su sistema electoral basado en listas plurinominales cerradas y bloqueadas.

Conclusiones

El acceso a la ciudadanía y la representación política de grupos históricamente excluidos generó debates en la teoría política relativos a los significados que tradicionalmente

se asignaron a estos conceptos.

La inclusión de nuevos grupos sociales en la ciudadanía se expresa en el derecho a través de normas constitucionales o leyes, sin embargo, las modificaciones legales pueden resultar insuficientes para el establecimiento de una efectiva equidad. Las leyes de cuotas y de paridad de género en la política constituyen un ejemplo en este sentido.

Los sistemas electorales y las pautas culturales se han convertido, en algunos casos, en obstáculos para una aplicación efectiva de las leyes de cuotas y hoy se observa lo mismo respecto a las leyes de paridad.

Sólo tres países de América Latina han sancionado normas paritarias: Ecuador en 2008 y Bolivia y Costa Rica en 2009, pasando a formar parte de los países que tienen la legislación política de género más avanzada. No obstante, en los países donde ya se ha aplicado el principio de paridad en las listas de candidatos se observa que el mismo no se traduce en una distribución paritaria de las bancas.

Por un lado, elementos del sistema electoral lo han impedido (listas uninominales o abiertas) y, por otro, prácticas de violencia política han obligado a las candidatas electas a renunciar a sus bancas.

En síntesis, el gran avance que significan las normas paritarias para alcanzar la equidad de género en la política no se traduce necesariamente en la igualdad en el ejercicio de los derechos cuando se interponen factores de exclusión o mecanismos institucionales que operan como barreras.



Bibliografía

- ACOBOL (2005) *Experiencias de alcaldesas y concejales de Bolivia. Nuestra contribución a los Municipios*. Disponible en: <http://www.aeci.int.bo/documentos/documentos%20Bolivia/CUADERNOS%20G%C3%89NERO/EXPERIEN.pdf>.
- Albaine, Laura (2010) "Sistema de paridad y acceso de las mujeres al Poder Legislativo Nacional. El caso de Bolivia y Ecuador (2009)" *Revista Org & Demo*, Vol.11 N° 1, julio.
- AMUME (2010). *Asamblea nacional de mujeres municipalistas del Ecuador*. Disponible en: http://www.amume.org.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=106:la-conaie-retoma-la-protesta-y-sus-dirigentes-se-movilizan-a-macas
- Archenti, Néliida. (2002a). "Los caminos de la inclusión política. Acciones afirmativas de género" en *Hombres Públicos, Mujeres Públicas*. Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert/ Fundación Sergio Karakachoff.
-(2002b). "La ciudadanía tardía de las mujeres" en Alcántara, Manuel. (ed.) *Política en América Latina*. Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
-(2000). "Representación, ley de cuotas y sistemas electorales". *Postdata*, N° 6 (julio). Buenos Aires.
- Archenti, Néliida y Albaine, Laura (2011). "Política y cultura. La participación política de las mujeres en Bolivia y Ecuador" *Espacios Políticos*, Año 12, N°7
- Archenti, Néliida y Tula, María Inés (eds.) (2008). *Mujeres y Política en América Latina*. Buenos Aires, Heliasta.
-(2011). "Ciudadanía y representación. A 20 años de la Ley de Cuotas de Género" *Sociedad* (en prensa).
- Balibar, Etienne. (2005). *Violencias, identidades y civilidad*. Barcelona, Gedisa.
- Dahlerup, Drude y Freidenvall, Lenita (2010). "Judging gender quotas: predictions and results" *Policy & Politics*, Vol. 38, N°3. México, Universidad Iberoamericana.
- Escalante Herrera, Ana Cecilia y Mendez Aguilar, Nineth (2010). *Sistematización de experiencias de acoso político que viven o han vivido las mujeres que ocupan puestos de elección popular en el nivel local*. INAMU/COOPESOLIDAR, abril.
- Held, David (1997). "Ciudadanía y Autonomía" *Agora. Cuadernos de estudios políticos*, N° 7. Buenos Aires.
- Htun, Mala y Jones, Mark P. (2002) "Engendering the right to participate in decision-making: electoral quotas en women's leadership in Latin America" en *Craske, Nikki y Molineux, Maxine Gender and the politics of rights and democracy in Latin America*. Londres, Palgrave.
- Kymlicka, Will and Wayne, Norman (1997). "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía" *Agora. Ciudadanía, el debate contemporáneo*. N° 7. Invierno.
- Krook, Mona Lena (2009). *Quotas for women in politics*. Oxford University Press.
- Lakatos, Imre y Musgrave, Alan (eds. 1975). *La crítica y el desarrollo de conocimiento*. Barcelona: Grijalbo.
- Laclau, Ernesto (2008). *La razón populista*. Buenos Aires: FCE.
- Marshall, Thomas y Bottomore, Tom (1998). *Ciudadanía y Clase Social*. Alianza. Madrid.
- Pitkin, Hanna (1985). *El concepto de representación*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Rawls, John (1993). *Teoría de la Justicia*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Doctora Néliida Archenti



Summa Cum Laude Licenciada la Facultad de Filosofía y Letras. UBA.
 Posgrado (Equivalente a Master) en Sociología y Metodología de la Investigación. Fundación Bariloche. Argentina. Seminario Interamericano de Formación de Investigadores. Foreign Area Fellowship Program. Departamento de Ciencia Política. Universidad de Chicago. EEUU. 1972
 Curso sobre Políticas y Estrategias para la Promoción del Espíritu de Empresa de las Mujeres. Centro Internacional de Formación. OIT. Turin. Italia. Seminario Mujeres y Poder. Estrategias para una mejor inclusión de las Mujeres en Procesos de Decisión. Academia Internacional Liberdade e Desenvolvimento. Fundação Friedrich Naumann. Sintra. Portugal. Coordinadora del Grupo de Investigación "Género y Política" de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).



La legitimidad¹ de la participación *de las mujeres en los asuntos públicos*

Por Yildalina Tatem Brache

¹A los fines de este documento legitimidad está vista como la capacidad y el derecho para ejercer una función y participación está referido a la noción de intervención junto a otras personas en algo.
http://www.poeticas.com.ar/Directorio/Poetas_miembros/Emily_Dickinson.html, en fecha 10 de octubre 2011.

La CEDAW, establece la obligación de los Estados de desarrollar todas las medidas adecuadas, pertinentes y necesarias para la erradicación de la discriminación.



"Es la esperanza esa cosa con plumas, que se posa en el alma, y sin palabras su canción entona y nunca se calla" ²... Emily Dickinson

Inicio con una expresión recurrente: puede resultar fácil expresar "todos nacemos libres e iguales en dignidad y derechos"; lo difícil, lo complicado, es cumplirlo en el hacer cotidiano. Por eso existen tantas teorías y argumentaciones desde la filosofía, la religión, el derecho, la economía, la sociología, entre otras y la humanidad no ha logrado convertir en hecho material, real, tangible esta afirmación; que está reconocida en instrumentos internacionales de derechos humanos, en las constituciones nacionales, en la ley, y en la norma en sentido general.

¿Por qué es difícil convertir en un hecho real lo que en principio toda la humanidad acepta como inalienable a los seres humanos? ¿Porque es tan complicado identificar políticas específicas para atender situaciones concretas, desde el reconocimiento de la dignidad de la persona? ¿Por qué nos concentramos tanto en discutir y establecer a quien corresponde el ejercicio "legítimo de poder", (visto desde la división de los poderes del Estado),

como tema central de cualquier discusión sobre convertir en hechos el reconocimiento de los derechos de las personas? ¿Por qué parecería que se olvida que la Constitución establece que la Soberanía reside en el pueblo? No es posible brindar respuestas acabadas a estas interrogantes, pero es interesante reflexionar sobre ello.

En este artículo, se intenta presentar algunos elementos que podrían ser considerados en una línea de reflexión y argumentación encaminada a aportar elementos a fin de que los Estados puedan cumplir su principal función: la protección efectiva de los derechos de las personas, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social³.

Un aspecto muy importante que aclara la convención es que la adopción de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación. Desde esta perspectiva es que se establecen las acciones afirmativas, legales o procedimentales.

La Convención para la Erradicación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW⁴ (por sus siglas en inglés), establece principios ineludibles frente a la participación de las mujeres en todas las esferas del desarrollo humano. Cabe destacar, que el espíritu de la misma tiene su fundamento en los objetivos de las Naciones Unidas: reafirmar la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres.

La CEDAW, establece la obligación de los Estados de desarrollar todas las medidas adecuadas, pertinentes y necesarias para la erradicación de la discriminación. Define discriminación

²En la Constitución dominicana todos estos aspectos están consignados en el artículo No.8. Convención para la Erradicación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, Naciones Unidas, entrada en vigor 1981. www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm. Consultada 12 de octubre de 2011.

³En la Constitución dominicana todos estos aspectos están consignados en el artículo No.8.

⁴Convención para la Erradicación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, Naciones Unidas, entrada en vigor 1981. www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm. Consultada 12 de octubre de 2011.

contra la mujer, como “toda distinción, exclusión a restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

Se encarga además, de especificar que los Estados Partes convienen en seguir por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer. Para ello se comprometen, entre otros asuntos, a tomar en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los hombres.

Un aspecto muy importante que aclara la convención es que la adopción de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación. Desde esta perspectiva es que se establecen las acciones afirmativas, legales o procedimentales. (Este punto se desarrolla más adelante).

En la República Dominicana el artículo 39 de la Constitución⁵ consigna el derecho de igualdad, el mismo establece que todas las personas recibirán la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o

La CEDAW, establece la obligación de los Estados de desarrollar todas las medidas adecuadas, pertinentes y necesarias para la erradicación de la discriminación.

personal. Con una característica muy especial, y es que aclara que el Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión;

Este artículo 39 es bastante amplio y reitera principios y derechos fundamentales. Se encarga de establecer de manera taxativa que la mujer y el hombre son iguales ante la ley.



Prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres. Indica que se promoverán las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género;

Explicita que el Estado debe promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado.



Como se puede notar, se da una correspondencia perfecta entre lo que establece la CEDAW y la Constitución nacional en la vía de legitimar la participación de las mujeres en todos los ámbitos y esferas del espacio público⁶. Lo que estaría implicando que toda discusión sobre esto sobra, porque lo que está establecido constitucionalmente y en los principios generales del derecho debería ser realidad concreta en la cotidianidad de los días. Como no opera con esta lógica, sigue siendo una tarea pendiente la participación en igualdad de condiciones de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la existencia humana.

⁵ Constitución de la República Dominicana, proclamada el 26 de enero del año 2010.

⁶ Insisto en lo de “espacio público”, porque en el espacio privado no hay discusión sobre la “obligación” de que las mujeres jueguen un rol, muy específico vinculado a la reproducción. Podrá darse una discusión muy interesante sobre el cómo se realiza ese rol, con una construcción imaginaria que coloca a las mujeres como signadas para el mismo, lo que implica que cualquier situación contraria se convierte en una actuación “contra natura”. Y el otro tema fundamental, de que a pesar de que las estadísticas de violencia lo desmienten todos los días se sigue afirmando como si fuera cierta la idea de que las mujeres son las “dueñas, que mandan en su <hogar>”.

En la República Dominicana el artículo 39 de la Constitución⁵ consigna el derecho de igualdad, el mismo establece que todas las personas recibirán la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal.

Se hace urgente, necesario, inminente, apropiado y oportuno reiterar que las personas no están por naturaleza predestinadas para un rol u otro. Que la justificación histórica, jerárquica e institucional basada en la premisa de las diferencias biológicas asignan roles estereotipados que definen lo que es ser mujer y ser hombre, no se sustentan sobre ninguna racionalidad. Y sobre todo, que por lo menos en los últimos años, todo parece indicar que la insistencia sobre estas argumentaciones están dadas en la negativa a ceder espacios de "poder". Y en la <terquedad> que impide aceptar que la dinámica de las relaciones entre hombres y mujeres no puede seguir estando basada en la subordinación.

Nunca fue válida, (a pesar de su naturalización), pero cada vez es menos sostenible la premisa de que las mujeres son seres humanos de segunda categoría. Colocadas en el rol de "objetos propiedad de alguien", porque evidentemente esta lógica de definición del mundo ha entrañado discriminaciones.

Es urgente trabajar en la aceptación, comprensión y aprehensión social de que las mujeres tienen derecho a ser y a estar en todos los espacios. Y a que las personas tienen el derecho a definir los roles que les interesa asumir en el transcurrir de sus vidas. No es obligatorio para las mujeres ser "débiles" y no es obligatorio para los hombres ser "fuertes".

Ahora bien, ¿cómo opera esto en la cotidianidad?, desde las formas más diversas: las mujeres están en el mundo de lo público, pero el imaginario social colectivo sigue colocándolas en el mundo privado. Un ejemplo de esta afirmación puede encontrarse en la mayoría de los mensajes publicitarios; quien se detenga a observarlos podrá comprobar que a pesar de que las mujeres han poblado las universidades, entre otros múltiples espacios, estos mensajes siguen presentando a la "mujer madre-ama de casa" o a la "mujer objeto del deseo sexual", y en casos mínimos el referente femenino está considerado en su rol productivo y de liderazgo.

Las Reglas del juego del machismo siguen operando en las relaciones sociales⁷, con todos los problemas que esto



⁷Alborg, Carmen, *Malas, Rivalidad y complicidad entre mujeres*, Santillana Ediciones Generales, Madrid, España, 2003, pp 150-155.

Como se puede notar, se da una correspondencia perfecta entre lo que establece la CEDAW y la Constitución nacional en la vía de legitimar la participación de las mujeres en todos los ámbitos y esferas del espacio público.

crea. Como esta afirmación puede parecer exagerada, es conveniente observar varios fenómenos: a) por una parte, el “¿qué más quieren las mujeres?”, si ya lo tienen todo; y b) por otra parte, “los desahogos existenciales” y planteamientos que en la actualidad se realizan colectivos femeninos, sobre si ha valido la pena “emanciparse”, presentando con “añoranza” la vida de las abuelas, que se quedaban en la casa, no tenían la obligación de salir a trabajar y estaban acompañadas de “hombres fuertes” que le proporcionaban todo lo que necesitaban. Claro de este análisis se obvia todo lo relativo a la subordinación, a la violencia, a la dependencia y a la inexistencia de oportunidad de desarrollarse en su ser personal.

Estas cuestiones aunque podrían parecer triviales, hacen parte fundamental en el reconocimiento de la igualdad. Las mujeres están en el ámbito público, pero su ingreso no ha significado una transformación de la sociedad, el proceso social ha sido tan gradual, condicionado y con tanta resistencia a la transformación del modelo jerárquico y cultural, que el ejercicio de los derechos convive con la subordinación, la violencia, la dependencia (aun no sea real, sino emocional), y el control, lo que permite que la valoración de lo logrado en derechos y conquista de los espacios públicos, se mate, y hasta se descalifique.

En paralelo a esta realidad que describimos y que posiblemente es más grave de lo que mencionamos, (en este artículo no estamos considerando por ejemplo lo relativo a la violencia contra la mujer, los feminicidios, la trata...). Toda esta realidad ha convivido en los últimos años con un trabajo y una reflexión para la superación de estas situaciones; se han producido cuatro Conferencias Mundiales sobre Asuntos de la Mujer, se han firmado Convenciones como la CEDAW, con su Protocolo Facultativo, y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar toda forma de Violencia contra la Mujer, (Convención de Belén do Para), entre otros documentos que se refieren de manera específica a estos tipos de discriminación.

Iniciativas que han contribuido a situar la causa de la igualdad entre los géneros en el mismo centro de la agenda mundial. Las instancias nacionales e internacionales que trabajan a favor de los derechos de las mujeres han unido a la comunidad internacional en apoyo de un conjunto de objetivos comunes, se han elaborado planes de acción para el adelanto de la mujer en todas partes y en todas las esferas de la vida pública y privada.

En ese mismo sentido es de justicia reconocer la labor del movimiento feminista mundial, que como movimiento social de lucha a favor de la liberación de las mujeres se ha encargado de evidenciar para su constatación que en el mundo existe desigualdad entre hombres y mujeres, y que esta desigualdad es de origen social, no natural, con manifestaciones diversas dependiendo del sistema sociopolítico, el grado de desarrollo económico, las tradiciones culturales.





Esta constatación evidenciada por el feminismo, podría ser considerada como el gran avance, pues como dice Judith Astelarra⁸, “solo las personas más retrogradadas siguen creyendo que la desigualdad tiene sustento natural, y que deban existir diferencias sociales basadas en el sexo”.

Otro hito importante fue la aceptación y constatación de que el enunciado que por mucho tiempo operó como principio, “el derecho es neutral” es una falacia. Haber desenmascarado al derecho y su supuesta neutralidad, permitió la sustentación de las desigualdades y las inequidades. Comprobación que sustenta la necesidad de generar leyes y políticas de acción afirmativa que se encarguen de manera transitoria (que no significa breve), de erradicar las grandes discriminaciones justificadas de esta forma.

Sobre las acciones afirmativas, se dan variados posicionamientos, por ejemplo, se esgrimen argumentos que afirman que las acciones afirmativas son discriminatorias porque no son paritarias. Con este tipo de razonamiento hay que tener

muchísimo cuidado, porque sus argumentos colocan a los grupos discriminados en la misma trampa de la supuesta neutralidad del derecho. Las acciones afirmativas son correcciones intencionadas que colaboran en la superación de una situación problema. No es posible superar inequidades sin acciones que equiparen a quienes están en situación de desventaja a los que están en situación privilegiada.

Robándole argumentos a doctrinarios del derecho civil y constitucional, es posible afirmar con ellos, que el “ideal de igualdad se tradujo en la más profunda de las desigualdades”⁹ Explica Colina Garea, que la ley liberal nació con una vocación de generalidad que aconsejaba hacer total abstracción de las diferencias de hecho o reales que pudiesen tener relevancia jurídica, ignorando que “ejercitar la justicia imponiendo o aplicando el Derecho, significaba tratar como igual al igual, y como diverso lo diverso”. Sigue afirmando este autor, que el equívoco radicaba, en pretender hacer iguales a quienes no lo eran, porque “la igualdad no consiste en dar a todos el mismo trato, sino en dar a cada uno el trato que le corresponde”. Por ende, parecería que el fallo fue de quienes aspiraron a la pari-

⁸ Astelarra, Judith, *Veinte Años de Políticas de Igualdad, Feminismos, Ediciones Cátedra, Universitat de Valencia, Instituto de la Mujer, Madrid, edición 2005.*

⁹ Rafael Colina Garea, citando a Heller, Raiser, Lucarrelli, Wietholter, Galgano, Ascarelli, , “Algunas consideraciones sobre la Defensa de la Centralidad de la Persona y la Autonomía Privada en el Moderno Concepto del Derecho Civil, AFDUDC,10,2006, pag.217-250.



ficación jurídica de individuos desiguales, intentando hacer formalmente iguales ante el Derecho y en el Derecho, a personas que en realidad no eran iguales en derechos; que no poseían la misma posibilidad de participación, o las mismas cuotas de poder a la hora de diseñar convencionalmente el contenido de las relaciones.

En este interesante argumento, continua afirmando este autor, que “la ausencia de la igualdad material, provocó, que la libertad tampoco lograrse su efectiva realización práctica”. Es pertinente reiterar que Colina Garea, explica este fenómeno referido a la voluntad de contratar en el derecho civil, pero su lógica argumentativa se aplica perfectamente a visibilizar como ha operado en la práctica la valoración de la legitimidad de la participación femenina. Si en el análisis se parte de la igualdad y la libertad formal, se oculta la realidad cultural, histórica, jerárquica e institucionalizada, por ende para que sea justo, hay que trabajar en el reconocimiento del contexto, y aplicar las medidas pertinentes, oportunas y adecuadas para modificarlo.

Para que la plena libertad y la igualdad material no sean <quiméricas utopías y retóricas declaraciones inalcanzables en la práctica>, hay que reconocer que “el pretendido reinado absoluto de la autonomía de la voluntad no pudo ser alcanzado”.

Frecuentemente la equiparación formal encubre grandes desigualdades sustanciales, pues el hecho de encontrarse en una posición de igualdad formal no ha significado que estuviesen en igualdad de condiciones para hacer valer sus intereses. Motivo por el cual, la parte más “débil”, puede sucumbir a los designios de la parte “todopoderosa y fuerte”. De tal modo la relación resultante no es en realidad fruto de un acuerdo de voluntades adoptado en paridad de condiciones, sino que

Los estudios sobre la subordinación de las mujeres, lograron una ruptura epistemológica en el mundo científico, y eso definitivamente es trascendental. El conocimiento de la realidad social se amplió, incluyó a la mitad de la población que había sido invisibilizada, por consecuencia se transformó la comprensión de los fenómenos sociales, y evidenció la necesidad de revisar, cuestionar y modificar las propias bases de constitución de las ciencias.

responde unívocamente a los intereses de uno solo de los “contratantes” o “relacionados”. Para poner las palabras de Colina Garea en el lenguaje que interesa a los fines de este documento, podríamos afirmar: hay personas detentadoras del poder fáctico, y esto lo coloca en una situación de privilegio. Continua afirmando el autor, que en efecto, al aumentar la desigualdad entre los individuos y al incrementar el poder que de hecho detentaban determinados grupos privilegiados, la tan reiterada plenitud de la autonomía de la voluntad postulada dogmáticamente acabó por convertirse en la práctica en un instrumento para la esclavitud personal.



ascenso de la reflexión sobre los temas de las mujeres a una elaboración teórica científica en la academia y en los centros de investigación. Desde esos espacios, profesionales de diversas disciplinas de manera muy rigurosa han realizado investigaciones que explican (aunque no justifican), las sustentaciones sociales sobre la condición de las mujeres y los mecanismos mediante los cuales el sexo biológico se convirtió en una característica social que determina condiciones, cualidades, inteligencias, supremacías. De algunos de estos estudios e investigaciones académicas surgió el concepto de género como categoría relacional que explica como las características sociales y culturales han operado para la construcción imaginaria de lo que es ser mujer y de lo que es ser hombre sobre la base del sexo biológico. La afirmación de la existencia de un sistema social marcado por este sesgo, con el posterior desmonte de razonamientos y la aceptación de que las ciencias no se desarrollan fuera de los contextos históricos que las producen.

Este argumento está sustentado, como ya se ha afirmado, en investigaciones y trabajos académicos de incuestionable rigurosidad. A pesar de esto, y de toda la explicación teórica sobre las relaciones de género, la Real Academia de la Lengua¹⁰ se destapa¹¹ con un planteamiento absolutamente machista y niega esta ventana de conocimiento, esta propuesta tan rica, tan rigurosa y tan seria. Y se atreve a afirmar que el desarrollo de este amplísimo debate conceptual, que tiene por lo menos 30 años, no existe y reitera que todo debe ser referido a la categoría sexo. Aceptando como bueno y válido, y re explicando, con argumentos antiguos, lo que precisamente estos estudios se encargan de denunciar. Para la academia parece no ser importante como la categoría sexo ha servido para justificar discriminaciones, lo que si le parece "vital" es "explicar que <género>, en el idioma español, tiene otras connotaciones, y no las que esta teoría le asigna, y sobre todo que como parecería que las sociedades son estáticas, no es posible aceptar esta nueva categorización...

Este interesante análisis, que por analogía se equipara a la lógica como han operado los derechos de las mujeres, este autor lo presenta como si fuese algo del pasado que queda superado con la constitucionalización y la asunción del Estado Social de Derecho. Cuidado con esto, no es un secreto para nadie, que el neoconstitucionalismo hasta el momento, también es postulado, que no es realidad concreta y lograda, lo que está implicando que lograr realmente la plena igualdad, sigue siendo tarea pendiente en el derecho, en la justicia, en lo económico, en lo social.

Sobre la participación de las mujeres, sería de justicia reconocer que hay una situación de ventaja en el accionar en los espacios públicos a favor de los hombres, hay una amplia, larga, arraigada, bien definida, bien construida y bien justificada distancia; identificada en la supremacía de lo masculino en el ejercicio del poder, con todo lo que ello representa. Para lograr la equidad, para que ambos grupos humanos estén en igualdad de condiciones hay un largo camino por recorrer. Ese recorrido definitivamente amerita intervención específica a ese propósito. Las acciones afirmativas constituyen una estrategia válida para minar el sistema patriarcal, desde la transformación de su estructura social.



Cuanta prepotencia, parecería que no es esta la misma Real Academia, que acepta el uso de modismos y otros usos lingüísticos con una cierta y relativa facilidad cuando se refiere a los temas de tecnología de la información. Es pertinente recordar que es esta misma Academia la que afirma que el lenguaje es poder; por eso resulta tan difícil "comprender", estos pruritos sobre la necesidad de "no cargar el lenguaje", cuando se exige la visibilización de las mujeres en el mismo.

Los estudios sobre la subordinación de las mujeres, lograron una ruptura epistemológica en el mundo científico, y eso definitivamente es trascendental. El conocimiento de la realidad social se amplió, incluyó a la mitad de la población que había sido invisibilizada, por consecuencia se transformó la comprensión de los fenómenos sociales, y evidenció la necesidad de revisar, cuestionar y modificar las propias bases de constitución de las ciencias.

Otro ejemplo, es indudable que ha sido trascendental el

10 <http://www.rae.es/rae/gestores/gespub000001.nsf/>. Consultada octubre 15 de 2011

11 Absolutamente intencionada la expresión "popular" de <destaparse>, la intención es de expresar la consternación ante este "razonamiento".

En esta lucha hay hitos, de manera poco exhaustiva, se destacan los ya mencionados en este artículo: el reconocimiento de la desigualdad entre hombres y mujeres, la aceptación de que el derecho no ha operado de forma neutral y la ruptura epistemológica de las ciencias que significó la reflexión sobre los temas de las mujeres.

En esta construcción de legitimidad de participación femenina, vale mencionar la Plataforma de Acción de Beijing¹², que si bien no es vinculante para los Estados, ha creado una obligación moral muy fuerte en el marco de las Naciones Unidas, y recoge en 12 áreas críticas prioridades de intervención, con objetivos estratégicos y acciones concretas referidos a la eliminación de las desigualdades de género. A saber: 1. La mujer y la pobreza. 2. Educación y capacitación de la mujer. 3. La mujer y la salud. 4. La violencia contra la mujer. 5. La mujer y los conflictos armados. 6. La mujer y la economía. 7. La mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones. 8. Mecanismos Institucionales para el adelanto de la mujer. 9. Los derechos humanos de la mujer. 10. La mujer y los medios de comunicación y difusión. 11. La mujer y el medio ambiente. 12. La niña.

Esta plataforma de acción supone un verdadero punto de inflexión en la lucha por la igualdad en el marco internacional. Con una implicación muy amplia para el trabajo de los Estados a fin de lograr que la igualdad entre hombres y mujeres sea una realidad. Si se trabaja de manera seria en estos planteamiento, evidentemente surge la necesidad de repensar la vida, en lo social, laboral, familiar, económico, la salud, la educación, la política, el poder. Mirando todo desde la perspectiva de la inclusión de ambos géneros en todas las facetas y áreas del desarrollo. Ahora bien, parecería necesario que los Estados renueven sus compromisos en esta vía, la Conferencia se celebró en 1995, podría pensarse que el proceso está resultado lento, demasiado gradual y que está requiriendo un nuevo empuje.

A pesar de estas diversas “cotidianidades” que están interactuando en el mundo, por un lado la evidencia de que el mundo cambio y las mujeres están en el espacio público. Y por otro lado, la resistencia a reconocer el cambio, que el modelo sustentado en la mujer encargada de la reproducción y el hombre encargado de proveer recursos económicos, ya no es el marco desde donde opera la humanidad. Esta resistencia, permite que siga costando muchísimo esfuerzo la aprehensión



La propuesta entonces es desterrar prejuicios y asumir un compromiso permanente y activo, con una visión respetuosa del ser individual.

¹² Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Plataforma de Acción de Beijing, 1995. www.un.org/womenwatch/confer/beijing/reports/platesp.htm, consultada

y comprensión de que la igualdad no está referida a formas de ser, sino a asuntos de derecho y de democracia. Surgen nuevas interrogantes. ¿Es posible, es de justicia, está bien, que a las mujeres se nos construya como “objetos” y no como “sujetos”? La reflexión es vital, porque es una buena vía para identificar la discriminación y desde la responsabilidad de saberla, combatirla. Por ende introducir el tema en la agenda pública, trabajar en el impulso de políticas de igualdad de oportunidades y de equidad.

La propuesta entonces es desterrar prejuicios y asumir un compromiso permanente y activo, con una visión respetuosa del ser individual. Y desde ahí, tener la posibilidad de identificar una construcción social que hace “hombres” y “mujeres”, con roles rígidos y estereotipados que han operado como justificadores de la discriminación.

Reiterando ideas, (con estos temas tan densos, siempre vale la pena). Ya se ha mencionado que hay teorías que se han encargado de evidenciar como opera este fenómeno. Existe una amplia investigación que la sustenta, y que ha permitido visibilizar, una construcción cultural que asigna características y roles a las personas, dependiendo de su sexo. Ya ha sido afirmado que el análisis de género se encarga de presentarnos los sistemas de operación de esta construcción cultural, social e histórica, que sobre la base biológica del sexo determina lo masculino y lo femenino; y que abarca relaciones, valoraciones, comportamientos, actitudes, roles, posiciones jerárquicas, tareas, y demás características que definen lo femenino y lo masculino en una sociedad y momento histórico determinado.

Ya se ha establecido que la construcción del imaginario ha operado construyendo mitos, (el derecho es neutral, la justicia es igual para todos, hay roles diferenciados estructurales que definen la condición de mujer y la condición de hombre). Es importante recordar que los mitos operan como perpetuadores del estatus quo, y que una de sus características definitorias, es su resistencia al cambio. La gran fortaleza del mito, reside en que es invulnerable a las pruebas racionales que lo desmienten. Esto hace importante y vital continuar en la búsqueda de respuestas a las interrogantes que surgen sobre el mantenimiento de este “status quo”, ¿la sociedad que merecemos debe estar basada en el reconocimiento formal de la dignidad humana, pero en el establecimiento de condiciones materiales que lo hace imposible en la cotidianidad? ¿Es justa la subordinación

Sobre la participación de las mujeres, sería de justicia reconocer que hay una situación de ventaja en el accionar en los espacios públicos a favor de los hombres, hay una amplia, larga, arraigada, bien definida, bien construida y bien justificada distancia; identificada en la supremacía de lo masculino en el ejercicio del poder, con todo lo que ello representa.



sobre la base de la discriminación y la preeminencia de unas personas sobre otras?

Refiriendo nuevamente a Héller y a Ruiperez Alamillo, citado por Colina Garea¹³, es conveniente afirmar con ellos, que “lo que verdaderamente debe preocupar es dotar de auténtica efectividad a los derechos”, porque no es admisible que queden en el nivel de meras declaraciones programáticas vacías de contenido. “Debe ser un auténtico derecho para todas las personas recibir un trato igual, constituye una verdadera obligación que compete a los poderes públicos, para que adopten cuantas medidas sean necesarias en orden a garantizar la efectiva realización material del derecho a ser tratados igualmente”. “La igualdad deja de ser un derecho negativo, garantizado por la inacción estatal, para convertirse en un auténtico derecho positivo, en cuya efectiva realización los poderes públicos desarrollan un papel imprescindible, condicionando la autonomía a los principios de igualdad material, justicia, equidad, interés social”. Seguimos siendo libres, pero en provecho de la libertad de todos/as, vamos a evidenciar que en la práctica, la “libertad formal” ha beneficiado a un colectivo, y tomemos las medidas

correctivas para que esto deje de ser así, en beneficio de todos/ as y lograr la “igualdad y libertad real”.

La fuerza de la cultura y las costumbres es tan inmensa, que las mujeres están en el mundo de lo público, cada vez tienen más incidencia en la toma de decisiones políticas. Los estudios demuestran que en la mayoría de los hogares el ingreso femenino es fundamental para el sostenimiento de los hijos y las hijas. Están en las escuelas y en las universidades. Pueden ejercer sus derechos civiles y políticos. Son sujetas de crédito; y están en las ciencias, en las artes, en la política, (no como ejemplo paradigmático de una que lo logró, sino que cada vez son más). Y a pesar de todo esto, el imaginario colectivo, las sigue construyendo para el espacio privado. Como si la estuviera en el espacio público todavía hubiese que silenciarla y fuese algo que las mujeres hacen, pero porque han invadido un

espacio que no les pertenece; se sigue imponiendo lo que se ha llamado “techo de cristal” para las más altas posiciones, y las investigaciones continúan evidenciando que para las mujeres es más difícil y que consiguen menos medios de financiación que los hombres.

Rápidamente algunos ejemplos para ilustrar las afirmaciones, fíjense en las mesas directivas de cualquier institución pública o privada, por lo regular la mayoría son hombres y no es porque las mujeres no trabajan muchísimo en esos espacios. Vale la pena insistir en lo de la publicidad, fíjense en cómo esta se empeña en no reconocer el rol ejecutivo, gerencial, profesional de las mujeres y sigue situándolas en los roles tradicionales.

La violencia contra las mujeres y los feminicidios están ahí para demostrar que hay que parar esta socialización, esta educación que construye a las mujeres como “propiedad de alguien”, que como nos posee, como es el “dueño” puede pensar tiene derecho a maltratar, a golpear, a negar permisos... y que “las mujeres tienen que portarse bien, porque si no, hacen enojar a los hombres”.

La sociedad debe evolucionar para cambiar las bases de la construcción de “la persona”, ya no es posible construir seres humanos, por el hecho de que sean mujeres, limitadas, subordinadas, propiedad de alguien. Llegó el momento de una construcción sobre la base de los derechos fundamentales, por ende la construcción de la feminidad debe hacerse sobre la base de sujetas libres, pensantes, autónomas y capaces.

Esa construcción “cosificada” es lo que ha permitido que los hombres piensen que las mujeres les pertenecen, y se olviden de que “las personas no se poseen”, porque son “libres e iguales en dignidad y derechos”. Necesitamos desarrollar sociedades solidarias, respetuosas, democráticas, que reconozcan el amor, no con la noción referida a la pasión, sino el amor visto como el respeto de la otra persona con una “legítima otra”, como de una manera tan certera postula Humberto Maturana¹⁴.

Aseguro, que cuando se logra bajar las defensas, y observar detenidamente, cómo operan los convencionalismos sociales, es posible iniciar el proceso de abrir esta ventana de nuevas alternativas. Y no solo por “las mujeres” como concepto abstracto, sino por la sociedad en general, que incluye a nuestras hijas y nuestros hijos.

Es bueno hacer notar, porque es parte de las trabas para que las mujeres puedan ejercer su derecho a la participación, que las expresiones más duras del machismo¹⁵ como la violencia en todas sus manifestaciones, el control, y todas las aristas



13 Rafael Colina Garea, citando a Héller y a Ruiperez Alamillo, “Algunas consideraciones sobre la Defensa de la Centralidad de la Persona y la Autonomía Privada en el Moderno Concepto del Derecho Civil, AFDUDC,10,2006, pag.217-250

14 Maturana, Humberto, Amor y juego, J.C. SÁEZ editor, 2003.

15 Castañeda, Marina, El Machismo Invisible, Editorial Grijalbo, México, 2002.

sociales ya mencionadas, está conviviendo con otras manifestaciones muy sutiles, cuasi invisibles. Incluso a características propias del machismo se les está asignando la categoría de “problemas de personalidad” y por ahí se les justifica. Este tipo de machismo está operando tras las apariencias, con expresiones que pueden parecer anodinas; inclusive si la mujer en algunos momentos decide hacerlas constar, se la acusa de “complicada”; pero las mismas reflejan un juego de poder importante, son detalles pequeños que acarrear grandes consecuencias, que expresan las desigualdades reales que siguen dándose en los ámbitos social, económico y político.

Sobre esto hay múltiples ejemplos: un recurso muy usado en estas expresiones del micro machismo, es que si una mujer no está de acuerdo con un planteamiento que está realizando un hombre, inmediatamente se le acusa de que no tiene capacidad de escuchar. Y aunque ella certifique que escuchó, pero que no le parece pertinente y exponga sus razones, en innumerables ocasiones se sigue esgrimiendo el argumento de que no escucha y si la mujer insiste entonces se la acusa de intransigente; porque lo que se espera es que esté de acuerdo, no que tenga la capacidad de expresar su desacuerdo y ofrecer sus puntos de vista.

Otro ejemplo, es la confusión generalizada en que se ha sumido a las mujeres, sobre lo que se espera de ellas. Se les exige que tengan la mayor y casi absoluta responsabilidad de las tareas domésticas, pero se quiere que estudien y trabajen. Se les exige que muestren iniciativas, que tomen decisiones, pero que a la vez, se les solicita que sigan siendo “obedientes a su hombre” sin cuestionarlo, que sigan siendo muy femeninas, que salgan a trabajar, pero que sigan siendo perfectas madres y esposas, que se comprometan con su trabajo, pero que estén dispuestas a dejarlo si su marido así lo quiere por el bien de la familia y de la descendencia.

Estos aspectos que posiblemente parezcan exagerados, por su vinculación con las emociones, lo hacen más complicado todavía, pero no imposible, de lo que se trata es que como afirma el maestro Edgar Morín, podamos ser capaces de “tomar en cuenta, todo lo que debe ser tomado en cuenta”¹⁶.

Por eso es importante reconocer los avances desde un prisma que permita entender que los pendientes siguen siendo inmensos y vinculados a múltiples realidades: Las mujeres en la comprensión de su nuevo rol. Para desde esa comprensión, puedan librarse de los síndromes

Hay colectivos tan interesados en revertir el proceso de reconocimiento de los derechos de las mujeres, que han llegado al extremo de afirmar que la salida de las mujeres al mundo laboral es un factor determinante de la descomposición social, en el desarraigo de la juventud, en las altas tasas de criminalidad.



¹⁶ Morín, Edgar, citado en *Las Catedras docentes del Prof. Sotolongo, Diplomado Pensamiento Complejo y Teoría del Caos, Instituto Global de Altos Estudios Sociales, 2011.*

creados la triple jornada laboral, el escaso reconocimiento a su labor, y la multiplicidad de responsabilidades que se les abrogan.

Los procesos de cambio implican que habrá grupos interesados en conservar las cosas como están si han sido beneficiados. Hay colectivos tan interesados en revertir el proceso de reconocimiento de los derechos de las mujeres, que han llegado al extremo de afirmar que la salida de las mujeres al mundo laboral es un factor determinante de la descomposición social, en el desarraigo de la juventud, en las altas tasas de criminalidad. La explicación que ofrecen es que como las madres están fuera de la casa, los hijos y las hijas se han quedado sin el debido cuidado y supervisión. De manera absolutamente irresponsable excluyen del análisis la responsabilidad paterna, estatal, empresarial, y la necesidad de la transformación social que debió darse a la par que las mujeres entraron de forma masiva al mundo público; que permitiera consolidar un nuevo modelo de familia, alejado del modelo patriarcal. Que presenta y crea en el imaginario la noción de familia, como lugar de paz, de seguridad y de estabilidad, pero que en la realidad es el modelo por excelencia de las relaciones jerárquicas y del ejercicio de la violencia (quien lo ponga en duda que busque las cifras de la violencia intrafamiliar y de la violencia contra la mujer). Es urgente la comprensión de que el machismo sigue existiendo porque la sociedad participa en él, por vía de consecuencia para que desaparezca toda la sociedad debe cambiar de actitud. No es posible que la responsabilidad por la reproducción siga asumiéndose como responsabilidad femenina.

Estos razonamientos operan en la mayoría de las ocasiones por miedo, por sentir una amenaza a lo “que siempre ha sido”; por ejemplo, muchos hombres en posiciones públicas o de poder, se dieron cuenta que en la medida en que esas posiciones también pertenecen a las mujeres, tendrán menos posibilidad de ocupar esos espacios, y se preocupan...

En fin, que los pendientes siguen siendo múltiples, variados y de diversas consecuencias. Ahora bien, como principio de la reflexión es pertinente tener en cuenta que el análisis de la realidad social, no puede realizarse para conducir al síndrome de la desesperanza. Sino que muy por el contrario, debe significar una punta de lanza para la acción, de ahí que en la parte conclusiva es pertinente recordar que como dice El Principito: las personas mayores nunca comprenden nada por sí solas¹⁷. Aunque puede resultar extenuante tener que hablar lo mismo una y otra vez, dar siempre las mismas explicaciones no necesariamente comprendidas, sobre que los derechos de las mujeres también son derechos humanos, es importante, es de obligación reiterar, exigir y recalcar.

Insistir, reiterar, argumentar, sobre la base de los principios de derechos humanos. A las mujeres no puede pasarles como al campesino descrito por Kafka, en su “Parábola ante la Ley”¹⁸, que tocó la puerta, le informaron que no había posibilidad de entrar, y se quedó esperando tras la puerta para que le avisaran cuando poder entrar, cuando se atrevió a volver a tocar,



A las mujeres no puede pasarles como al campesino descrito por Kafka, en su “Parábola ante la Ley”, que tocó la puerta, le informaron que no había posibilidad de entrar, y se quedó esperando tras la puerta para que le avisaran cuando poder entrar, cuando se atrevió a volver a tocar, ya era tarde.

ya era tarde. Hay que tocar una y otra vez, hasta que la puerta se abra, hasta que se logre vivir una cotidianidad respetuosa de la dignidad personal.

Puede ser pertinente continuar la reflexión sobre lo esencial, sin indulgencias, con argumentos sólidos, y con la certeza de que habrá quien rápidamente entienda y acepte; quien rápidamente entienda y considere una amenaza reconocer derechos, porque implica ceder poder, visto el poder no como un ejercicio consciente para la realización de algo en beneficio de la colectividad, sino desde la absurda concepción del poder para la subrogación, para el beneficio personal, para el control y la dominación.

Por eso es importante insistir en que los derechos de las mujeres son derechos humanos, las mujeres no son cosas, son personas. Pero retomando lo relativo a la legitimidad de la participación de las mujeres, si luego de todo lo dicho, alguien quiere ponerle el ingrediente de que hay aspectos en que hay

¹⁷ Antoine de Saint-Exupéry, *El Principito*, Editions Gallimard, 1929, Emece Editores, Barcelona España, 2000.

¹⁸ Peña González, Carlos, en *el Prologo de Género y Derecho, de la Colección Contraseña*, Ediciones La Morada, 1999. Hace una referencia magistral a este texto.

que ganarlos, que no puede ser una dádiva. La gran noticia es que las mujeres hace tiempo que se lo ganaron, con ahínco, con tesón, con entusiasmo, con entrega. Porque hace mucho que las mujeres están trabajando. Hace mucho que somos un sostén innegable de todas las instituciones. Hace mucho que expresaron voluntad y deseo. Hace mucho que demostraron que pueden. Hace mucho que lo están haciendo. En ocasiones bien, en ocasiones no tan bien, pero luchando por hacerlo, y aprendiendo para hacerlo, haciéndolo, sin desmayo día a día, hora a hora, minuto a minuto, segundo tras segundo.

El poder delegado en los hombres y cualquier otro tipo de poder en la sociedad no es natural, no es algo con lo que se nace. Es una situación que se construye y surge por las relaciones que operan entre los seres humanos en una situación o actividad específica. Se afirma que es legítima la participación de las mujeres en los espacios públicos, porque las decisiones sobre el destino de los pueblos se toman desde esos espacios, y no es posible que se sigan tomando sin tomar en cuenta la perspectiva de las mujeres.

Y surgen las mismas las cuestionantes. ¿Se corresponde la convivencia humana con los principios de la democracia, los derechos humanos y el fin principal de creación de los Estados? ¿Es necesario mirar y remirar la construcción del “poder” como

elemento clave de la subordinación? ¿Qué poder? ¿Para qué el poder? ¿Qué subordinación? ¿Cómo mirar las jerarquías de la democracia, sin subordinación?

Simone de Beauvoir¹⁹, escribió el Segundo Sexo en la primera mitad del siglo pasado, y relata en sus memorias, que fue acusada entre otras cosas de: “... Insatisfecha, frígida, ninfómana, lesbiana, cien veces abortada, fui todo, hasta madre clandestina. Me ofrecían curarme de mi frigidez, saciar mis vampíricos apetitos, me prometían revelaciones en términos groseros, pero en nombre de la verdad, de la belleza, de lo sano y hasta de la poesía, indignamente devastada por mí”. Parece mentira, que casi un siglo después, sigue teniéndose el mismo miedo por las mujeres que evidencian estas realidades y exigen que la misma cambie. ¿Por qué el miedo?

Se requiere de una nueva visión y creación de otras formas de ejercicio del poder, en la representación de los intereses de las mujeres, respetando las diferencias, desde la confianza, el compromiso, la transparencia, la solidaridad. Que se permita, que se haga real lo que la Constitución establece, y que sea posible construir el mundo desde la libertad. ¿Utopía? ¿Y acaso lo bueno que hemos construido como humanidad, no ha surgido de las utopías?

Licencida Yildalina Taten Brache



Licenciada en Derecho de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) Maestría en Defensa y Seguridad, Escuela de Graduados de Altos Estudios, Instituto Superior para la Defensa, Fuerzas Armadas de la República Dominicana. Estudios de Maestría en Género y Desarrollo, Instituto Tecnológico de Santo Domingo. Diplomado en pensamiento Complejo y Teoría del Caos, Instituto Global de Altos Estudios Sociales. Postítulo en Derechos Humanos de las Mujeres: Teoría y Práctica, Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile. Postítulo, Derechos Humanos y Democracia, Universidad Alcalá de Henares, España. Postítulo en Población y Desarrollo Sostenible, Universidad de Santiago de Chile. Curso de Gerencia Social con Perspectivas de Género, INDES-BID, Washington.

¹⁹ de Beauvoir, Simone, *La Fuerza de las Cosas*, Editorial Sudamericana, 2000.

¿A quiénes representan los que representan?

Por Gemma Bardají



1A los fines de este documento legitimidad está vista como la capacidad y el derecho para ejercer una función y participación está referido a la noción de intervención junto a otras personas en algo.
http://www.poeticas.com.ar/Directorio/Poetas_miembros/Emily_Dickinson.html, en fecha 10 de octubre 2011.

La democracia se ha ido dotando de un plus de legitimidad y convirtiéndose casi en una norma universal aceptada por la mayoría de los Estados-nación. Se comparte ampliamente la concepción de que los países deben realizar periódicamente elecciones multipartidarias para establecer el gobierno de un determinado país. De hecho no es factible hoy en día concebir la representación política sin elecciones periódicas.

La representación política constituye uno de los principios básicos que consagra y da sustento a los Estados de derecho. Su valor político es incalculable, ya que no actúa exclusivamente como un factor de participación popular, sino que además, y quizás lo más importante, contribuye determinadamente a crear un vínculo de legitimación entre gobernantes y gobernados.

Todo y que existe un consenso general de aceptación de que la democracia es la mejor opción para la organización de la convivencia humana, los debates en ciencia política de los últimos años se han focalizado precisamente en buscar respuestas coherentes a la aguda crisis que padecen prácticamente todas las democracias representativas contemporáneas. En ese intento por superar los conflictos inherentes al concepto de representación política, conceptos como "participación" e "igualdad" se han vuelto palabras claves en los documentos normativos nacionales e internacionales. Las personas no sólo deben tener el poder de elegir a sus gobernantes, sino que también deben participar en igualdad de condiciones en los procesos de toma de decisiones que afectan a sus vidas.

Desde hace algunos años, la representación política se encuentra en un período crítico al ser por un lado, denunciada por ser deficitariamente representativa y por otro, por defenderse como la institución que protege la naturaleza democrática de los Estados modernos.

Durante la mayor parte del s.XX la mayoría de las tensiones sociales estaban relacionadas con los recursos y el centro del debate se situó en la redistribución igualitaria, relegando, por norma general, las cuestiones relativas a las diferencias.

En la actualidad la situación es otra, el telón de fondo sobre el que estallan los conflictos sociales es la globalización cuyo efecto homogeneizador tensa la aparición de reivindicaciones que reclaman su especificidad y particularidad local. Reivindicaciones nuevas que exigen que las diferencias no impliquen desigualdades, en cierta manera han eclipsado a las anti-



guas luchas redistributivas, aunque ello no significa que éstas ya no existan, sino que más bien conviven y se nutren entre sí.

Ahora en el escenario político aparece esta nueva forma de reivindicación social, la del reconocimiento, que implica el cuestionamiento de las tradicionales formas de hacer y entender la política. Su principal demanda se centra en la exigencia, cada vez más contundente, de ampliar los límites de representación en los espacios donde se escenifican y arbitran los conflictos de intereses y donde se adoptan las decisiones públicas.

Lo que en realidad se está cuestionando es si todas las personas pertenecientes a una comunidad política pueden expresar sus intereses e interactuar en condiciones de paridad a la hora de resolver sus disputas y defender sus intereses. En este sentido es legítimo preguntarse si las reglas responsables de determinar cómo y quiénes toman las decisiones son justas o por el contrario niegan injustamente a determinadas personas y/o colectivos la posibilidad de participar en paridad con otras en la interacción social.

No podemos negar que estamos viviendo cambios sociales profundos que se corresponden con cambios en los imaginarios colectivos. Las nuevas sociedades globales que se están gestando, muestran nuevas formas de estratificación social, nuevas relaciones sociales y nuevas identidades que evidencian un quiebre con el modelo del Estado del bienestar.

La relevancia de estas transformaciones tiene especial

sentido, aunque también es cierto que en buena parte de los países del mundo, las mujeres continúan enfrentando serias dificultades para ser elegidas para cargos públicos, los partidos políticos no las nominan como candidatas y el electorado refleja y actúa en base a los estereotipos de género reinantes en la sociedad, escogiendo preferentemente a los candidatos varones. A pesar de los derechos garantizados por la ley y la retórica política del buen gobierno la representación política de las mujeres sigue estando muy por debajo de lo deseado.



La desigualdad y la discriminación se evidencian claramente en el todavía insuficiente ejercicio del derecho a la participación y representación política, es decir, al ejercicio de una ciudadanía plena por parte de las mujeres.

Las mujeres no viven sus derechos políticos en condiciones de igualdad con respecto a los hombres. Sus mayores limitaciones se evidencian en el derecho a ser electas y en las oportunidades de participar en los procesos de toma de decisiones de la vida política y pública nacional, y en lograr que sus intereses y necesidades tengan presencia en las decisiones públicas.

influencia en las nuevas formas de hacer y entender la política. La toma de conciencia de la multiplicidad de escenarios sociales e identidades que ha destapado la globalización, nos sitúa en un punto que necesita ser sometido a continua revisión, implica una dialéctica y accionar político que cuestione las tradicionales formas de hacer política.

La urgente necesidad de responder a estos nuevos retos derivados de la globalización, sitúan a las democracias en una posición de impotencia frente a la creciente complejidad en la esfera social y política, incapaz de dar respuesta a las nuevas realidades. Por eso no es de extrañar que la ciencia política y social contemporánea centre sus debates en la actual crisis de las democracias representativas.

Algunas de las principales críticas se han dirigido precisamente a la incapacidad de los sistemas democráticos para gestionar los intereses y las necesidades de la diversidad, de las distintas minorías y grupos sociales y la incapacidad de neutralizar desigualdades estructurales históricas. Una de esas desigualdades estructurales difícil de desactivar y que pone en cuestión la legitimidad de la democracia es la ausencia de mujeres en los espacios de poder¹.

Durante mucho tiempo las mujeres han sido privadas de su derecho a elegir y a ser elegidas quedando completamente al margen de cualquier decisión política. En los últimos años hay que destacar que han habido importantes avances en este

El problema no estriba tanto en su grado de participación, sino más bien en cuáles son los espacios en los que se les permite participar y cuáles son los obstáculos institucionales que limitan y condicionan su representación.

La práctica social y política demuestra que las mujeres no cuentan con las mismas posibilidades de acceso a puestos de decisión política, ni de participación en la toma de decisiones, ni de consideración de sus capacidades para ocupar puestos públicos. La desigualdad y la discriminación se evidencian claramente en el todavía insuficiente ejercicio del derecho a la participación y representación política, es decir, al ejercicio de una ciudadanía plena por parte de las mujeres.

La igualdad y la prohibición de la discriminación, son las dos piedras angulares de los sistemas de derecho y de la cultura de la legalidad. El respeto a los derechos humanos y a estos principios fundamentales, constituyen la base para el desarrollo de una sociedad democrática y la vigencia de un Estado de Derecho².



¹ Rosa Cobo, "Sexo, democracia y poder político", p.18, http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/3069/1/Feminismos_3_02.pdf

² Badilla, Ana Elena y Torres, Isabel, "La protección de los derechos de las mujeres en el Sistema Interamericano de derechos humanos", en: *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y los derechos de las poblaciones migrantes, las mujeres, los pueblos indígenas y los niños, niñas y adolescentes*, Tomo I. IIDH, Costa Rica, 2004.

La relación entre el concepto de derechos humanos y el concepto de democracia es ineludible, e más, son conceptos complementarios, ya que sin democracia no puede haber realidad efectiva de los derechos humanos. Pero al mismo tiempo, sin respeto a los derechos humanos, no puede haber democracia. Debe existir por lo tanto equilibrio y relación complementaria entre ambos conceptos³.

“La democracia presupone un orden jurídico, una Constitución y un Estado de derecho que garanticen las libertades y los derechos fundamentales de las personas⁴”

En este sentido el Estado debe propiciar y garantizar las condiciones para el goce y ejercicio de sus derechos por parte de las mujeres, en igualdad y no discriminación, en concordancia con las obligaciones que los Estados asumen en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

La participación igualitaria de mujeres y hombres en la vida pública es uno de los principios fundamentales de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979 y en vigencia desde 1981. En la actualidad, 30 años después de que 165 estados ratificaran la Convención, las mujeres de prácticamente la totalidad del mundo continúan estando ampliamente inarre-

“La democracia presupone un orden jurídico, una Constitución y un Estado de derecho que garanticen las libertades y los derechos fundamentales de las personas”



³Carbonell, Miguel; Carpizo, Jorge y Zovatto, Daniel. “Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica”, p.143. IDEA, Internacional, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. México, 2009.

⁴Idem, p.3.

presentadas en la esfera política, siguen recibiendo una consideración distinta, un tratamiento inferior y marginal, situación que evidencia una de las mayores debilidades de los sistemas políticos democráticos.

Actualmente, los datos de representación de las mujeres en los puestos de poder y toma de decisiones a nivel mundial demuestran que, a pesar de los esfuerzos, persisten las resistencias para el avance de las mujeres a los espacios de poder tradicionalmente dominados por los varones.

Es muy importante entender que la baja representación de las mujeres en el poder político no es un problema técnico, sino que es un problema político resultado de una larga historia de exclusión de las mujeres de todos aquellos espacios en los que se deciden recursos económicos, políticos y culturales⁵.

Según datos de la Unión Interparlamentaria de octubre del 2011, el promedio mundial de mujeres parlamentarias es del 19,3% de representación para la Cámara alta y la Cámara baja medidas conjuntamente⁶. Sin embargo, esta cifra está muy lejos del 30% considerado como porcentaje mínimo para asegurar una 'masa crítica' de mujeres que pueda influenciar en el proceso de toma de decisiones y en las prioridades del quehacer político.

Reformular la democracia y extenderla a más personas y a más grupos sociales es una exigencia frecuente en distintos medios académicos y en numerosos foros internacionales. En medio de esta reflexión sobre la crisis de la democracia representativa se ha comenzado a debatir sobre la democracia paritaria, que consiste en una revisión del concepto de representación que hasta ahora solamente atendía a la pluralidad ideológica y a la pluralidad territorial, y se ha comenzado a considerar el hecho de que si la ciudadanía está compuesta por mujeres y hombres, ambos deben estar representados en porcentajes similares en el sistema político.

La propuesta paritaria aspira a alcanzar una democracia que sea capaz de representar la pluralidad política, ya que sólo entonces será capaz de representar la diversidad de intereses de la ciudadanía a la que gobierna. Por esta razón el desarrollo de la democracia requiere cada vez más de un mayor nivel de representación, una mayor participación de los diversos grupos que conforman una comunidad política. Si la representación de una sociedad concreta no muestra fielmente su diversidad, entonces debemos cuestionarnos su sistema democrático en

**Por esta razón
el desarrollo de la
democracia requiere
cada vez más de un mayor
nivel de representación,
una mayor participación
de los diversos grupos
que conforman una
comunidad política.**

toda su amplitud.

Para que la clase política sea representativa debe, por un lado, reflejar las características políticas, sociológicas y culturales de la sociedad a la que representa y por otro, es su responsabilidad defender las demandas de los distintos grupos a los que representa. La clase política debe ser, como afirma Jacqueline Jiménez Polanco, un espejo de la sociedad y de sus orientaciones políticas.

En este sentido es importante entender que la problemática no se reduce a una cuestión exclusivamente de cifras. Si no a una cuestión de derechos y de legitimidad de las decisiones de la clase política; si las decisiones políticas y legislativas han de ser tomadas en beneficio de todos los miembros de la sociedad, lo justo y democrático es tomar en cuenta la experiencia de la diversidad que conforma esa sociedad. Por lo tanto, debe ser una exigencia democrática ampliar los márgenes de representación a todos aquellos sectores y colectivos excluidos históricamente.

Ahora bien, ¿de qué forma pueden las democracias actuales asumir los desafíos del mundo contemporáneo?, ¿cómo incluir la diversidad en los sistemas políticos democráticos?

La década de 1990 y los primeros años del siglo XXI han sido especialmente intensos en lo que a reformas políticas se refiere en la región Latinoamericana y el Caribe. La mayoría de reformas han estado dirigidas a "sintonizar" los sistemas políticos con la aparición de estas nuevas realidades sociales y con las crecientes demandas de una ciudadanía que exige una mayor y mejor representación de la diversidad en los espacios de toma de decisiones⁷.

A pesar de que las reformas políticas y electorales de las

⁵ *Ibid.*

⁶ <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>

⁷ Zovatto, Daniel y Henríquez Orozco, J. Jesús, "Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007", p.4. Universidad Autónoma de México e IDEA Internacional, México, 2008.



La toma de conciencia de la multiplicidad de escenarios sociales e identidades que ha destapado la globalización, nos sitúa en un punto que necesita ser sometido a continua revisión, implica una dialéctica y accionar político que cuestione las tradicionales formas de hacer política.

últimas décadas se han orientado a ampliar los márgenes de representación y participación política de sectores de la ciudadanía tradicionalmente excluidos, la representación política de las mujeres sigue siendo muy deficitaria.

Esta situación afecta directamente, no sólo a los derechos políticos de las mujeres, que conforman alrededor del 50% de la población, sino también a la dificultad de visibilizar las demandas específicas de las mujeres, a la posibilidad de mejorar el marco legal de sus derechos y a establecer políticas públicas, nacionales, sectoriales y locales que prioricen la problemática de la desigualdad entre los géneros. Este grave déficit democrático afecta además a la misma legitimidad de los sistemas democráticos.

Es cierto que la discriminación y la exclusión de las mujeres del ámbito político están relacionadas con múltiples factores, tanto institucionales como no institucionales, que tienen influencia directa en su acceso al poder político. En este sentido es cierto, como sostiene Giovanni Sartori, que ni las instituciones ni las constituciones pueden hacer milagros, pero también es cierto que la estructura legal de un país ordena y organiza los procesos de toma de decisiones y es fundamental para el buen funcionamiento de las democracias modernas.

Por esta razón es fundamental prestar especial atención a aquellos instrumentos de los sistemas políticos que influyen en la representación política de las mujeres. En este sentido los sistemas electorales adquieren una relevancia fundamental, ya que son los que establecen las reglas del juego democrático, de cómo se distribuye el poder político, según su diseño se favorecerá o no la representación política de las mujeres.

La elección del sistema electoral juega un papel decisivo dentro del entramado institucional de un país, porque la dimensión electoral afecta profundamente al sistema político, especialmente a través del sistema de partidos y de los márgenes de la representación, ya que reflejará los estereotipos y los roles de géneros de una sociedad determinada. Por otro lado se debe tener en cuenta que el sistema electoral es uno de los instrumentos políticos más fáciles de manipular pudiendo tanto



contribuir al desarrollo y fortalecimiento de una democracia representativa o por el contrario favorecer el clientelismo político por ejemplo.

Los sistemas electorales son uno de los soportes fundamentales para acceder a sistemas democráticos más representativos. Las reformas electorales esperan que las transformaciones en la forma de elegir las autoridades públicas tengan un impacto positivo en los sistemas políticos actuales que implique tratar y reflejar las demandas de la diversidad social de una determinada comunidad política.

Por esta razón los sistemas electorales adquieren una relevancia fundamental, ya que según su diseño se favorecerá la representación política de las mujeres y grupos de representación minoritaria o por el contrario la obstaculizará.

La escasa representación política de las mujeres tiene su origen en un sistema social patriarcal entendido como una organización basada en el poder del varón, principalmente en las esferas política y económica y generalizada a todos los ámbitos como dominio masculino sobre las mujeres y la sociedad en general.

En este sentido, los sistemas electorales no son neutros al género, más bien afectan significativamente al acceso de las mujeres a los espacios de poder. Es fundamental revisar y analizar desde una perspectiva de género la ingeniería política de la democracia, ya que determinan parte del entresijo de relaciones de poder/dominación que se dan entre diversos sectores de la población en las sociedades democráticas contemporáneas. De esta manera los sistemas electorales adquieren relevancia en tanto que regulan y norman la distribución del poder en el ámbito político reflejando la división sexual del trabajo, los estereotipos y los roles de géneros que se dan en

las distintas sociedades democráticas. Por lo tanto no se pueden plantear fórmulas universales, ya que tales estereotipos y roles variarán en función del contexto en el que se encuentren insertos.

Los diseños electorales pueden brindar una contribución importante al desarrollo de una democracia incluyente capaz de representar a la diversidad y afrontar la complejidad de la realidad social contemporánea.

Si queremos promover y contribuir al aumento de mujeres en cargos electivos, al igual que otros colectivos, debemos, entre otras cuestiones, estudiar y analizar en profundidad los sistemas electorales y sus consecuencias.

En los últimos años han habido numerosos debates en torno a los efectos de los sistemas electorales en la representación y lo que finalmente podemos afirmar es que no existen fórmulas universales. Los efectos de los mismos variarán principalmente en función de dos variables fundamentales, el espacio y el tiempo, ya que un mismo sistema electoral no funciona de la misma manera o no produce los mismos efectos en función del lugar donde se implemente o cuando se establezca. También variará según se combinen los elementos específicos que lo conforman, por ejemplo el voto preferencial no tiene el mismo efecto según se combine con otros mecanismos electorales.

Por esta razón es imprescindible tener una comprensión holística tanto de las normas como del contexto en el que se implementan los sistemas electorales para ver la totalidad de su accionar, siempre se deberá interpretar el sistema electoral en su conjunto y en su contexto. Esto, más allá de amedrentarnos, es más bien un factor positivo, ya que permite un diseño específico para cada contexto, por lo tanto los resultados deberían aspirar a ser más adecuados

La representación política constituye uno de los principios básicos que consagra y da sustento a los Estados de derecho. Su valor político es incalculable, ya que no actúa exclusivamente como un factor de participación popular, sino que además, y quizás lo más importante, contribuye determinadamente a crear un vínculo de legitimación entre gobernantes y gobernados.

La escasa representación política de las mujeres tiene su origen en un sistema social patriarcal entendido como una organización basada en el poder del varón, principalmente en las esferas política y económica y generalizada a todos los ámbitos como dominio masculino sobre las mujeres y la sociedad en general.

porque se adaptarán mejor a las necesidades y circunstancias específicas de cada país.

Otro factor a tener en cuenta es que su análisis no es una cuestión técnica, sino más bien política, como sostiene Dieter

Nohlen, es una cuestión de poder y pone en juego muchos intereses. Por lo tanto analizar un sistema electoral o alguno de sus elementos, no implica sólo tener un conocimiento técnico profundo del mismo, sino que también es una cuestión de imponer determinados valores y proyectos políticos, porque finalmente, para reformar un sistema electoral, lo que se deben tomar son decisiones políticas ante todo, las propuestas técnicas vienen después.

Por esta razón, no sólo la academia debe interesarse por esta temática, sino que la clase política y en especial las mujeres políticas, deben apropiarse de los procesos de reformas político-electorales con un mayor conocimiento de las consecuencias políticas y representativas que implican, ya que no sólo establecen las reglas para distribuir el poder político y decidir quién gobierna y quién no, sino que lo que realmente está en juego es la oportunidad de presentar proyectos políticos capaces de superar los desafíos que nos plantea el escenario político actual: la crisis de representación, de participación y de gobernabilidad. En este sentido, los actuales sistemas políticos y en especial los sistemas electorales, deben esforzarse por reflejar tanto la pluralidad política como la diversidad social propias de las sociedades contemporáneas, porque los sistemas electorales no son neutros al género.

Gemma Bardají Blasco



*Feminista, Diplomada en Historia y Licenciada en Antropología Social y Cultural por la Universidad Autónoma de Barcelona.
Cátedra UNESCO en Resolución de Conflictos y Cultura de Paz, por la Universidad Autónoma de Barcelona.
Máster en Género y Desarrollo por el Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid.*

Más de 15 años de trabajo en Cooperación Internacional en diversos países de Latinoamérica y el Caribe, sobre temas de derechos humanos, resolución de conflictos, procesos de paz, comercio justo, diseño de políticas públicas de igualdad, formadora, observadora electoral e investigadora, siempre desde un enfoque feminista. Ha trabajado para distintos tipos de organizaciones, ONG's y distintas Agencias de las Naciones Unidas.

En los últimos 5 años ha desarrollado su experiencia profesional en la investigación y diseño de una propuesta metodológica para analizar el impacto de los diseños electorales en la representación política de las mujeres desde una perspectiva de género.

Hasta el momento se han elaborado 3 estudios de caso con esta metodología: República Dominicana (2009); Costa Rica (2010) y Guatemala (2010).

Actualmente va a iniciar el diseño de una serie de módulos de capacitación sobre sistemas electorales y género.

