



# Temas

DE DEMOCRACIA Revista Institucional de la JCE ■ No.2 ■ Octubre-Diciembre 2011

## **Modos de gobierno, democracia y partidos en AL**

**El presidencialismo**

ANÁLISIS Y DISEÑOS  
INSTITUCIONALES EN SU CONTEXTO

*Calidad de la Democracia  
en América Latina*

LA REGULACIÓN JURÍDICA DE  
LOS PARTIDOS POLÍTICOS  
EN AMÉRICA LATINA

# 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

#### Diseño y Arte

Isidro Rosario Roa

#### Logística

Rodolfo Pacheco

María Isabel Gil

Rosa María Custodio

#### Fotografías

Agencia EFE y Cortesía de fotografías 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

El presidencialismo: análisis y diseños institucionales en su contexto

■ Por Dieter Nohlen

La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina

■ Por Dr. Daniel Zovatto

Sistema democrático dominicano: fortalezas y debilidades

■ Por Rosario Espinal

La Calidad de la Democracia en América Latina

■ Por Daniel Levine y José Enrique Molina

El inicio turbulento de una democracia atormentada

■ Por Mu-Kien Adriana Sang

Modernización y reforma del sistema de partidos políticos  
Desafíos para el siglo XXI

■ Por Carlos Eduardo Mena

El costo de las elecciones

■ Por Fernando Tuesta Soldevilla

A propósito de las Reformas Políticas

■ Por Nicolás Guevara

# índice *Temas DE DEMOCRACIA*



*El presidencialismo: análisis y diseños institucionales en su contexto*

6

25

26 41

*La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*



*Sistema democrático dominicano: fortalezas y debilidades*

55

42



*La Calidad de la Democracia en América Latina*

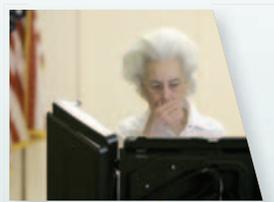
56

69

*El inicio turbulento de una democracia atormentada*

70

77



*Modernización y reforma del sistema de partidos políticos  
Desafíos para el siglo xxi*

93

78



*El costo de las elecciones*

105

94

*A propósito de las Reformas Políticas*

106

114



*Del escritorio de*  Roberto Rosario Márquez,  
*Presidente de la Junta Central Electoral*

## *Aportes extraordinarios*



*Bajo el título “Formas de gobierno, democracia y partidos en América Latina” estamos entregando el segundo número de la revista Tema de Democracia de la Junta Central Electoral de República Dominicana.*

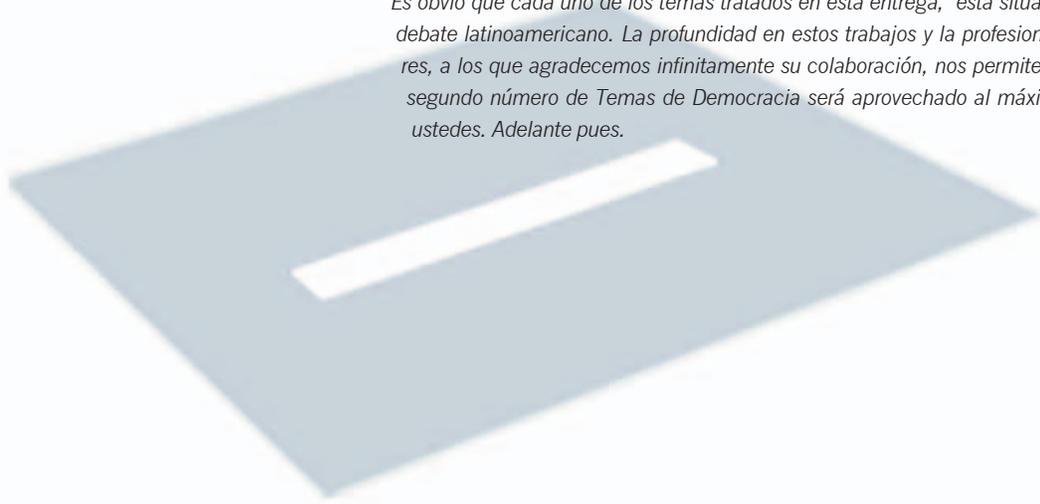
*Un selecto grupo de profesionales se han encargado de esta edición con aportes extraordinarios para el debate al más alto nivel.*

*Temas como “El presidencialismo: análisis y diseños institucionales en su contexto”; “La Calidad de la Democracia en América Latina”; “La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina”; Sistema democrático dominicano: fortalezas y debilidades”; Modernización y reforma del sistema de partidos políticos: Desafíos para el siglo XXI”; “El costo de las elecciones en América Latina”; A propósito de las Reformas Políticas en República Dominicana”; y “El inicio turbulento de una democracia atormentada en RD”, invitan a leer con pasión esta edición.*

*Nuestra América Latina ha vivido en éste 2011 experiencias riquísimas en los que el sistema democrático, en sentido general, ha salido fortalecido. Las instituciones que en nuestros respectivos países han tenido la oportunidad de montar procesos electorales se han consolidado, alcanzado nuevos peldaños y eficientizando al máximo sus roles.*

*Igual ocurre con los partidos políticos que, con mayor frecuencia, apuestan a la transparencia interna para poder preservar su existencia, ante una sociedad cada vez más exigente, que procura cambios en la forma de hacer política y gobernar.*

*Es obvio que cada uno de los temas tratados en esta entrega, está situado en el centro del debate latinoamericano. La profundidad en estos trabajos y la profesionalidad de sus autores, a los que agradecemos infinitamente su colaboración, nos permiten asegurar que este segundo número de Temas de Democracia será aprovechado al máximo por cada uno de ustedes. Adelante pues.*





# El presidencialismo: *análisis y diseños institucionales en su contexto*

Por Dieter Nohlen

**E**l presidencialismo, al igual que el parlamentarismo, es una modalidad de gobierno en el marco de la democracia constitucional representativa. A diferencia del parlamentarismo, en el cual existe una estrecha vinculación entre la mayoría parlamentaria y el gobierno (a fin de cuentas, en ese sistema el gobierno surge del parlamento), el presidencialismo se distingue por una separación relativamente fuerte entre el parlamento y el gobierno. Por lo tanto, a nivel de modelo, la estructura del poder en el parlamentarismo es monocéfala. Sólo el parlamento tiene legitimidad surgida del voto popular. El gobierno se establece por mandato del parlamento y sigue dependiente del mismo por el mecanismo del voto de desconfianza. Como contrapartida a esta competencia figura el mecanismo de disolución del parlamento, del que dispone el gobierno, de modo que conflictos de poder entre ambos órganos pueden resolverse más fácilmente. Se



constata que el control del poder pasa del parlamento a un sector del mismo, a la minoría, la que puede hacer efectivo su control político sólo apelando a la opinión pública y al electorado con miras a las próximas elecciones. Problemas de gobernabilidad surgen cuando en el parlamento no se constituye una mayoría estable. Se nota que el buen funcionamiento del sistema de gobierno depende del sistema de partidos y de la concurrencia de factores que influyen en su estructura y su adaptación a las necesidades de buen gobierno, por ejemplo por parte de los actores políticos.

En el presidencialismo, a nivel de modelo, la estructura del poder es bicéfala. El presidente y el parlamento disponen ambos de legitimidad emanada del pueblo. Se supone un equilibrio de poder entre el ejecutivo y el legislativo en bien de la democracia, es decir gobierno y control efectivos. El presidente, que reúne las funciones del jefe de gobierno y el jefe del Estado en sí mismo, no puede de ningún modo pertenecer al parlamento. El gobierno recibe su legitimación a través de la elección directa del presidente. Si no cuenta con una mayoría propia en el parlamento, el presidente no puede ser retirado por él de su puesto durante su periodo. Solamente puede perder su puesto mediante un

proceso de juicio político exitoso (impeachment). No obstante, cuando al presidente le falta una mayoría propia (el así llamado gobierno dividido), el sistema se muestra proclive a una lucha por la preponderancia, una pugna de poderes entre Ejecutivo y Legislativo. Puede haber bloqueo mutuo y como salida al problema de gobernabilidad producirse el desequilibrio en favor del órgano que reclama mayor legitimidad y que se mueve más fácilmente en el contacto directo con el pueblo. El resultado, la mayor concentración del poder en el presidente, está contrabalanceado por límites en el ejercicio del mandato, es decir, por la prohibición constitucional de la reelección continua. En síntesis, las características del presidencialismo son: amplia separación del poder ejecutivo del poder legislativo, poder ejecutivo unitario, elección directa del presidente, imposibilidad de revocar el puesto del ejecutivo durante su gestión e imposibilidad de disolución del parlamento por parte del presidente (cf. Loewenstein, 1976).





## I. El prototipo estadounidense

**P**ara la doctrina de sistemas políticos comparados, el de los Estados Unidos es el prototipo de un sistema presidencial. Muchas veces se aducen otros criterios más para el presidencialismo, que están tomados directamente de las condiciones estadounidenses. Esto es válido, por ejemplo, respecto a la disciplina de los grupos parlamentarios, débilmente marcada en los Estados Unidos, debido en parte al sistema electoral de pluralidad. En la legislación se forman muchas veces en el Congreso (Cámara de Representantes y Senado) “mayorías ad-hoc”. El Presidente a menudo tiene enfrente una mayoría parlamentaria de un partido al que no pertenece (gobierno dividido) y tiene que colaborar con el Congreso que figura como contrincante del Ejecutivo, dado que no lo puede disolver. Para mantener en un nivel reducido los trastornos funcionales, el sistema presidencial estadounidense está mucho más marcado por una coordinación y entrelazamiento de los poderes (sistema de checks and balances) que por una estricta división de poderes. El Congreso es un “parlamento de trabajo”, que tiene una gran variedad de comités. Respecto a las resoluciones legislativas aprobadas por el Congreso, el Presidente tiene derecho a veto. Si ambas cámaras rechazan con una mayoría de dos tercios el veto del Presidente, la ley se proclama: una constelación muy rara. La mayor parte de las veces, el Presidente puede obstaculizar una ley que le parezca inadecuada.

## II. El presidencialismo en América Latina

**E**mpero, el presidencialismo ha tenido una extensión que va mucho más allá de los Estados Unidos. En América Latina, el presidencialismo es tradicionalmente el tipo de sistema político preferido. En otras áreas, el presidencialismo no se ha podido difundir tanto como el sistema parlamentario, por ejemplo en Europa del Este durante la transición a la democracia. En el transcurso de la redemocratización de los sistemas políticos de América Latina en los años 1980, se volvieron a reactivar en todos lados sistemas presidenciales, aunque en algunos países se han mostrado debilidades funcionales del presidencialismo en la época preautoritaria, y se han discutido vivamente alternativas de reforma. Se ha sostenido incluso que el derrumbe de las democracias en los años 1960 y 70 tuvo su principal causa en el presidencialismo. Por lo tanto se han recomendado urgentemente a los países latinoamericanos tras la democratización sustituir el presidencialismo por el parlamentarismo (véase la versión más acabada de esta cadena de argumentos en Linz, 1994). En contraste con



esta postura, se ha negado que el presidencialismo hubiera tenido tanta importancia en el surgimiento de regímenes autoritarios (Nohlen, 1991). Además, se destacó el papel del presidencialismo en su dimensión histórica y sociológica, a partir de lo cual se explica el arraigo de este sistema de gobierno en América Latina. Según Jorge Lazarte (2000: 33 y sig.), esta “otra línea de desarrollo en (la) materia – más atenta a la contextualidad del presidencialismo, a rastros históricos, a las pautas de cultura política y a ecuaciones a las políticas nacionales – ha sido encabezada por Dieter Nohlen”.

El presidencialismo aparece en América Latina en un momento en que se establece un sistema de separación de poderes conjuntamente con la formación del Estado nacional. El órgano preeminente es entonces el Presidente, gracias a cuyo ejercicio centralista del poder se produjo el proceso de formación nacional (nation building), en algunos casos con mucho éxito, como por ejemplo en Chile. Se generó toda una tradición presidencialista en la región. Sin embargo, esta tradición presidencialista latinoamericana no es un mero fenómeno institucional, fundamentado en la historia del siglo XIX, sino que se encuentra arraigada en valores, preferencias y patrones culturales ampliamente compartidos en las sociedades latinoamericanas. No obstante, el hecho de que la vigencia de formas parlamentarias sea una experiencia casi desconocida en América Latina no es, por cierto, una argumentación para rechazar la posibilidad de su ensayo en nuestros días. Sin embargo, es ineludible destacar dos problemas. En primer lugar, las pocas experiencias parlamentaristas que hubo son negativas. En Chile, al período 1891-1925 se le denomina “parlamentario”, aunque de esa modalidad de gobierno sólo tenía la capacidad del parlamento para censurar a los ministros (no así al jefe de gobierno, que es la característica clave de un sistema parlamentario), y el juicio predominante sobre él es de haber producido una gran inestabilidad para gobernar y una oligarquización de la política.

En segundo lugar, las posiciones favorables a la aplicación de un sistema parlamentario actualmente son minoritarias, así como las condiciones político-institucionales para lograrla. Así lo demuestran los debates en varios países de América Latina en los últimos años. Por lo tanto, las perspectivas para lograr una reforma de tal envergadura han sido reducidas (cf. Nohlen/Fernández, 1991 y 1998). Solamente en Brasil parecía posible una reforma de este tipo (cf. Lamounier/Nohlen, 1993), pero fue rechazada en 1993 por referéndum. En resumen: las razones para mantener el presidencialismo radican en la cultura política, la tradición, la experiencia histórica y la estructura política latinoamericanas.

Ante este trasfondo, el balance del presidencialismo no es tan negativo como afirman sus críticos. Más peso tiene aún el argumento de que el parlamentarismo no promete una mayor funcionalidad (Thibaut, 1996), antes al contrario: en vista de los sistemas de partidos poco estructurados, de su falta de arraigo y representatividad sociales, del poco prestigio de los parlamentos, junto a su tendencia a la irresponsabilidad en los presupuestos, además de la fuerte necesidad de política de reformas económicas y sociales, un tipo de sistema de gobierno con arraigo casi nulo en la cultura política causaría riesgos incalculables.



**El presidencialismo aparece en América Latina en un momento en que se establece un sistema de separación de poderes conjuntamente con la formación del Estado nacional. El órgano preeminente es entonces el Presidente, gracias a cuyo ejercicio centralista del poder se produjo el proceso de formación nacional (nation building), en algunos casos con mucho éxito, como por ejemplo en Chile.**

Para América Latina, me parecía más conveniente buscar fórmulas de adecuación funcional del sistema dentro del molde presidencial (Nohlen, 1990), en renovar el presidencialismo con la finalidad de flexibilizar las relaciones entre el presidente y el parlamento y de mejorar por este medio la gobernabilidad (Nohlen/Fernández, 1991 y 1998). Ya al iniciarse del debate, Rolando Franco (1990: 152) preveía que, citando a mí, “la resistencia de la institución presidencial y lo arraigado que se encuentra en la cultura política (Nohlen, 1990: 17), terminarán triunfando, siendo razonable tal vez “trabajar sobre la realidad presidencial en cada contexto político e institucional y buscar fórmulas de adecuación funcional del sistema sin alterar su naturaleza presidencial (ibidem)”. En términos generales, el debate institucional en América Latina ha tomado este rumbo. Iniciándose con la crítica al presidencialismo y la propuesta de su sustitución, ha pasado por la refutación de estos plantea-



mientos para considerar sistemas de gobierno supuestamente intermedios (véase Arias/Ramacciotti, 2005), por ejemplo el semipresidencialismo hasta llegar a pensar más a fondo en cómo hacer funcionar el presidencialismo (véase Ellis/Orozco Henríquez/Zovatto, 2009).

### III. Notas metodológicas sobre la crítica al presidencialismo

No obstante este desarrollo muy acertado, en lo que sigue voy a enfocar algunas de las tesis y sus trasfondos teóricos y metodológicos que marcan la crítica al presidencialismo latinoamericano. Aunque las observaciones parecen hoy no tan necesario como en el momento de la aparición de esta crítica los enfoques metodológicos de aquella literatura siguen muy extendidos debido a la falta de diferenciación conceptual y de comparación empírica.

Una primera observación se refiere al tipo de análisis monocausal en el que se funda la postura parlamentarista en el debate. Como se recuerda bien, Juan J. Linz hizo responsable al presidencialismo por el pasado, el presente y el futuro de la democracia en América Latina, lo que Bruce Ackerman (2000: 645) llegó a llamar el “Linzian nightmare”. Respecto al pasado, su argumento se basó en un análisis contrafactual, suponiendo que los derrumbes de la democracia no se hubieran producido de existir el parlamentarismo en la región. Esta tesis era la más clara expresión de un monocausalismo que recordaba el institucionalismo de viejo cuño que hizo todo dependiente de un solo factor institucional, que antes no era tanto la forma de gobierno, sino el sistema electoral. El neo-institucionalismo está consciente de que, en realidad, son múltiples los factores que intervienen en los procesos históricos. Insiste, eso sí, en la importancia de las instituciones, pero cuidándose de explicarlo todo a partir de un solo factor. Respecto a las cuestiones causales y el efecto que podría tener uno de ellos, sus respuestas favorecen la fórmula: “depende”. Como decía Humberto Maturana (1984), la responsabilidad consiste en resistir la seducción de la certeza. Sobre todo en la metodología cualitativa, la certeza en el análisis y las consiguientes recetas en función de la consultoría política tienen que ceder a mayor consideración y medida.

La segunda observación se refiere, como los siguientes, a la práctica de la comparación usada por parte de la escuela crítica al presidencialismo. Se refiere al nivel abstracto de comparación entre presidencialismo y parlamentarismo. Para los protagonistas del parlamentarismo, este examen termina con el resultado de que el sistema parlamentario

es superior al sistema presidencial. Aunque esta tesis podría ser correcta, lo que conviene medir de verdad es si esta u otra forma de gobierno es en la práctica más viable en función de objetivos de gobernabilidad y eficacia, y si es más compatible con las condiciones económicas, sociales y culturales del entorno concreto de un país. En la carrera de la “Fórmula 1”, la victoria no es sólo cuestión del mejor automóvil, sino que depende, en su caso, del circuito, del piloto, del clima y de la adaptación del vehículo a estas condiciones. El examen de las formas de gobierno depende en última instancia también de las

**En términos generales, el debate institucional en América Latina ha tomado este rumbo. Iniciándose con la crítica al presidencialismo y la propuesta de su sustitución, ha pasado por la refutación de estos planteamientos para considerar sistemas de gobierno supuestamente intermedios (véase Arias/Ramacciotti, 2005).**

condiciones que se presenten. El mejor sistema institucional es el que se adapte mejor a las condiciones prevalecientes y rinda mejor en función de objetivos que también son regidos por espacio y tiempo.

La tercera observación enfoca el tipo de comparación empírica que se ejerce en la dimensión espacio-temporal. Los defensores del parlamentarismo comparan entre grupos de países sin tomar en consideración las diferencias de sus respectivos entornos. Se compara precisamente la época de las democracias parlamentaristas exitosas en la Europa de la postguerra con la época de los derrumbes de las democracias presidencialistas en América Latina, en vez de tomar como objeto de comparación, por ejemplo, la época de los fracasos del parlamentarismo en la Europa de entreguerras, una época que se asemeja respecto a varios fenómenos (por ejemplo crisis del desarrollo económico y social, inestabilidad política) a la de América Latina hoy. No se respeta entonces una recomendación para el análisis comparativo de comparar casos comparables, o sea, casos que compartan una cierta cantidad de propiedades, incluso en relación a las variables en las que se centra el análisis comparado. La estrategia más utilizada del método comparativo cualitativo es la de escoger casos que tengan un contexto lo menos disímil. La comparación entre presidencialismo y parlamentarismo hubiera tenido que extenderse hacia casos que compartan por ejemplo el mismo desenlace: el derrumbe de la democracia.

La cuarta observación se refiere a la falacia de comparar una realidad, el presidencialismo en América Latina, con una posibilidad, el parlamentarismo como alternativa. Esta falacia parece no percibirse tan fácilmente, como demuestra el título de una obra colectiva: “Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina” (Arias/Ramacciotti, 2005). No hay prácticamente ninguna experiencia de un sistema parlamentario en la región, aunque lo cierto es que hay un debate al respecto. Y la falta de experiencia parlamentarista no indica que no hayan existido debates anteriores sobre la conveniencia de introducir

**E**n los sistemas presidenciales mayoritarios destaca la concentración de los poderes gubernamentales y por lo tanto la supremacía presidencial; en los sistemas presidenciales pluralistas se produce una cierta distribución de poderes y los frenos y contrapesos tienen un cierto grado de efectividad.

un sistema parlamentario. De hecho, estos debates anteriores señalan que en ninguna época en ningún país de la región el parlamentarismo ha sido considerado como alternativa válida al tradicional presidencialismo. El examen de una comparación entre un fenómeno histórico y un fenómeno sólo teórico lleva sin duda a resultados científicamente poco sostenibles (al respecto véase Sartori, 1987).

La quinta observación se refiere a la ingeniería política resultante de las posturas teóricas y metodológicas expuestas. Los protagonistas del parlamentarismo plantearon en un inicio una sola propuesta para los países de toda una región: sustituir el presidencialismo por el parlamentarismo, combinado con el salto grande de pasar de un sistema al otro, en vez de adaptar el sistema vigente a las necesidades específicas del caso y seguir una estrategia incrementalista. En el ámbito de la consultoría institucional conviene diferenciar entre las buenas intenciones y las consecuencias prácticas de una transferencia institucional; conviene medir el probable efecto del contexto en el funcionamiento de la institución por transferir y cuidarse de suponer que la institución transferida producirá por sí sola el contexto que necesita para su funcionamiento, por ejemplo un sistema de partidos bien institucionalizado para que funcione bien el parlamentarismo en América Latina.

Las falacias metodológicas en el análisis del presidencialismo en América Latina han tenido graves consecuencias en su apreciación como sistema de gobierno por parte de los protagonistas del parlamentarismo. Desde un enfoque histórico-empírico, el presidencialismo simplemente no es tan satánicamente malo como modelo en sí mismo ni tiene tan nefasto desenlace en América Latina como los parlamentaristas lo presentan, resultado que advertí al iniciarse el debate (Nohlen, 1989, 1990 y 1991). Una época de investigación después, entre las diferentes respuestas a las tesis parlamentaristas parece haber consenso en tres aspectos: "(a) la defensa de ciertas virtudes que puede tener en sí mismo el modelo presidencial; (b) la idea de que los regímenes de gobierno han de ser evaluados y eventualmente clasificados en base a un conjunto más complejo de dimensiones institucionales y políticas; (c) el manejo de evidencia empírica que desmiente las visiones apocalípticas y polarizadas acerca del presidencialismo y el parlamentarismo" (Lanzaro, 2005: 55). Más allá de estas puntualizaciones, el avance más importante en el estudio del presidencialismo en América Latina ha sido el reconocimiento de que hay diferentes tipos de sistemas presidenciales en distintos contextos nacionales que no permiten un juicio uniforme sobre su funcionamiento y desempeño a nivel regional. En otros términos, la dicotomía

entre presidencialismo y parlamentarismo ha sido demasiado simple (Blondel, 2006).

#### IV. Tipos de sistemas presidenciales

**E**l interés científico en la dicotomía entre los sistemas de gobierno básicos ha superpuesto de alguna manera el hecho de que, al igual que el parlamentarismo, el presidencialismo tiene varias formas en las que se expresa. El presidencialismo de unicidad regional latinoamericano no existe, ni como modelo ni como fenómeno real. A nivel histórico-empírico, el presidencialismo en América Latina es cambiante y de características nacionales (véanse Alcántara, 1999; Lanzaro, 2001; Zovatto/Orozco Henríquez, 2008). La cuestión que se propone es distinguir qué tipos hay, cuántos y cómo se diferencian entre sí y si es posible ordenar el universo de sistemas presidenciales en América Latina en una clasificación única disyuntiva, o si convendría un abordaje de comprensión más individualizada que podría desembocar en una tipología que permita incluir mayor cantidad de propiedades en las que los tipos de sistemas presidenciales participen de diferentes maneras y grados.

Respecto al primer proceder, John Carey y Matthew S. Shugart (1992), por ejemplo, han propuesto una clasificación que abarca el presidencialismo y el parlamentarismo. Su idea es la de un continuum con dos polos, ocupados por el presidencialismo y el parlamentarismo e incluye además dos tipos intermedios: el presidencial-parlamentario, más cerca del



polo del presidencialismo, y el parlamentario-presidencial, más cerca del parlamentarismo. La clasificación tiene la ventaja de poseer gran claridad, pero reduce la variedad a una sola dimensión y en cada ámbito a sólo dos tipos. Jorge Lanzaro (1995), por su parte, defiende la separación categorial entre ambas clases de sistemas de gobierno, pero propone aplicar los mismos criterios de diferenciación que marcan los tipos básicos del parlamentarismo para clasificar los tipos de sistemas presidenciales. En ambos casos de sistemas de gobierno, Lanzaro distingue entre dos clases: entre formas "mayoritarias" y "pluralistas". "Esta clasificación se basa en los parámetros de distribución-concentración de la autoridad pública y de los poderes políticos, atendiendo específicamente el grado de pluralismo de un determinado sistema" (Lanzaro, 2005: 60). En los sistemas presidenciales mayoritarios destaca la concentración de los poderes gubernamentales y por lo tanto la supremacía presidencial; en los sistemas presidenciales pluralistas se produce una cierta distribución de poderes y los frenos y contrapesos tienen un cierto grado de

No cabe duda que los primeros dos son muy pertinentes para diferenciar entre distintas prácticas que marcan los sistemas presidenciales en América Latina, y el tercero, muy extendido en el parlamentarismo europeo, es (salvo excepciones) una promesa para mejorar la gobernabilidad democrática en la región. Las propuestas de Carey y Shugart así como de Lanzaro tienen en común que derivan el orden clasificatorio de la variedad de los sistemas presidenciales de ciertas lógicas abstractas.



efecti-  
vidad. Esta  
propuesta luce tam-  
bién una meridiana clari-  
dad, termina en una elegante  
matriz disyuntiva, pero trata de acuerdo  
con el enfoque clasificatorio sólo un aspecto  
de diferenciación entre sistemas presidenciales, en-  
focándose en el juego entre el Ejecutivo y el Legislativo. Por lo  
demás, el concepto de sistemas presidenciales "pluralistas" no  
parece muy preciso, pues se refiere en términos generales por  
lo menos en el ámbito del parlamentarismo a la competición  
política, que por cierto está garantizada en formas mayori-  
tarias de gobierno. En el parlamentarismo, la distinción está  
entre modelos mayoritarios y consensuales, ambos pluralistas  
(véase Lijphart, 1999). A nivel de modelos de toma de deci-  
siones, al que alude también Lanzaro con su distinción entre  
"mayoritario" y "pluralista", conviene considerar, en vez de  
dos formas de hecho tres: el modelo jerárquico-decisionista, el  
competitivo-mayoritario y el proporcional-"negociado"-acordado.

E I  
segundo pro-  
ceder aborda el pro-  
blema del orden conceptual  
en debate a partir de ciertos com-  
ponentes que en su variación en la reali-  
dad que se observa puedan conformar diferentes  
tipos de sistemas presidenciales. Estos sus elementos  
constitutivos pueden ser de orden constitucional, cuando se  
refieren a la distribución de las facultades constitucionales  
entre el Ejecutivo y el Legislativo, de orden político-institucional,  
cuando enfocan los partidos políticos y el sistema de partidos  
políticos, y de orden político-cultural, cuando se refieren a los  
usos (abusos) y costumbres del ejercicio del poder. En el primer  
ámbito, conviene distinguir entre facultades presidenciales cons-  
titucionalmente fuertes, facultades equilibradas entre ambos  
órganos conforme al concepto de checks and balances, y facul-  
tades presidenciales más bien atenuadas o débiles, disposicio-  
nes del Ejecutivo que siempre se relacionan con el Legislativo.  
Además importa el respeto mutuo de los poderes en cuanto a  
lo que prescribe la Constitución como norma, o sea, el respeto  
a la ley (aspecto de legalidad). Sin embargo, las disposiciones  
constitucionales mismas no permiten "determinar si este sis-  
tema es más apropiado que otro para construir una mejor aso-  
ciación entre el Ejecutivo y la Legislatura para la elaboración de  
políticas públicas" (Blondel, 2006: 16). Por otra parte, no existe  
ningún modelo ideal de distribución de facultades, como ya he  
enfaticado respecto a los diseños institucionales en general. Y si  
existiera, no habría ninguna seguridad de que pudiera implemen-  
tarse. En el segundo ámbito, conviene distinguir entre el tipo de

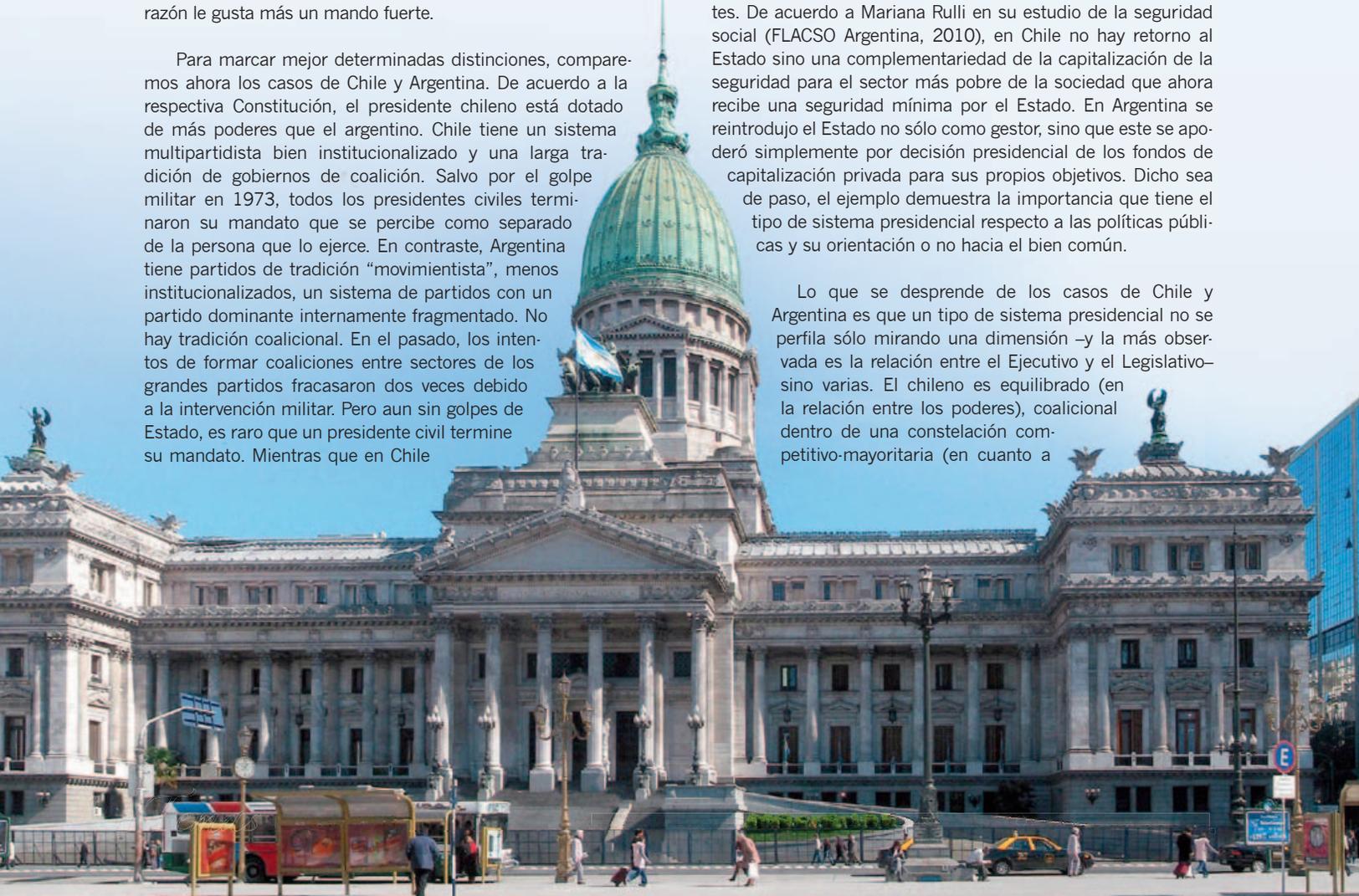
apoyo que el presidente recibe en su elección (dependiente del sistema electoral presidencial), entre el tipo de partidos (disciplinados o no) y el formato del sistema de partidos, si es bien institucionalizado o no, concentrado o fragmentado en cuanto al número de partidos. En este último caso, conviene distinguir entre sistemas fragmentados que mantienen (dependiente del grado de polarización ideológica y competitividad estratégica de los partidos) la capacidad de formar coaliciones de apoyo al presidente o no (aspecto de legitimidad). En el tercer ámbito, conviene diferenciar entre una concepción “confrontacional” de los poderes del Estado y una concepción de sus relaciones proclive a la cooperación entre ellos. Conviene distinguir entre estilos históricamente muy arraigados de cómo ejercer el poder de esta u otra forma, especialmente respecto al modelo de toma de decisiones tratado arriba, además vinculados o no tanto con el populismo, el clientelismo, el nepotismo, etc. (aspecto de funcionalidad). La lista de elementos no es exhaustiva, pero es lo suficientemente amplia para poder exhibir la idea de que los tipos de sistemas presidenciales se componen empíricamente de diferentes componentes de diversa índole. Un sólo ámbito no basta para definir un determinado tipo, tienen que confluír algunos elementos de otros ámbitos. Para dar un ejemplo: Un presidente constitucionalmente fuerte no lleva necesariamente a un tipo de presidencialismo fuerte. Depende de cómo se entremetan otros elementos, del sistema de partidos políticos y si el presidente cuenta con una mayoría parlamentaria, de la concepción que tenga el mandatario del cargo que ejerce, el patrón nacional para desempeñarlo, también de la expectativa de la gente respecto al liderazgo político, por ejemplo si por cualquier razón le gusta más un mando fuerte.

Para marcar mejor determinadas distinciones, comparemos ahora los casos de Chile y Argentina. De acuerdo a la respectiva Constitución, el presidente chileno está dotado de más poderes que el argentino. Chile tiene un sistema multipartidista bien institucionalizado y una larga tradición de gobiernos de coalición. Salvo por el golpe militar en 1973, todos los presidentes civiles terminaron su mandato que se percibe como separado de la persona que lo ejerce. En contraste, Argentina tiene partidos de tradición “movimientista”, menos institucionalizados, un sistema de partidos con un partido dominante internamente fragmentado. No hay tradición coalicional. En el pasado, los intentos de formar coaliciones entre sectores de los grandes partidos fracasaron dos veces debido a la intervención militar. Pero aun sin golpes de Estado, es raro que un presidente civil termine su mandato. Mientras que en Chile

el sistema presidencial en la práctica es equilibrado en cuanto a la distribución de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, y la política que lleva a cabo el presidente depende de alguna manera de la mayoría parlamentaria en el Congreso más allá del apoyo de su coalición, en Argentina el Presidente, inclusive cuando tiene una mayoría parlamentaria a su favor, trata de gobernar por decreto (véase Ferreira Rubi/Goretti, 1994), sobrepasando al Legislativo e identificando el cargo que ejerce en pleno estilo individualista con su persona. Por lo tanto, la práctica política es proclive al hiperpresidencialismo, en el que no funcionan los frenos y contrapesos (véase De Riz, 2009).

Respecto a las políticas públicas que resultan, es muy llamativo cómo se toman las decisiones en ambos sistemas presidenciales: en el caso chileno de forma competitivo-mayoritaria, en el caso argentino de forma jerárquico-decisionista. Nada más llamativo que la manera como se reformaron recientemente en ambos países los sistemas de seguridad social. En Chile se complementó en 2008 el sistema privado de las pensiones de origen neoliberal, que había sido introducido en 1981, a través de la introducción de una pensión básica y solidaria a la vejez e invalidez y un aporte previsional solidario. La reforma se hizo con profundos debates y una comisión conformada para tal objetivo. En Argentina se eliminó en 2008 el sistema de capitalización gestionado por administradoras privadas, igualmente de origen neoliberal, introducido en 1993, y se traspasó a un sistema único integrado, de reparto y administración pública. La reforma se hizo sin estudios previos y sin la información necesaria para los beneficiarios y contribuyentes. De acuerdo a Mariana Rulli en su estudio de la seguridad social (FLACSO Argentina, 2010), en Chile no hay retorno al Estado sino una complementariedad de la capitalización de la seguridad para el sector más pobre de la sociedad que ahora recibe una seguridad mínima por el Estado. En Argentina se reintrodujo el Estado no sólo como gestor, sino que este se apoderó simplemente por decisión presidencial de los fondos de capitalización privada para sus propios objetivos. Dicho sea de paso, el ejemplo demuestra la importancia que tiene el tipo de sistema presidencial respecto a las políticas públicas y su orientación o no hacia el bien común.

Lo que se desprende de los casos de Chile y Argentina es que un tipo de sistema presidencial no se perfila sólo mirando una dimensión —y la más observada es la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo— sino varias. El chileno es equilibrado (en la relación entre los poderes), coalicional dentro de una constelación competitivo-mayoritaria (en cuanto a



la competición política y la formación de mayorías) con fuertes elementos de concertación entre mayoría y minoría (en cuanto al estilo de la política). El argentino es dominante, competitivo mayoritario, proclive a medidas jerárquico-decisionistas.

Por razones de espacio, no es posible aquí tratar los sistemas presidenciales país por país, lo que sería contrario también a la idea de una tipología cuya función es precisamente abstraer de la realidad individual. No obstante, analizar de modo sistemático algunos ejemplos adicionales puede cumplir con dos objetivos: demostrar que los sistemas presidenciales son muy variados y que a menudo no compaginan con las ideas que se han formado sobre el presidencialismo en América como hostil a fórmulas de negociación, de compromisos y a gobiernos de coalición. Este resultado pone en entredicho también el supuesto de que por todos lados se trata de democracias delegativas, concepto acuñado por Guillermo O'Donnell (1994; sobre su base empírica véase Panizza, 2000), que tiene como contenido la concentración de poder en el cargo de presidente sin control horizontal (o sea un tipo de sistema presidencial), cuyo uso se ha extendido en América Latina como etiqueta general para diferenciar tipológicamente entre las democracias de diferente calidad.

En el Uruguay, por ejemplo, se ha practicado tradicionalmente un sistema presidencial equilibrado con correctivos parlamentarios, especialmente debido al sistema electoral presidencial vinculado con el del parlamento (doble voto simultáneo), no tanto a las disposiciones constitucionales que algunos constitucionalistas locales han interpretado de manera de que el sistema sea de tipo parlamentario: Un sistema presidencial con una mezcla de elementos proporcionales (dentro del partido mayoritario) y mayoritarios (en la competencia con su contrincante) y un estilo político de concertación hiperintegrativa (véase Rama, 1987). Es interesante observar que la democracia uruguaya se aproximó a su derrumbe justamente cuando los últimos presidentes preautoritarios cambiaron este estilo político tradicional hacia uno de tipo jerárquico-decisionista, aunque por cierto esto no fue la causa principal de la destrucción de la democracia. No obstante, son cambios que marcan diferencias. En este sentido, conviene añadir interpretaciones que se formularon en relación a la introducción del sistema de mayoría absoluta para las elecciones presidenciales en 1996. Se teme un "presidencialismo más 'duro', generando desencuentros entre los partidos y vaivenes antagónicos entre los poderes del Estado, sin descartar las cadencias populistas y las pretensiones de hegemonía. Las circunstancias se agravan si, atrapado por el 'mito del mandato' popular, el presidente se siente portador de una 'voluntad general' y no cultiva las lógicas negociales" (Lanzaro, 2008: 924). En Venezuela, antes del derrumbe del sistema de partidos políticos en los años noven-



ta, el sistema presidencial era de tipo atenuado, de inclinación parlamentarista. El presidente, no provisto de fuertes poderes formales, de hecho no los necesitaba debido a un sistema de partidos políticos muy concentrado, a partidos muy disciplinados y a la alternancia (sin posibilidad de reelección presidencial) que se practicaba entre presidentes que contaban casi siempre con una mayoría parlamentaria. La presidencia de tipo mayoritario-alternante era concordante con el Estado de partidos, a veces denominada "partidocracia", que marcó su tipo de sumisión parlamentaria (Brewer-Carías, 1988). En Bolivia, a partir de la democratización en 1987 hasta el derrumbe del sistema de partidos tradicionales a principios del nuevo siglo, el sistema presidencial iba a ejercerse de manera coalicional,



cambiándose la composición de las coaliciones (sin posibilidad de reelección presidencial inmediata) casi con cada elección hasta permitir que todos los partidos tradicionales pudieran ejercer por lo menos una vez la presidencia del país. El tipo de sistema presidencial era coalicional, en algunos aspectos parlamentarizado, dado que ningún presidente resultó electo por voto popular, contando con una mayoría absoluta, como era necesario, sólo en segunda vuelta por el Congreso, por lo tanto gracias a la formación de un pacto o de una coalición de gobierno, dentro de la cual se distribuía el poder entre sus integrantes. Así, el estilo político era más bien negociado-acordado, con fuertes ingredientes de “prebendalismo” conforme a un concepto de representación más de intereses particulares que generales, o sea, del bien común.

Finalmente, considerando establecer una tipología de sistemas presidenciales, conviene distinguir por lo menos entre hiperpresidencialismo o presidencialismo dominante, presidencialismo reforzado, presidencialismo puro o equilibrado, presidencialismo atenuado y presidencialismo parlamentarizado. Las diferencias por cierto apuntan a la distribución de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, pero un análisis comparativo alcanza una cabal tipificación de los sistemas presidenciales sólo cuando se consideran otros elementos determinantes, como el tipo de partidos (disciplinados o no), el sistema de partidos (concentrado o fragmentado), el estilo político (decisionista, mayoritaria, consensual), etc. Debido a la dificultad de englobar a todos los factores que influyen en el manejo del presidencialismo en toda su variedad, entran en el siguiente cuadro sólo los que se pueden tipificar con mayor facilidad.

### **Tipo de presidencialismo Ejercicio del poder**

■ **Hiperpresidencialismo o dominante** Concentración del poder en el Ejecutivo, aunque la constitución no lo prevé, supresión de los controles horizontales, ejercicio del poder con altos ingredientes personalistas y plebiscitarios al borde de un sistema constitucional-democrático, estilo de decisión jerárquico-decisional

■ **Reforzado o racionalizado** Fuerte poder ejecutivo en cuanto a competencias, resultante de reformas constitucionales, racionalización del proceso político en función de agilizar políticas de desarrollo; estilo de decisión mayoritaria

■ **Puro o equilibrado** Modelo estadounidense, poderes equilibrados entre el Ejecutivo y el Legislativo, funcionamiento muy dependiente del sistema de partidos, estilo de decisión mayoritaria.

■ **Atenuado** Poderes constitucionalmente equilibrados entre Ejecutivo y Legislativo, pero el proceso político más determinado por otros factores, especialmente por el tipo de sistema de partidos; estilo de decisión mayoritaria

■ **Parlamentarizado** No tanto determinado por elementos constitucionales de origen parlamentarista (por ej. figura de un primer ministro, voto de censura, capacidad de disolver el Parlamento), sino por la práctica política (por ej. gobiernos de coalición), estilo de decisión negociado y de compromiso.

**E**n el caso de Chile, se podría hablar incluso de un presidencialismo postautoritario, pues la práctica del sistema presidencial ha sido y sigue siendo marcado por una doble lección: del derrumbe de la democracia y de la larga dictadura, es decir por el aprendizaje histórico de estas amargas experiencias.



## V. Sistemas presidenciales en su contexto

**N**o basta, sin embargo, considerar los sistemas presidenciales sólo por sí mismos. Para valorar el funcionamiento de las instituciones, conviene tomar en cuenta el entorno en el que actúan como sistema y su interrelación con él. El contexto debe entenderse en sentido múltiple. Hay que pensar primero en el Estado, su tamaño (Estado vs. mercado), su estructura (Estado unitario o federal), su capacidad de implementación de los resultados del sistema presidencial (Estado fuerte o débil). Por ejemplo en Argentina (véase Dalla Via, 2010) y hasta hace poco en Venezuela (véase Brewer-Carías 2010), la estructura federal de ambos países ha tenido un fuerte impacto restrictivo en el ejercicio del poder por parte del Ejecutivo nacional. Hay que pensar, en segundo lugar, en la democracia como concepto

genérico por encima del sistema de gobierno, en su modelo (en la dimensión representativa y/o directa/plebiscitaria), en las formas de participación política informales, en la sociedad civil, su evolución y patrones de comportamiento, y en la cultura política en general, todo lo que incluye la cuestión de su consolidación. En el caso de Bolivia se percibe la complejidad de estos factores de contexto en el reciente desarrollo del sistema presidencial. En este país, en los primeros decenios posteriores a la democratización, se pudo observar que la “estabilidad política se había logrado sin necesidad de pasar por una reforma sustancial del sistema de gobierno. La estabilidad política empezó a lograrse esencialmente desde el momento en que los actores políticos y sociales asumieron como una necesidad el respeto por las reglas básicas del juego y de funcionamiento del sistema; y justamente con ello, cuando los partidos pusieron en práctica la (...) política de pactos para producir coaliciones de gobierno” (Lazarte Rojas, 2008: 290). Sin embargo, la política de pactos hubiera tenido que rendir en términos de satisfacer las demandas de la gente y conseguir legitimidad de salida, para que la negociación entre los partidos no fuera vista sólo como distribución de poder entre los integrantes del gobierno (el reparto de cuotas de poder, sustituyendo a la pugna por el poder), para que el compromiso no se hubiera estigmatizado como chantaje, lo que ocurrió en Bolivia y contribuyó a hacer fracasar el modelo coalicionista. Un análisis más completo tendría que incluir de igual manera al patrón de comportamiento de los actores sociales pues la crisis no sólo fue del sistema político y su práctica, “sino también de la ‘sociedad civil’. Habían también entrado en crisis ‘los de abajo’, cuyos componentes agregados privatizaron sus intereses y actuaron

de manera poco democrática pretendiendo hundir al poder para ser ellos mismos el poder. Esta crisis de la ‘sociedad civil’ fue el punto ciego de ‘antisistémicos’, que opusieron a la crisis de los políticos ‘corruptos’ la presunta inocencia de la sociedad civil” (Lazarte Rojas, 2009, véase también Lazarte Rojas 2010). El éxito de innovaciones institucionales racionales depende de factores de contexto y, finalmente, tendría que tomarse en cuenta como explicación contextual la experiencia histórica, el pasado, el presente y el futuro en cuanto a conceptos de tiempo que influyen en la política. En el caso de Chile, se podría hablar incluso de un presidencialismo postautoritario, pues la práctica del sistema presidencial ha sido y sigue siendo marcado por una doble lección: del derrumbe de la democracia y de la larga dictadura, es decir por el aprendizaje histórico de estas amargas experiencias. Éstas se han transferido en un mayor grado de civilidad, en un menor grado de polarización, en estrategias de concertación, dejando atrás la intransigencia (Hirschman, 1991), y en la formación de dos bloques de partidos políticos (coaliciones) con sentido de gobierno.

Esta enorme complejidad de relaciones contextuales del presidencialismo en América Latina es de inmensa importancia para la consultoría política. Hace más que cuestionable pensar en una receta única de reforma político-institucional para resolver las muy diversas situaciones y estructuras percibidas como críticas. No existen evidencias para la expectativa de que se puede traspasar sin más una institución que rinde en un determinado contexto a otro muy diferente y tenga los mismos efectos. Las migraciones institucionales tienen sus límites, por lo tanto, hay que suponer incluso que el contexto diferente va a producir efectos distintos y no deseados de las mismas instituciones formales. Un buen ejemplo es la transferencia de un elemento institucional fácilmente medible: la moción de censura constructiva que a veces parte de un sistema parlamentario. Por esta institución se limita la facultad del parlamento para expresar al gobierno o al jefe de gobierno su

desconfianza, motivando así su dimisión. Este tipo de censura solamente tiene efecto cuando en el mismo acto de votación se elige con la mayoría requerida a un sucesor para el puesto del jefe de gobierno. En Alemania, donde se le inventó e introdujo en la Constitución de 1949, sirve bien para consolidar al Gobierno (véase D’Oliveira Martins et al., 1988), mientras que en España y Bolivia, a donde fue trasladada a nivel municipal, ha mostrado el efecto inverso. El funcionamiento de esta institución en su sentido original supone la existencia de un sistema de partidos bien estructurado y por supuesto cierto tipo de cultura política. Si dichas condiciones no se dan, puede haber un efecto inverso, inestabilidad gubernamental y secuelas muy problemáticas, entre otras mayor transfuguismo y mayor corrupción para incentivar el cambio de camisa partidaria en función de conseguir la mayoría necesaria para sustituir al Jefe del Ejecutivo de turno. Hay que procurar que las instituciones por trasladar sean adaptables a las culturas políticas domésticas, pues en su funcionamiento el contexto hace la diferencia (Nohlen, 2003).

Por otra parte, sería ingenuo esperar justamente a partir de las debilidades del presidencialismo en América Latina la superación de sus problemas de funcionamiento. Algunos autores consideran la renuncia de los presidentes a su cargo antes del fin de su mandato, hecho que se ha producido en varios países latinoamericanos, como un mecanismo de parlamentarización del presidencialismo, festejan incluso “una innovación en las prácticas del presidencialismo en América Latina” (Mustapic, 2006: 69). Olvidan, sin embargo, que estos procesos tenían sus grandes protagonistas fuera del parlamento, que las renunciaciones no indican una mayor parlamentarización del sistema de gobierno



sino más bien un aumento de poder de fuerzas extra-parlamentarias, de fuerzas no institucionalizadas que limitan el poder de los órganos institucionalizados y representativos – del presidente, del parlamento y de los partidos políticos. En la medida en que se percibe la crisis política como normalidad, la inestabilidad política como intrínseca al (mal) funcionamiento de la democracia, incluyendo el cambio de gobierno por intervención directa del pueblo como innovación aunque sea inconstitucional, se advierte precisamente sobre los efectos políticos y confusiones que podría generar la introducción del parlamentarismo en América Latina.

## VI. Semipresidencialismo

El semipresidencialismo parece ser una alternativa mucho más razonable para América Latina. Por lo menos se observan entre los científicos y en la opinión pública en general posturas mucho más proclives a una reforma del presidencialismo en tal sentido, independientemente de su práctica concreta vigente en este u otro país. Esta alternativa ha sido adoptada también por defensores del parlamentarismo al ver que su opción predilecta no tendría cabida en ninguna parte.

Apareció como propuesta concreta al inicio mismo del debate sobre presidencialismo y parlamentarismo. Me refiero al trabajo del Consejo para la Consolidación de la Democracia que fue instalado en Argentina por el Presidente Raúl Alfonsín.

1. El concepto “semipresidencialismo” fue (re)introducido por Maurice Duverger en 1970 para designar el sistema de gobierno francés de la Quinta República. De acuerdo con este sistema, la constitución de un semipresidencialismo tiene que contener tres elementos: (1) elecciones directas del presidente; (2) facultades condicionadas del presidente; (3) dependencia del jefe de gobierno (con su gobierno) de la confianza en el parlamento. Más tarde el concepto ha sido ampliado y extendido empíricamente a Austria, Islandia, Irlanda, Finlandia y Portugal, así como a la República de Weimar. Según el mismo Duverger (1970; 1978) el semipresidencialismo puede funcionar a fin de cuentas como un sistema parlamentario, presidencial, o equilibrado. Así lo demostraron los siete casos que estudió empíricamente: (1) el presidente, si bien dotado constitucionalmente de considerables poderes, ejerce solamente funciones representativas, es el custodio de la Constitución y no participa activamente en la labor legislativa. El papel del presidente sería aquí similar al de su homólogo en un sistema parlamentario. (2) Un presidente muy



poderoso, tanto en el ámbito ejecutivo como en el legislativo, que desempeña un papel clave en el sistema político. Su actuación es muy similar a la de su homólogo en el presidencialismo. (3) El presidente y el jefe de gobierno mantienen un equilibrio de poder y ambos tienen que cooperar. El politólogo alemán Winfried Steffani (1995) quiso reducir la definición del semipresidencialismo a un solo criterio de distinción primario, a saber, la posibilidad que ostenta el parlamento de destituir al gobierno. Aplicado esto, el semipresidencialismo sería clasificable en la categoría de los sistemas parlamentarios, perdiendo de vista la doble legitimidad, del presidente y del jefe de gobierno –la de este último establecida a través de las elecciones parlamentarias– que comparte el semipresidencialismo con el presidencialismo. Georges Vedel (1979) introdujo la idea de una alternancia entre los dos tipos clásicos, dependiendo de la configuración de las mayorías parlamentarias. En caso de una homogeneidad política entre presidente y mayoría parlamentaria, el semipresidencialismo funcionaría a la manera de un sistema presidencial y, en caso adverso, de uno parlamentario. De este modo disputó la autonomía tipológica del semipresidencialismo. John Carey y Matthew S. Shugart (1992) favorecieron, en cambio, la idea de un continuum con dos polos, ocupados por el presidencialismo y el parlamentarismo, en el que el semipresidencialismo se sitúa en el medio, con dos tipos diferenciados: el presidencial-parlamentario, más cerca del presidencialismo, y el parlamentario-presidencial, más cerca del parlamentarismo. Giovanni Sartori (1994), por su parte, salió en defensa de Duverger y argumentó que un continuum sólo sería posible dentro de una sola categoría, pero no entre dos categorías. Él prefirió el concepto de oscilación para referirse a la dinámica del semipresidencialismo, siempre dentro de un molde o bien presidencialista o bien parlamentario, dependiendo el tipo de semipresidencialismo de la relación del presidente con el parlamento, de la configuración de las mayorías parlamentarias y de la cultura política de un país.

Esta pequeña reseña del debate conceptual y tipológico en torno al semipresidencialismo subraya la centralidad que tiene la relación entre el ejecutivo y el legislativo para la definición y el mecanismo del sistema. El criterio decisivo es el de la distribución de competencias entre las figuras que componen el ejecutivo, el presidente y el jefe de gabinete (primer ministro), y la relación de confianza del primer ministro que se establece o con el presidente o con el parlamento, o bien con ambos a la vez. Respecto a las reformas del presidencialismo, es en el diseño de dichas relaciones en las que deberían centrarse las reflexiones y sugerencias.

**2.** La opción semipresidencialista no es nueva en Latinoamérica. Apareció como propuesta concreta al inicio mismo del debate sobre presidencialismo y parlamentarismo. Me refiero al trabajo del Consejo para la Consolidación de la Democracia que fue instalado en Argentina por el Presidente Raúl Alfonsín. Este consejo entregó dos informes en 1986 y 1988 que resultaron en la propuesta de un sistema semipresidencial para consolidar la democracia en Argentina (véanse Consejo para la Consolidación

de la Democracia, 1986 y 1988). En el segundo informe, se vinculaba con el semipresidencialismo una perspectiva de gran envergadura, la promoción de “una cultura de debate que suplantará el hiperpresidencialismo hegemónico”. De igual manera, en las consideraciones actuales, los objetivos vinculados con el semipresidencialismo se centran no sólo en la adecuación de las instituciones, sino de la cultura institucional a los requerimientos de mayor eficacia del presidencialismo y para atenuar las tradicionales características del presidencialismo en buena parte de América Latina. Así, a la querrela sobre presidencialismo y parlamentarismo, que parecía haber culminado ya, se añadió el debate sobre el semipresidencialismo como alternativa al presidencialismo (véase Arias/Ramacciotti, 2005).



En este nuevo debate y en la puesta en práctica de reformas institucionales en sentido semipresidencialista se observan varios problemas, en parte aparecidos ya en la querrela anterior, y otros nuevos. Entre los nuevos destaca el problema definitorio. Mientras las características del presidencialismo y del parlamentarismo como formas de gobierno son más o menos consentidas en el derecho público y en la ciencia política, no lo son los criterios del semipresidencialismo. Se añade la incertidumbre sobre su carácter de tipo de gobierno propio. Por otra parte, dado que el semipresidencialismo se reduce, de hecho, a la práctica política francesa, se repite el problema de la transferencia de esta experiencia, por varios autores valorada muy positivamente, al contexto latinoamericano. Por fin se pone encima de la mesa el problema del difuso concepto de semipresidencialismo en el debate en América Latina, añadido por el del diseño concreto para este u otro país de la región.

**3.** Como criterio de definición del semipresidencialismo se utiliza comúnmente la elección directa del presidente. El primer ministro, por su parte, surge del parlamento, conforme a la mayoría que se establece en este órgano que emana de su elección. Sin

embargo, “la forma de elección (del presidente) no implica necesariamente la atribución de poderes particulares a quien ha sido designado por esta vía. Así, el presidente irlandés o el islandés no detentan más poderes de los atribuidos constitucionalmente a un monarca tradicional” (Colliard, 2009: 88). A pesar de esto, la elección directa constituye para muchos estudiosos el único criterio, lo que promueve la idea que este tipo de gobierno esté muy extendido en Europa (véase Elgie, 1999). Sin embargo, el semipresidencialismo tiene que ser conceptualizado según su criterio decisivo, la relación de poder entre presidente, primer ministro (gobierno) y parlamento. Esta cuestión se determina por saber de qué órgano depende el gobierno: de la confianza del presidente, de la confianza del parlamento o de la confianza de ambos. El gobierno tiende a requerir la confianza de ambos órganos. Pero cuando no existe coherencia ideológica ente el presidente y la mayoría parlamentaria, el gobierno depende en últimas instancias de la confianza del parlamento que en la cohabitación se impone sobre la relación de confianza con el presidente. Si aplicamos esta estructura de confianza, cambiante según la correlación de fuerzas en el parlamento, sólo existe actualmente un único caso de semipresidencialismo en Europa, el de la Quinta República Francesa. Los otros países mencionados como semipresidencialistas son gobernados parlamentariamente, es decir: el gobierno depende exclusivamente de la confianza del parlamento. Y el caso francés tampoco es muy claro. En su diseño, se toma además como



criterio definitorio el derecho de disolver, “¡que es justamente un elemento extraño totalmente al régimen presidencial!” (Colliard, 2009: 90). En la práctica, el tipo de sistema político llamado semipresidencial varía según la conformación de las mayorías parlamentarias. Si el partido o la alianza de partidos del presidente tiene mayoría en el parlamento, el sistema funciona de manera presidencial, si no la tiene, entonces el sistema funciona de manera parlamentaria. En términos rigurosos, se podría negar incluso la existencia de un tipo de sistema semipresidencial. Con ello se confirman los análisis de Maurice Duverger (1980) y Raimond Aron (1981), que no conciben el semipresidencialismo como una síntesis de presidencialismo y parlamentarismo, visión que desarrolla Diego Valadés (2007) con su tesis de confluencia de ambos sistemas de gobierno por razones de racionalización de su modo de funcionamiento, sino como sistema de fases alternas, presidenciales y parlamentarias, según las condiciones del sistema de partidos políticos.

4. Conviene recordar que la idea de sustituir el presidencialismo por el parlamentarismo en su primer intento después de las transiciones a la democracia, en Argentina, se fue inclinando hacia un sistema semipresidencial, como el francés o el por-

tugués. “Se preveía, así, la existencia de un primer ministro o ministro coordinador que desligara al presidente de la tarea administrativa y – en parte – también de la tarea de gobierno. Al mismo tiempo, el primer ministro podría actuar como “fusible” en situaciones de grave tensión política, sin desgastar de ese modo la figura presidencial... Se preveía también un juego de censura-confianza entre el primer ministro y la Cámara de Diputados, que tendría la concentración de la función política, en tanto que el Senado ... se concentraría en el fortalecimiento de la representación de las provincias” (Dalla Vía, 2008: 228). Desde entonces, las referencias al semipresidencialismo en relación a cambios institucionales propuestos o realizados se han multiplicado, sin que se desprenda de ellas un concepto homogéneo. La amplitud conceptual de la noción en América Latina es enorme. El semipresidencialismo engloba estructuras institucionales vinculadas con hacer efectivo el equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo en el clásico sistema presidencial, cuando se sustenta “que el presidente de la República tiene que rendir cuentas de su acciones a la Asamblea Nacional” (Cuarezma Terán/Enríquez Cabistán, 2008: 710), hasta prácticas de un régimen parlamentario, cuando se percibe como facultad del presidente en tal sistema el derecho de disolución de la(s) cámara(s). Por otra parte florecen nociones para reformas del presidencialismo en dirección semipresidencial como gobierno de gabinete, por ejemplo (Valadés, 2003), que completan el cuadro conceptual muy difuso.

Recordando el origen europeo del concepto, conviene diferenciar entre perspectivas vinculadas con el semipresidencialismo que provienen del parlamentarismo y del presidencialismo. En Europa, el contenido “semipresidencial” se refiere a la tendencia de acercar el sistema parlamentario al presidencial. En América Latina es al revés, la idea es la de acercar el presidencialismo al parlamentarismo. En otras palabras, se trata de atenuar las características de cada una de las categorías originales. Mientras que en Europa “el semipresidencialismo debe incluirse como parte de la democracia parlamentaria, acaso referido como un régimen parlamentario con correctivo presidencial” (Colliard, 2009: 85), en América Latina el semipresidencialismo debería concebirse como parte de la democracia presidencial, con algún correctivo parlamentario; debería concebirse en términos de Diego Valadés (2007: 5) como “la parlamentarización en el sentido de adoptar instituciones de origen parlamentario, pero preservando la estructura básica del sistema receptor”. La cuestión que se propone se refiere a qué elementos parlamentarios pueden servir para diseñar un presidencialismo “parlamentarizado” que resulte viable, acorde a las condiciones específicas del caso concreto. El elemento central que se pone sobre la mesa es la responsabilidad del gobierno frente al parlamento, es decir la relación del jefe de gobierno con el presidente y con el parlamento, y cómo se debería hacer efectiva esta responsabilidad, por qué tipo de relación de confianza. Sin embargo, el debate no se restringe a este aspecto. Ya en relación a la propuesta argentina, a la que nos hemos referido antes, se observó hace quince años “que no existe equilibrio propio de los sistemas parlamentarios en el sentido de que el Presidente pueda disolver el Parlamento, como contrapeso de la censura para permitir la decisión del electorado en la formación de un nuevo gobierno” (Dalla Vía, 2008, citando afirmativamente a Vanossi 1995). Para Colombia recientemente, también se ha opinado que el voto de descon-





fianza carece “de su correlato: la disolución del Congreso por parte del Ejecutivo para conquistar en las urnas la confianza perdida en el Parlamento” (De la Calle, 2008: 403). La gran tentación entre los constitucionalistas latinoamericanos consiste en pensar el semipresidencialismo en la perspectiva europea de su concepto, como sistema parlamentario con correctivos presidencialistas, y no en la perspectiva de un sistema presidencial con correctivos parlamentarios, que sería más oportuno para las reformas institucionales en América Latina.

**5.** El país en el que se ha producido últimamente el mayor debate sobre conceptos que caen en el ámbito del semipresidencialismo es seguramente México, donde el tripartidismo después de la transición a la democracia que difícilmente permite una mayoría absoluta de un solo partido en el parlamento, ha dificultado seriamente la gobernabilidad del país. Allí, la idea de renovar el presidencialismo en la dirección parlamentaria ha tenido excelente atención. Esto se desprende no sólo del debate en el mundo académico (véase sobre todo Valadés, 2003, también Carpizo, 2007) sino también en el mundo político, por ejemplo del documento para la Reforma del Estado del PRD de 2006, donde se propone “diseñar una nueva estructura constitucional que provea mecanismos para la gobernabilidad, entre los cuales se propone la creación de la figura del Jefe de Gobierno que coordine las acciones del Ejecutivo, las articule con el Legislativo e impulse la construcción de coaliciones parlamentarias y de gobierno estables”. Sin embargo, conviene advertir sobre algunos problemas que pueden originarse justamente por salir del molde presidencialista del sistema político mexicano.

El debate que se desarrolló en torno al gobierno de gabinete tiene dos dimensiones. La primera se refiere a la fórmula de gobierno colegial que se inspira en el parlamentarismo británico (Jennings, 1969) y se define, en sentido estricto, por el grado de responsabilidad política colectiva de sus integrantes, los ministros (véanse Blondel, 1982; Helms, 2005). Este tipo de responsabilidad es ajeno al presiden-

cialismo en su versión clásica (estadounidense). El objetivo consiste en desconcentrar el poder del presidente y así mejorar la gobernabilidad democrática. El concepto ha sido difundido sobre todo por Diego Valadés (2003). Se percibe como una nueva forma de organización y funcionamiento del sistema presidencial, en la que no sólo el presidente sino también el gabinete en su conjunto poseen funciones de gobierno. El propósito principal es el de superar la estructura individual de la presidencia. Se prevé la creación de un Jefe de Gabinete, al que corresponde la coordinación del gabinete y la conducción de las relaciones con el Congreso.

La otra dimensión se refiere precisamente a la relación de esta figura con el parlamento. Si bien es designado y revocado por el presidente, se propone que el Jefe de Gabinete ha de ser ratificado por una de las cámaras del Congreso. El diseño parece ser una modalidad del presidencialismo renovado propuesto por Dieter Nohlen y Mario Fernández (1998), que preserva la naturaleza presidencial del sistema. Diego Valadés incluso rechaza la denominación de la figura como “primer ministro” para no dar lugar a la idea de una sustitución del presidencialismo por el parlamentarismo. Uno de sus objetivos es el de superar situaciones del gobierno dividido. Para lograr el apoyo parlamentario al presidente se introduce la ratificación del gobierno por parte de una de las cámaras, una medida pensada para incentivar la cooperación entre ambos poderes del Estado. Sin embargo, en caso de que no se lograra formar tal mayoría, la norma puede tener el efecto no deseado de dificultar la formación de un gabinete, entorpeciendo así el ejercicio del poder ejecutivo. El modelo no contempla tales situaciones de competencia entre los partidos (que siguen conteniendo por ocupar la presidencia), en las que el Congreso no sea capaz de un voto mayoritario de ratificación. Por lo tanto, el buen funcionamiento del gobierno de gabinete, cuya formación se hace dependiente de la ratificación del Congreso, depende a su vez del sentido de cooperación del Legislativo. Por un lado, el diseño institucional tiene que incentivar la cooperación del Congreso con el Ejecutivo, pero por el otro, no debe hacer depender la formación de un gobierno en funciones de la disponibilidad de cooperación del parlamento. Por otra parte, a través de la ratificación por parte del Legislativo del gobierno formado por un Jefe de Gobierno, este puede adquirir una legitimidad propia e implicar el traslado del bloqueo tradicional entre poderes, el bloqueo que ocurre entre el Legislativo y el Ejecutivo, al interior del Ejecutivo, si no se entienden el Presidente y el Jefe de Gobierno, dado que ambos tendrían una propia legitimidad electoral, no obstante que esta sea en un caso directa y en el otro indirecta. En este sentido, es cuestionable la propuesta de hacer depender la más intensa vinculación del Ejecutivo con el Congreso de la ratificación del Jefe de Gabinete por parte del Congreso.

**P**ara Colombia recientemente, también se ha opinado que el voto de descon-fianza carece “de su correlato: la disolución del Congreso por parte del Ejecutivo para conquistar en las urnas la confianza perdida en el Parlamento” (De la Calle, 2008: 403).



## Bibliografía

- Ackerman, B. 2000: *The New Separation of Power*, en: *Harvard Law Review* 113, 632-729.
- Alcántara, M. 20199: *Sistemas políticos de América Latina*, 2 vols., Madrid: Tecnos.
- Almond, G./ Coleman, J.S. (Eds.) 1960: *The Politics of Developing Areas*, Princeton: Princeton University Press.
- Almond, G./ Powell, G.B. 21978: *Comparative Politics. System, Process, and Politics*, Boston et al. Little, Brown.
- Almond, G.A. et al. 1993: *Comparative Politics*, Nueva York: Harper Collins.
- Arias, C./ Ramacciotti, B. (Eds.) 2005: *Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina*, Washington D.C.: OEA etc.
- Aron, R. 1981: *Alternation in Government in the Industrialized Countries*, en: *Government and Opposition* 27, 2, 3-21.
- Blondel, J. 1982: *The Organization of Governments*, Londres: Sage.
- Blondel, J. 2006: *Evaluando el poder efectivo de los Congresos*, en: *Política. Revista de Ciencia Política* 47, 9-26.
- Brewer-Carías, A.R. 1988: *Problemas del Estado de partidos*, Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Brewer-Carías, A.R. 2009: *La demolición del Estado de derecho y la destrucción de la democracia en Venezuela (1999-2009)*, en: Reynoso Núñez, J./ Sánchez de la Barquera y Arroyo, H. (Coord.): *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México: UNAM, 477-517.
- Brewer-Carías, A.R. 2010: *Dismantling Democracy in Venezuela. The Chávez Authoritarian Experiment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Carpizo, J. 1978: *El presidencialismo mexicano*, México: Siglo XIX.
- Carpizo, J. 2007: *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México: UNAM.
- Colliard, J.-C. 2009: *El poder en el semipresidencialismo*, en: *Cuestiones Constitucionales* 20, 85-102.
- Comisión Andina de Juristas (Ed.) 1993: *Formas de gobierno: Relaciones ejecutivo - parlamento*, Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Consejo para la Consolidación de la Democracia (CCD) 1986: *Dictamen Preliminar sobre la Reforma constitucional*, Buenos Aires: EUDEBA.
- Consejo para la Consolidación de la Democracia (CCD) 1987: *Segundo Dictamen sobre la Reforma constitucional*, Buenos Aires: EUDEBA.
- Consejo para la Consolidación de la Democracia (CCD) 1988: *Presidencialismo versus parlamentarismo. Materiales para el estudio de la reforma constitucional*, Buenos Aires: EUDEBA.
- Dalla Vía, A. R. 2008: *Reforma electoral en Argentina*, en: Zovatto, D./ Orozco Henríquez, J. J. (Coord.). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México: UNAM, 213-264.
- Dalla Vía, A. R. 2010: *La competencia política en el federalismo argentino*, Buenos Aires: Eudeba.
- De Riz, L. 2009: *Reforma política y cultura política: el caso argentino*, en: Reynoso Núñez, J./ Sánchez de la Barquera y Arroyo, H. (Coord.): *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México: UNAM, 589-601.
- Deutsch, K.W. 1963: *The Nerves of Government*, Nueva York: Free Press.
- D'Oliveira Martins, G./ Nohlen, D./ González Encinar, J. J./ Vitorino, A./ Magalhaes, J./ Sampaio, J. 1988: *A revisao constitucional e a moção de censura construtiva*, Lisboa: Fundação Friedrich Ebert.
- Duverger, M. 1970: *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris: Presses Universitaires de France.
- Duverger, M. 1978: *Échec au roi*, Paris: Albin Michel.
- Duverger, M. 1980: *A New Political System Model: Semipresidential Government*, en: *European Journal of Political Research* 8, 165-178.
- Easton, D. 31979: *A Systems Analysis of Political Life*, Chicago: University of Chicago Press (ed.orig. 1965).
- Easton, D. 21971: *The Political System*, Nueva York: Knopf (ed.orig. 1953).
- Ellis, R. (Ed.) 1999: *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Ellis, A./ Orozco Henríquez, J.J./ Zovatto, D. (Eds.) 2009: *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial. Making Presidentialism Work*, México: UNAM.
- Ferreira Rubio, D./ Goretti, M. 1994: *El gobierno por decreto en Argentina (1983-1993)*, en: *El Derecho*, Año XXXII No. 8525, 27 de junio, 75 - 94.
- Franco, R. 1990: *Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina*, en: *Revista Paraguaya de Sociología* 27 (79), 141-164.
- Goodin, R./ Tilly, C. (Eds.) 2006: *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Haggard, S./ McCubbins, M.D. (Eds.) 2001: *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge: CUP.
- Hurtado, J. 2001: *El presidencialismo mexicano*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Godoy Arcaya, O. (Ed.) 1990: *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Helms, L. 2005: *Presidents, Prime Ministers and Chancellors: Executive Leadership in Western Democracies*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Hirschman, A.O. 1991: *Retóricas de la intransigencia. Perversidad, futilidad, riesgo*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Jennings, I. 31969: *Cabinet Government*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lamounier, B./ Nohlen, D. (Eds.) 1993: *Presidencialismo ou parlamentarismo*, São Paulo: Idesp/Ed. Loyola.
- Lanzaro, J. 2000: *El presidencialismo pluralista en la "segunda" transición (1985-1996)*, en: *Ibid.* (Coord.): *La "segunda" transición en el Uruguay*, Montevideo: Fundación de la Cultura Universitaria, 19-196.
- Lanzaro, J. 2001: *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.
- Lanzaro, J. 2005: *Presidencialismo y democracia: alternativas pluralistas y coaliciones de gobierno*, en: Crespo Martínez, I./ Martínez Rodríguez, A. (Eds.): *Política y gobierno en América Latina*, Valencia: Tirant lo Blanch, 54-86.
- Lanzaro, J. 2008: *Uruguay: Reformas políticas en la nueva etapa democrática*, en: Zovatto, D./ Orozco Henríquez, J. J. (Coord.): *Reforma política y electoral en América*

- Latina 1978-2007, México: UNAM, 905-951.
- Lazarte Rojas, J. 2005: *Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro. Política y democracia en Bolivia a principios del siglo XXI*, La Paz: ILDIS/Plural.
- Lazarte Rojas, J. 2008: *Reforma electoral en Bolivia*, en: Zovatto, D./ Orozco Henríquez, J. J. (Coord.) 2008: *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México: UNAM, 265-314.
- Lazarte Rojas, J. 2009: *¿En qué estamos de acuerdo los que no estamos de acuerdo? En torno a la crisis en Bolivia*, en: Reynoso Núñez, J./ Sánchez de la Barquera y Arroyo, H. (Coord.): *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México: UNAM, 451-466.
- Lazarte Rojas, J. 2010: *Nuevos códigos de poder en Bolivia*, La Paz: Plural.
- Lijphart, A. (Ed.) 1992: *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A. 1999: *Patterns of Democracy*, Nueva Haven/Londres: Yale University Press.
- Linz, J.J. 1994: *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference?* En: Linz, J.J./ Valenzuela, A. (Eds.): *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore/Londres: Johns Hopkins University Press, 1-87.
- Lipset, S.M./ Nohlen, D./ Sartori, G. 1996: *Apuntes para una reflexión sobre la democracia*, San José: IIDH/CAPEL.
- Loewenstein, K. 21976: *Teoría de la constitución*, Barcelona: Ariel (ed.orig: 1957).
- Mainwaring, S./ Shugart, M.S. (Eds.) 1997: *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: CUP.
- March, J.G./ Olson, J.P. 1989: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Nueva York: Free Press.
- Mustapic, A. M. 2006: *Las renuncias presidenciales y el papel de los Congresos*, en: *Política. Revista de Ciencia Política* 47, 55-70.
- Nohlen, D. 1990: *Régimen político y consolidación democrática en América Latina: reflexiones sobre el debate actual*, en: IIDH-CAPEL (Ed.): *Transición democrática en América Latina: reflexiones sobre el debate actual*, San José: IIDH-CAPEL, 13-24.
- Nohlen, D. 1991: *Presidencialismo vs. parlamentarismo*. *América Latina, Revista de Estudios Políticos* 74, 43-54.
- Nohlen, D. 1994: *Reforma institucional en América Latina desde una perspectiva de ingeniería política*, en: *Política* 32, 5-42.
- Nohlen, D. 2003: *El contexto hace la diferencia*, México: UNAM. Nohlen, D. 2006: *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, Edición e introducción de R. Ortiz Ortiz, México: Porrúa.
- Nohlen, D. et al. 2006: *Diccionario de ciencia política*, dos tomos, México: Porrúa.
- Nohlen, D. 2011: *¿Como estudiar ciencia política? Una introducción de trece lecciones*, Madrid: Marcial Pons.
- Nohlen, D. 2011: *La democracia. Instituciones, conceptos y contexto*, México: UNAM/ Universidad Inca Garcilaso de la Vega.
- Nohlen, D./ De Riz, L. (Coord.) 1991: *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires: Legasa/ CEDES.
- Nohlen, D./ Fernández, M. (Eds.) 1991: *Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad.
- Nohlen, D./ Fernández, M. (Eds.) 1998: *El presidencialismo renovado*, Caracas: Nueva Sociedad.
- North, D.C. 1990: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. 1994: *Delegative Democracy*, en: *Journal of Democracy* 5 (1), 55-69.
- Panizza, F. 2000: *Beyond (Delegative Democracy)*, en: *Latin American Studies* 32, 737-764.
- Payne, J.M. et al. 2006: *La política importa*, Washington D.C.: BID-IDEA.
- Rama, G.W. 1987: *La democracia en el Uruguay. Una perspectiva de interpretación*, Montevideo: Grupo Editor Latinoamericano.
- Scharpf, F.W. 1997: *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder: Westview Press.
- Shugart, M.S./ Carey, J.M. 1992: *Presidents and Assemblies*, Cambridge/ Nueva York: Cambridge University Press.
- Steimo, S. et al. (Eds.) 1992: *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Politics*, Cambridge: CUP.
- Thibaut, B. 1996: *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika (Presidencialismo y democracia en América Latina)*, Opladen: Leske & Budrich.
- Valadés, D. 2003: *El gobierno de gabinete*, México: UNAM.
- Valadés, D. (Ed.) 2005: *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, México: UNAM.
- Valadés, D. 2007: *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México: UNAM.
- Vanossi, J. R. 1995: *Comentarios a la reforma constitucional*, Buenos Aires: Asociación Argentina de Derecho Constitucional.
- Vedel, G. 1979: *La Constitution comme base du système juridique*, en: *Journées de la Société de Législation Comparée*, 111-134.
- Zovatto, D./ Orozco Henríquez, J. J. (Coord.) 2008: *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México: UNAM.

## Dieter Nohlen

Es profesor titular emérito de la Universidad de Heidelberg, Alemania.



Estudió ciencia política, historia y literatura francesa en las universidades de Colonia, Montpellier y Heidelberg.

Autor de un sinnúmero de libros en idioma alemán, inglés y castellano, con traducciones a otros idiomas. Entre los escritos en castellano e inglés destacan: *Sistemas electorales del mundo (1981)*, *Presidencialismo versus parlamentarismo (1991)*, *Descentralización política y consolidación democrática (1991)*, *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe (1993)*, *Sistemas electorales y partidos políticos (1994, 3a. ed. 2004)*, *Elections and Electoral Systems (1996)*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (1998, 2a. ed. 2006)*, *El presidencialismo renovado (1998)*, *Elections in Africa (1999)*, *Elections in Asia and the Pacific (2 tomos, 2002)*, *El contexto hace la diferencia (2003, editado por Claudia Zilla)*, *Elections in the Americas (2 tomos, 2005)*, *Diccionario de Ciencia política (2 tomos, 2006)* y *El institucionalismo contextualizado (2006, editado por Richard Ortiz Ortiz)*.

Nohlen fue galardonado con el Premio Max Planck de Investigación (1990), el Premio Libro del Año (1995), el Premio de Investigación sobre España y América Latina (2000) y el Diploma honoris causa de Administración Electoral de la Universidad Panthéon Paris II (2005).



# La regulación jurídica de los partidos políticos *en América Latina*

Por Dr. Daniel Zovatto

**D**esde hace una década y media IDEA Internacional ha venido dando apoyo a República Dominicana y en lo personal, mi relación con este país data desde el año 1990, cuando comenzamos, en mi condición de ex director de CAPEL, a establecer una línea de cooperación horizontal con las autoridades electorales de entonces.

En esta oportunidad, les voy a presentar una versión resumida de una investigación colectiva que hemos elaborado con 18 colegas de América Latina, sobre el estado actual de la regulación jurídica de los partidos políticos en Latinoamérica, desde una perspectiva comparada.

Como decía Hans Kelsen “Sólo por ilusión o hipocresía se puede sostener que la democracia es posible sin partidos políticos”, palabras con las que afirmaba la importancia fundamental de los partidos políticos para la existencia de una verdadera democracia.

En efecto, en nuestros días, resulta imposible hablar de democracia sin referirnos a los partidos políticos, pues éstos se han constituido en los principales articuladores y aglutinadores de los intereses de la sociedad. Ellos desempeñan un papel fundamental en la función de la representación, la agregación y la canalización de los intereses de la ciudadanía, y es innegable su importancia, cada vez mayor, para las funciones de gobierno.

Robert Dahl, por su parte, otorga a los partidos políticos un lugar privilegiado cuando indica que a través de ellos se expresa la función de la representación, oposición y rivalidad pacífica que hacen funcionar a un régimen democrático. Sartori, dentro de esta misma línea de pensamiento, señala que los partidos políticos han encontrado su razón de ser fundamental y su papel irremplazable en el desempeño del gobierno representativo, y que se han convertido en medios de expresión en el proceso de democratización de la política.

La mayoría de la doctrina coincide en que los partidos han llegado para quedarse y que son parte integral de la democracia. De ahí que la democracia representativa liberal, como bien nos lo recuerdan Morodo y Murrillo de la Cueva, debe ser entendida y definida como “una democracia de partidos”. En otras palabras no hay democracia pluralista sin partidos políticos.

La importancia y centralidad de los partidos para la democracia representativa no implica desconocer la profunda crisis de representación que aqueja a la gran mayoría de nuestros países; crisis de representación que tiene en su centro de gravedad a la crisis de credibilidad y legitimidad de los partidos políticos. Encuestas como el Latinobarómetro dan cuenta de la paradoja latinoamericana acerca de los partidos políticos: por un lado los partidos (junto con los Parlamentos) son las instituciones con los grados de credibilidad más bajos (entre el 20 y 25% promedio regional). Por el otro lado, el 60% de los latinoamericanos (promedio regional) considera que no puede haber democracia sin partidos políticos, y un 57% (también promedio regional) considera que no puede haber democracia sin congresos.

Es por ello que regular adecuadamente su funcionamiento se ha convertido en un ejercicio imperativo en la dinámica política actual, ya que mediante la misma se busca fortalecer la pluralidad, la representatividad y atender las demandas de una ciudadanía cada vez más crítica y exigente con los partidos y con la política.

De ahí también la importancia de establecer normas que ayuden a los partidos a convertirse en instituciones políticamente relevantes, con democracia interna efectiva, transparencia y rendición de cuentas en cuanto al manejo de sus recursos financieros, y dotados de reglas claras que favorezcan la equidad, la competencia libre, la representación y la mediación entre ellos y la sociedad.

Dentro de esta línea de pensamiento, el análisis comparado que presentaré a continuación tiene como objetivo reflejar las principales características, etapas y tendencias del proceso de regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. En la primera parte del análisis se expone la importancia de este tema y las diferentes etapas que marcaron la evolución histórica de los partidos y su constitucionalización, tanto a nivel global

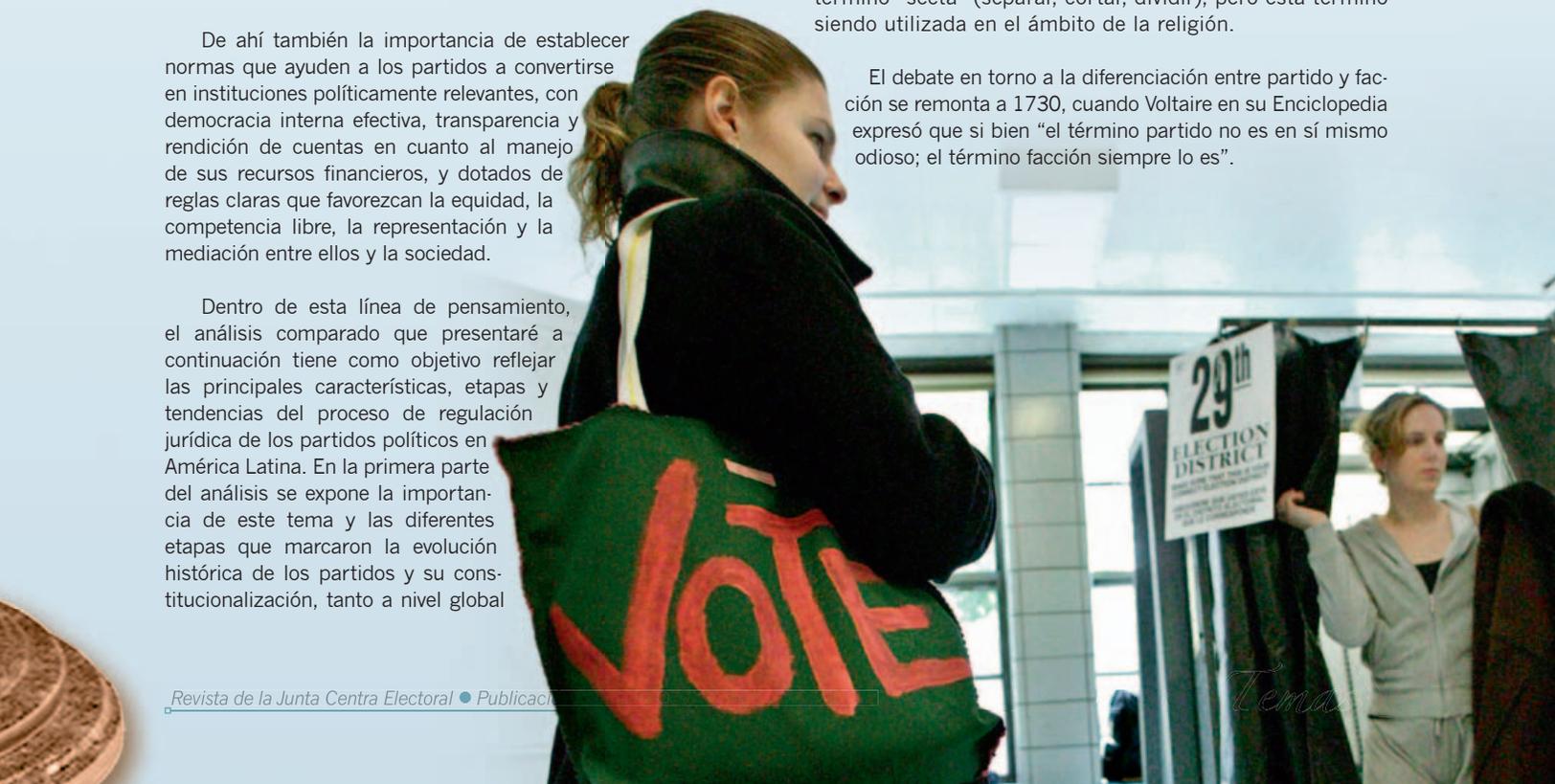
como en el ámbito regional latinoamericano. Una vez establecido el contexto histórico, analizaremos las características más destacadas del proceso de regulación de los partidos políticos en la región en torno a los principales temas que inciden en su existencia y funcionamiento. Por último, y a modo de cierre, presentaré las principales tendencias observadas en la materia acompañadas de una reflexión final.

## A. El origen y evolución de los partidos políticos

**P**ara decirlo en palabras de Sartori “Partido es un nombre nuevo de algo nuevo”, En efecto, en 1850, ningún país del mundo (con excepción de Estados Unidos, Uruguay y Colombia) conocía los partidos políticos en el sentido moderno de la palabra. Hoy tan solo un siglo y medio después éstos funcionan en la gran mayoría de los países del planeta. Hasta 1900, el nacimiento de los partidos estuvo ligado a los grupos parlamentarios, a los comités electorales y a la interrelación entre ambos. Después de esta fecha, los partidos políticos fueron creados en su mayoría por organismos exteriores, llámense: sociedades de pensamiento, clubes populares, periódicos, sindicatos, iglesias, etc.

El término “partido político” comenzó a utilizarse por primera vez sustituyendo gradualmente al de “facción”, en una transición de términos que fue lenta y tortuosa, tanto en la esfera de las ideas como en la de los hechos. El término “facción”, que viene del latín *facere* (hacer, actuar), hace referencia a un grupo político dedicado a un hacer (*facere*) perturbador y nocivo, a “actos siniestros”. A su vez, el término “Partido”, del latín *partire* (dividir), que entró en el vocabulario político en el siglo XVII, expresaba en sus inicios la idea de parte, evolucionando luego hacia la idea de participar. Su predecesor terminológico de larga data era el término “secta” (separar, cortar, dividir), pero esta terminó siendo utilizada en el ámbito de la religión.

El debate en torno a la diferenciación entre partido y facción se remonta a 1730, cuando Voltaire en su Enciclopedia expresó que si bien “el término partido no es en sí mismo odioso; el término facción siempre lo es”.



Bolingbroke, en Inglaterra, fue el primer autor en escribir extensamente sobre los partidos políticos, afirmando que “los partidos son un mal político y las facciones son las peores de todos los partidos”. Pero fue indudablemente Burke, otro autor inglés, quien (en 1770) por primera vez diferenció claramente el término “partido” del de “facción”. Según este autor, los partidos superan a las facciones porque no se basan sólo en intereses, sino también, y sobre todo en principios comunes.

Para Burke, los fines requieren medios y los partidos son los “medios adecuados” para permitir a los hombres poner en ejecución sus planes comunes, con todo el poder y toda la autoridad del Estado. La “generosa ambición de poder” (del partido) se distingue claramente de la “lucha mezquina para obtener puestos y emolumentos” que es lo que caracteriza a las facciones. En suma, fue Burke el primero en entender que los partidos políticos tienen un uso positivo.

Pese a ello, a lo largo de todo el siglo XVIII se siguió viendo a los partidos políticos con sospecha. En efecto, ni la revolución francesa ni la revolución americana fueron favorables a los partidos políticos. Rosseau, Montesquieu, Condorcet, Danton, Robespierre, así como Jefferson, Madison e incluso el propio Washington fueron contrarios a los partidos políticos.

Hubo que esperar la llegada del siglo XIX para que los partidos políticos fueran distinguidos claramente de las facciones y



fueran aceptados como instrumentos legítimos y necesarios del gobierno libre. Pero como bien apunta Sartori, lo cierto es que los partidos llegaron a ser aceptados, no porque Burke así lo dijese, sino al comprenderse que la diversidad y el disentimiento no son necesariamente incompatibles con el orden político ni perturbadores del mismo. Estamos pues, dice Sartori, ante un fenómeno nuevo que tiene apenas un poco más de 150 años, advirtiéndonos a la vez que durante este último siglo y medio, los partidos han actuado y se han desarrollado más como una cuestión práctica que como una cuestión teórica.

## B. La regulación jurídica de los partidos políticos y su importancia

**¿Q**ue debemos entender por regulación jurídica de los partidos políticos? La regulación jurídica de los partidos políticos determina los marcos jurídicos dentro de los cuales éstos se desenvuelven, las normas que rigen su formación, organización y financiamiento, sus facultades y límites, sus derechos y deberes, lo mismo que su estructura y sus principios de organización. En otras palabras, la regulación jurídica de los partidos políticos determina los ámbitos de acción, prerrogativas y limitaciones que rodean el accionar de los partidos políticos.

De ahí la importancia fundamental de este tema para la vida y funcionamiento de los partidos, así como para calidad de la democracia.

Sobre el tema de la regulación jurídica de los partidos políticos hay posturas divergentes. Fundamentalmente, existen dos grandes corrientes antagónicas.

Una que considera que el Estado no debe regular detalladamente la vida de los partidos políticos, pues el tema rebasa el campo de lo jurídico. Para este sector de la doctrina, la legislación no debe ser detallista, no debe extralimitarse, es decir no debe ir más allá de asentar o señalar normas de carácter general que permitan a los partidos adquirir una estructura uniforme.

El otro sector de la doctrina opina en cambio que la regulación jurídica de los partidos políticos debe entrar al detalle en la búsqueda de precisión y no quedarse limitada solo a cuestiones meramente conceptuales. El argumento que valida esta posición es que técnicamente es más adecuado regularlos en el máximo nivel jurídico, como una garantía eficaz para el asentamiento y buen funcionamiento del sistema democrático.

Aparte de estas corrientes (maximalista o minimalista en relación con la densidad normativa sobre partidos políticos), existen en mi opinión otras dos cuestiones de gran importancia en relación con este tema.

La primera guarda relación con los límites que el Estado debe observar con respecto a la regulación jurídica de los partidos políticos, y plantea el reto de “racionalizar efectivamente esta parcela de la realidad política, introduciendo en ella los parámetros del Estado de Derecho, y el respeto a la libertad de actuación de los partidos”. En otras palabras ¿hasta dónde y con qué detalle debe el Estado regular a los partidos políticos, sobre todo en relación a su vida interna?

La segunda cuestión refiere a la necesidad de que haya coherencia entre la ideología democrática que se sustenta en nuestras sociedades (y que está plasmada en la Constitución)

y la organización y funcionamiento de los partidos. La pregunta que se formulan quienes están detrás de esta reflexión es la siguiente: ¿puede haber democracia sin partidos auténticamente democráticos? Como bien señala Navarro Méndez: el papel imprescindible que los partidos tienen hoy en día para el correcto funcionamiento del Estado democrático es el que, a nuestro juicio, permite sostener la necesidad de proyectar el principio democrático también en el interior de los partidos. De lo contrario el sistema democrático se resentiría pues los sujetos que deben poner en marcha el engranaje del proceso democrático estarían viciados por déficits de democracia y, a partir de ahí, se transmitirían los resultados de tales déficits a todo el sistema en su conjunto.

### C. Constitucionalización de los partidos políticos en el mundo

**A** partir del siglo XIX, y particularmente en el siglo XX, se ha producido un proceso de juridificación de los partidos políticos, que incluye su regulación constitucional. De acuerdo con Triepel existen cuatro etapas en este proceso.

La primera se caracteriza por una franca hostilidad hacia los partidos políticos que son proscritos junto con otro tipo de agrupaciones como los sindicatos obreros. La segunda se basa en una posición agnóstica, de indiferencia hacia los partidos. En una

tercera etapa los partidos son regulados por medio de reglamentos de los congresos y también de las leyes electorales, pero en ambos casos sin ser mencionados de manera directa. La cuarta etapa corresponde a su plena incorporación constitucional.

Dentro de esta última etapa (constitucionalización) destacan varios textos fundamentales: la Constitución de Weimar (1919), que reconoció a los partidos políticos por la vía del sistema electoral; la Constitución de Baden, de 1947, que en sus artículos 118 a 121 consagró el sistema de partidos en el nivel constitucional. Después de la II Guerra Mundial encontramos varias Constituciones: la italiana de 1948 estableció en su artículo 49 el derecho inherente a todos los ciudadanos a asociarse libremente en partidos para concurrir de forma democrática a determinar la política nacional; la alemana de 1949 que consignó principios muy parecidos, y proscribió a su vez a los partidos antidemocráticos; y la francesa de 1958, que incluyó en el artículo 40 el reconocimiento de los partidos y su concurrencia a la expresión del sufragio. Consignó, asimismo, la libertad de formación y acción, sujetándolos al respeto de los principios democráticos.

Sin embargo, no fue sino hasta la década de 1970 cuando se amplió el concepto de constitucionalización de los partidos. Este proceso se inició con la Constitución griega de 1975, que dispone que la organización y actividad de los partidos estén al servicio del libre funcionamiento del régimen democrático. Continúa con la Constitución portuguesa de 1976, que dedicó 22 artículos de un total de 332 al tema de los partidos, y la española de 1978 que en su artículo 6º





definió a los partidos como expresión del pluralismo democrático e instrumentos fundamentales de la participación política. Después de estas leyes fundamentales, la fase de constitucionalización se fue acelerando en todo el mundo, de tal forma que es posible afirmar que en la actualidad un elevado número de países reconoce a los partidos políticos en sus ordenamientos constitucionales.

## D. Constitucionalización de los partidos políticos en América Latina

**E**l proceso de constitucionalización de los partidos políticos en América Latina ha pasado por las mismas etapas que la registrada en los países europeos. Siguiendo a la doctrina comparada, podemos identificar tres etapas principales:

**1.** La primera, que podríamos denominar de regulación temprana, que va desde la segunda mitad del siglo XIX hasta la II Guerra Mundial, donde la regulación jurídica se da más bien en el ámbito de leyes electorales, con dos excepciones: Uruguay en 1934 y República Dominicana en 1942, países que en esas fechas constitucionalizaron a los partidos políticos.

**2.** La segunda etapa se caracteriza por el proceso de incorporación o ingreso constitucional de los partidos políticos en América Latina. Abarca desde la Segunda Guerra Mundial hasta 1978, con la llegada de la Tercera Ola Democrática. En esta fase se produce la incorporación constitucional de los partidos políticos en el mayor número de países de la región: un total de 12.

**3.** La tercera se inicia a partir de 1978. En ella se da un proceso muy rico de reformas constitucionales, promulgación de leyes electorales y, en algunos países, la adopción de leyes de partidos políticos, que tienen como consecuencia una regulación más detallada y específica de estas instituciones. En este periodo, se produce la incorporación constitucional de los partidos políticos en cuatro países, y la adopción de leyes específicas en otros siete.

Cabe destacar que la mayoría de los países latinoamericanos ya había constitucionalizado a los partidos políticos antes de la Tercera Ola, con excepción de cuatro casos: Perú y Nicaragua (1979), Colombia (1991) y Argentina (1994).

Sin embargo, con la llegada de la Tercera Ola la regulación jurídica de los partidos políticos cobró nuevo impulso, lo cual implicó, por un lado, una regulación más detallada y, por el otro, la adopción en un número importante de países de leyes especiales sobre partidos políticos.

A la fecha, en todas las constituciones políticas latinoamericanas encontramos una regulación expresa sobre los partidos políticos, y si bien algunas constituciones no los mencionan específicamente, sí hacen referencia a la formación y funcionamiento de las organizaciones políticas.

## E. Los partidos políticos en las leyes de partidos y leyes o códigos electorales

**E**n materia electoral se ha venido haciendo una distinción en cuanto al contenido de las leyes electorales, los códigos electorales y las leyes de partidos políticos.

Originalmente, las legislaciones denominaban indistintamente “ley electoral” o “código electoral” al conjunto de normas destinadas a regular tanto la constitución, organización, funcionamiento y disolución o cancelación de un partido político, como las reglas relativas al proceso electoral.

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

A ambos cuerpos normativos se suman, en algunos países, normas complementarias que buscan regular más detalladamente aspectos específicos del proceso electoral, o bien del funcionamiento de los partidos, tales como leyes de control de gasto en campañas, sobre el uso de los medios de comunica-

ción, sobre el tratamiento de la perspectiva de género, o sobre el control de los aportes del Estado, entre otras.

En América Latina, todos los países cuentan con un código o una ley electoral. Sin embargo, no todos tienen una ley de partidos políticos. Nueve países contemplan la existencia de ambos cuerpos normativos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela. Por su parte en Guatemala existe un solo texto legal denominado Ley Electoral y de Partidos Políticos. Asimismo, cabe indicar que, con excepción de Venezuela y el Ecuador, toda la legislación destinada a regular específicamente a los partidos políticos fue sancionada, en el resto de los países, después de 1985.

Importa destacar asimismo que en los ocho países donde aún no se han promulgado leyes de partidos políticos, las regulaciones sobre estas instituciones se encuentran contenidas en la legislación electoral. Dichos países son: Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana.

En suma, la evolución de la legislación sobre partidos políticos en América Latina, sobre todo en América del Sur, evidencia que la importancia de contar con leyes específicas sobre partidos, salvo contadas excepciones, es un fenómeno relativamente nuevo (de los últimos 25 años), que ha venido cobrando importancia creciente en el marco de la Tercera Ola Democrática. Esta tendencia sigue vigente, como lo demuestra el hecho de que en varios países de la región, entre ellos El Salvador, Colombia y República Dominicana, existen actualmente procesos de revisión o de elaboración de nuevas leyes especiales sobre partidos políticos.



**Gaceta  
Judicial**  
Colección Legislativa

INCLUYE  
ÍNDICE  
ALFABÉTICO

# CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

PROCLAMADA EL 26 DE ENERO DE 2010





**En América Latina, todos los países cuentan con un código o una ley electoral.** Sin embargo, no todos tienen una ley de partidos políticos. Nueve países contemplan la existencia de ambos cuerpos normativos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela. Por su parte en Guatemala existe un solo texto legal denominado Ley Electoral y de Partidos Políticos.

## F. La regulación jurídica De los partidos políticos: cuestiones claves

**U**n rápido repaso de algunos de los principales temas regulados en relación con los partidos políticos en América Latina evidencia lo siguiente:

### 1. Concepto y Naturaleza Jurídica

Múltiples han sido los intentos académicos por definir que debemos entender por partido político. Yo me siento cómodo con la definición de Sartori para quien un partido político es “cualquier grupo político identificable mediante un membrete oficial que se presenta en las elecciones y que es capaz de colocar a través de elecciones (libres o no) a candidatos para los cargos públicos”.

En el constitucionalismo comparado latinoamericano tampoco encontramos un concepto unívoco de partido político, sino múltiples definiciones.

En cuanto a la naturaleza jurídica de los partidos políticos tampoco existe una corriente dominante en el constitucionalismo latinoamericano. Ocho países los conciben como instituciones de derecho público; uno, México, como entidades de interés público; cinco como asociaciones voluntarias con personalidad jurídica, y cuatro como personas jurídicas de derecho.

Una de las principales ventajas de concebir a los partidos como instituciones plenas de derecho público consiste en que la misma fortalece la justificación de ejercer sobre los mismos una tutela administrativa y jurisdiccional plena tanto respecto de su vida interna así como en relación a su financiamiento.

### 2. Funciones

Al definir a los partidos políticos muchos textos constitucionales señalan algunas de las funciones que se les atribuyen, y que por lo general luego amplían en la respectiva legislación electoral o de partidos políticos.

**En la actualidad en América Latina hay amplia libertad para la constitución y el funcionamiento de los partidos políticos.** *Todos los textos legales, de una u otra forma, señalan el derecho que tienen los ciudadanos para reunirse y constituir partidos políticos.*

Un análisis comparado evidencia que la función que se menciona con más frecuencia (en 14 de 18 países) es la de “competencia por cargos públicos y la de “participación” (en 12 países). En cambio la de “representación” solo se menciona en 9 países y la de “formación de políticas” únicamente en siete países.

### 3. Poderes u órganos del Estado que intervienen en su funcionamiento

En general, son los órganos electorales y los de jurisdicción constitucional los que intervienen en la actividad de los partidos políticos.

En relación con los órganos electorales, cabe señalar que hoy en día, todos los países de la región cuentan con un órgano encargado de las funciones electorales y del control de los partidos políticos. En la mayoría de los casos estos organismos electorales se encuentran al margen de los tres poderes públicos tradicionales. Estos órganos se han ido consolidando paulatinamente, adquiriendo carácter permanente y asumiendo mayores responsabilidades y funciones, entre ellas las referidas al control de los partidos. Así, se observa que en los últimos años la tendencia en América Latina es dar competencia a los organismos electorales sobre múltiples áreas, destacándose entre ellas: el reconocimiento, inscripción y la cancelación de los partidos políticos; las elecciones internas y resolución de los conflictos internos; así como el financiamiento y la fiscalización de cuentas.

Lo cierto es que las constituciones y leyes electorales les asignan, si bien con diferencias importantes entre países, gran número de atribuciones, lo cual no ha estado exento de controversia, sobre todo cuando la integración de los organismos electorales se hace con criterio de representación partidaria, como sucede en varios países de la región.



Por otra parte, en la mayoría de los países de América Latina (Uruguay y Chile son dos excepciones a esta regla), el control de constitucionalidad en materia electoral y de partidos políticos está en el ámbito de la Corte Suprema de Justicia o en sus Salas Constitucionales, o bien en los Tribunales o Cortes de Constitucionalidad.

#### 4. Formación de partidos

En la actualidad en América Latina hay amplia libertad para la constitución y el funcionamiento de los partidos políticos. Todos los textos legales, de una u otra forma, señalan el derecho que tienen los ciudadanos para reunirse y constituir partidos políticos. Obviamente se establecen una serie de controles y condiciones para la formación de los partidos (tanto de tipo cuantitativo como cualitativo), pero no con la intencionalidad de obtener un control ideológico, como pudo suceder en el pasado, sino con el fin de que estos institutos sean compatibles con la dinámica política de los estados democráticos.

El desafío en relación con este punto es que tan abierto o cerrado queremos que sea el proceso de constitución y registro de nuevos partidos políticos, no solo en relación con los requisitos para su constitución, sino también con qué frecuencia se pueden constituir y registrar los mismos, por ejemplo, cada tres o cada seis años, ello con el objetivo de reducir la rigidez del sistema de partidos.

#### 5. Democracia interna

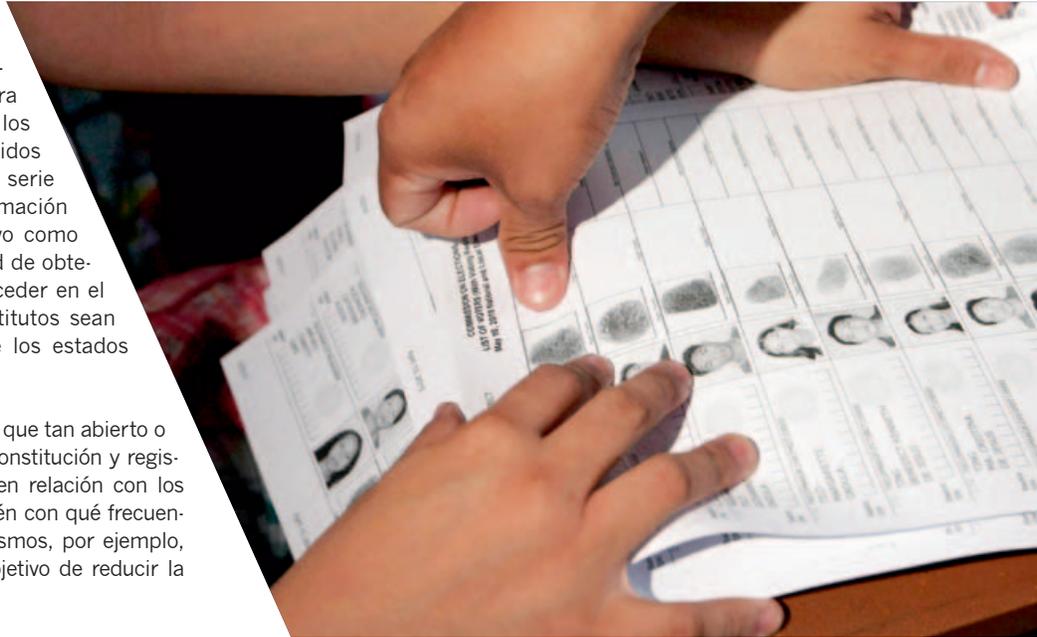
La cuestión de la democracia interna de los partidos es uno de los temas que ha cobrado mayor relevancia en América Latina en los últimos años. En general, el tema de la democracia interna se asocia a aspectos tales como: 1) los mecanismos de selección de candidatos; 2) la protección de los derechos de los afiliados; 3) la participación de los militantes en la formulación de la voluntad partidista; 4) la elección de autoridades partidarias; y 5) la distribución del poder dentro de la organización, entre otros.

La legislación en relación con este tema puede ser clasificada con base en el grado de detalle de la regulación, en torno a 4 variables principales:

- Si la legislación define el sistema de elección que deben usar los partidos políticos;
- Si existe intervención obligatoria del órgano electoral en los procesos internos y cuál es esta intervención;
- Si existe financiamiento público para los procesos internos y cuál es su modalidad;
- Si la legislación se limita a remitir a los Estatutos Partidarios.

Una mirada al periodo 1978-2009, en América Latina, permite identificar una clara tendencia en favor de mayores niveles de transparencia, apertura y democratización interna, tanto en materia de la elección de los candidatos a cargos de elección popular, como de las autoridades partidistas, si bien estas últimas en menor grado.

Un balance de la incorporación de prácticas de democracia interna en los partidos políticos de la región arroja empero resultados mixtos. Entre los efectos positivos debe destacarse que la introducción de elecciones internas competitivas en los partidos ha refrescado sus tradicionales estructuras oligárquicas, ha disminuido el grado de centralización del proceso de elección de candidatos y ha facilitado la inclusión de otros actores en la toma de decisiones dentro del partido. Por su parte,



los efectos negativos se manifiestan sobre todo en términos de su cohesión y su armonía internas. Ciertamente, la adopción de prácticas democráticas en su interior ha significado, en muchos casos, el surgimiento de enfrentamientos entre las diferentes facciones partidistas, la fragmentación del partido e incluso su división.

#### 6. Financiamiento

El financiamiento de los partidos políticos es uno de los aspectos que ha sido objeto de una frondosa regulación en los últimos años, al ser de los principales temas abordados en el marco de la regulación jurídica de los partidos políticos.

Un análisis de los avances registrados hasta ahora en la región, nos muestra que todos los ordenamientos constitucionales y electorales regulan el tema del financiamiento de los partidos, incluyendo el acceso a los medios de comunicación, si bien en términos, modalidades y grados de intensidad variados. Así, mientras algunos ordenamientos cuentan con normas detalladas en la materia, otros países, en cambio, tienen regulaciones generales y escasas. Pese a los importantes progresos registrados en la regulación del financiamiento político, en América Latina aún existe una gran distancia entre las normas y la práctica, pues los avances en materia normativa han ido acompañados, en un buen número de países, de un bajo cumplimiento de las leyes, un reducido nivel de transparencia, órganos de control débiles y un régimen de sanciones poco eficaz.

De ahí que no baste con recorrer el camino de las reformas legales y sea necesario ir más allá, al ámbito cultural. Las reformas legales e institucionales serán poco efectivas si no son acompañadas del necesario cambio en la manera de hacer política, es decir, en los valores, actitudes y comportamiento de los políticos. Por lo tanto, además del consenso necesario que permita avanzar con las reformas, debe existir, de parte de los dirigentes partidarios, un verdadero compromiso de respetar y cumplir las normas sobre financiamiento político, sin el cual no será posible pasar de la retórica a las buenas prácticas.

En los últimos años ha venido cobrando importancia el tema del financiamiento ilícito, es decir la penetración de las campañas y los partidos políticos por el dinero del narcotráfico y del crimen organizado. Países como Colombia y más recientemente México vienen dedicando especial atención a esta grave problemática.

## 7. Normas sobre enfoque de género

La evolución de este tema en nuestra región registra avances importantes, si bien es aún muy largo el trecho por recorrer. Los principales avances se han dado a partir de la década de 1990, siendo el principal logro el establecimiento de cuotas de participación de las mujeres, ya sea en las asambleas de los partidos, en los cargos de autoridad o en el nombramiento de candidatos a cargos de elección popular.

En relación con estas últimas, casi dos tercios de los países de Latinoamérica han regulado la inclusión de cuotas de participación femenina en sus listas de candidatos. Ello ha traído como efecto que la representación de las mujeres en los parlamentos de la región haya pasado del 9% en los años 90s al 22.5% en el 2009.

## 8. Candidaturas independientes y transfuguismo

La crisis de representación en América Latina ha llevado a la legislación electoral a incorporar otras formas de participación política fuera de los partidos. Entre ellas, se cuentan movimientos políticos, agrupaciones y candidatos independientes. Claramente, la aparición de estas nuevas instancias de representación ha tenido sus efectos en la vida jurídica de los Estados y de los partidos, y las legislaciones también han debido adaptarse para regular su participación en la vida política.

En América Latina, en el nivel presidencial, ocho países regulan las candidaturas independientes. Asimismo, diez países de la región mantienen el monopolio de la representación política en los partidos, si bien en algunos casos éste se da solamente en el nivel de candidaturas presidenciales y de diputados.

Cabe señalar, empero, que este tema es objeto de un amplio debate. Los defensores de las candidaturas independientes señalan que el cercenar a los individuos su derecho a participar en la gestación y dirección de la política estatal está reñido con el derecho de elegir y de ser electo que garantizan las constituciones e instrumentos internacionales de derechos humanos. Por su parte, sus opositores piensan, entre los cuales me incluyo, que éstas debilitan el sistema de partidos y que, cuando llegan al poder, no tienen el amarre necesario para asegurar la gobernabilidad.

Sean cuales sean los argumentos de aceptación o rechazo hacia formas diferentes de participación a los partidos políticos, la realidad latinoamericana muestra, como hemos visto, que en muchos países de la región se despojó a los partidos del monopolio de la representación política que habían mantenido durante varias décadas. Sin embargo, en varios países de la región, la llegada de candidatos independientes a la presidencia vino acompañada de graves crisis políticas que llevaron a la conclusión adelantada de los mandatos presidenciales de estas figuras.

En cuanto al transfuguismo político entendiendo por tal “aquella forma de comportamiento en la que un individuo, caracterizado como representante popular democráticamente elegido, abandona la formación política en la que se encontraba para pasar a engrosar las filas de otra”, se trata en mi opinión



de una conducta que atenta contra la voluntad popular y constituye incluso un ejemplo de corrupción personal. Sin embargo, hay quienes opinan que no es un problema tan grave, ya que en todos los países la naturaleza del juego democrático implica cambios de orientación en coyunturas específicas.

En lo personal soy contrario al transfuguismo ya que en mi opinión este debilita el sistema de partidos, favorece la inestabilidad política partidaria, afecta la credibilidad no sólo del tráfuga en cuestión sino del conjunto de la clase política, deteriora la cultura democrática y distorsiona la representatividad surgida de las elecciones.

No obstante la relevancia del fenómeno, un análisis de la legislación latinoamericana muestra que ésta es en la gran mayoría de los casos omisa en el tratamiento de este tema. Una cuestión que es objeto de un profundo debate en nuestros días es determinar quién es el titular de la curul (si el partido o el candidato) y por ende hasta que punto es posible, constitucionalmente, despojar al tráfuga de su curul.

## 9. Alianzas, coaliciones y fusiones

La legislación electoral latinoamericana no distingue de manera clara y unívoca entre alianzas, coaliciones y fusiones. Según el Diccionario Electoral, la alianza es “la unión temporaria de dos o más partidos políticos, con el fin de concurrir unidos a la competencia electoral, presentando la misma candidatura en todos o algunos de los niveles de gobierno y en todas o algunas de las categorías de cargos a elegir”. Tiene por lo tanto un fin estrictamente electoral y es de carácter temporal. El objetivo es maximizar las posibilidades de éxito de los partidos que la integran de cara a un proceso electoral determinado.

La coalición en cambio “se trata de un acuerdo de dos o más partidos para la formación de gobierno o bien para darle gobernabilidad a un gobierno. Sin embargo también se la define como la unión a efectos electorales de dos o más partidos políticos cuya finalidad puede ir más allá de fines electorales”. Las coaliciones suelen tener además de candidaturas comunes, programas también comunes. Su vocación, a diferencia de las alianzas, es la de ir más allá de las elecciones.

La fusión de partidos en cambio implica “la fundación de un nuevo partido y la disolución de los anteriores”.

Más del cincuenta por ciento de los países de Latinoamérica regulan los tres tipos: alianza, coaliciones y fusiones. En materia de alianzas y coaliciones la mayoría de las legislaciones

establecen, entre otros, los siguientes requisitos: 1) presentación de solicitud ante la autoridad electoral para que esta apruebe dicha solicitud; 2) plazo para inscribir las alianzas o coaliciones (que suele ir entre 2 y 6 meses antes de la elección); 3) programa de gobierno o plan de acción común; 4) plazo de duración de la alianza o coalición; 5) fórmulas en las cuales se distribuirán los fondos necesarios para financiar la campaña; 6) obligaciones de los diversos partidos; 7) emblemas; 8) procedimientos de disolución, etc.



## G. CONCLUSIONES

Todo lo hasta aquí analizado sobre la regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, arroja diez conclusiones principales:

**1.** Los partidos no siempre han sido bien aceptados. Su inclusión en el pensamiento y la práctica jurídica se dio lentamente y por etapas sucesivas. Solo después de la II Guerra Mundial se fortaleció su constitucionalización.

**2.** El proceso de regulación jurídica y constitucionalización de los partidos en América Latina se dio, al igual que en Europa, de manera paulatina. El proceso de constitucionalización fue previo a la Tercera Ola Democrática pero el de la regulación mediante leyes especiales se aceleró a partir de la llegada de la misma. Consecuencia de este rico proceso, actualmente en América Latina los partidos políticos tienen rango constitucional en todos los países de la región y, a nivel de legislación secundaria, todos los países cuentan con una ley o un código electoral que norma su funcionamiento. Asimismo, en el 50% de los países de la región, además de la ley electoral, existen leyes de partidos políticos.



**3.** Esta evolución entraña, empero, una paradoja: si bien el inicio de la Tercera Ola vino acompañado de un resurgir de los partidos políticos y de un incremento de la regulación y la consolidación del proceso de su constitucionalización, en cambio su legitimidad y credibilidad fue decreciendo. En efecto, la pérdida del monopolio y de la legitimidad de los partidos políticos ha coincidido con el aumento de su regulación y, en algunos países, con una clara intervención del Estado en su vida interna.

**4.** Es fácil observar que, mientras ciertos temas gozan de una adecuada regulación: funciones, democracia interna, financiamiento, órganos de control; otros, en cambio, cuentan con una regulación escasa, o carecen de ella: estructura interna de los partidos, candidaturas independientes, participación de pueblos indígenas y sectores juveniles, transfuguismo, entre otros asuntos.

**5.** En todos los casos el legislador ha previsto la existencia de un órgano electoral encargado de la supervisión y el control de la legalidad de los actos de los partidos políticos. Las constituciones y las leyes de la región les asignan, si bien con diferencias entre uno y otro país, un amplio número de atribuciones y un gran poder de decisión sobre el funcionamiento de los partidos políticos. De ahí la importancia de contar con órganos electorales autónomos, eficientes e imparciales, que garanticen el efectivo ejercicio de la democracia y contribuyan a la modernización, democratización e institucionalización de los partidos políticos.

**6.** La regulación jurídica de los partidos políticos es un tema complejo y en continua evolución, cuyo perfeccionamiento se alcanza por aproximaciones sucesivas más que por amplias y muy ambiciosas iniciativas de reforma.

**7.** Por consiguiente, este tema debe ser visto como parte integral de la reforma político-electoral en su conjunto, debido a la estrecha relación e interdependencia que esta materia tiene con el sistema electoral y con el régimen de gobierno. Es asimismo, uno de los temas más sensibles y significativos de cara a

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

la ciudadanía, ya que es en la autorregulación de los partidos políticos en donde se mide y evidencia el compromiso real de estos de avanzar seriamente en materia de la reforma política electoral.

**8.** Es importante señalar que toda reforma en materia de regulación jurídica de partidos políticos no debe ser realizada de manera general, sino en función de un país, un momento y una situación determinada (institucionalismo contextualizado).

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

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

#### H. UNA REFLEXIÓN FINAL

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

Dentro de estos últimos encontramos por ejemplo a Linz, quien duda acerca de la posibilidad de que la imagen de los políticos y de los partidos pueda ser mejorada sustancialmente mediante ingeniería legal o constitucional.

Pero más allá de si uno es optimista o escéptico en relación con el cambio de los partidos políticos, debemos evitar caer en el simplismo monocausal, tan común en América Latina, de responsabilizar demasiado a las instituciones. Hay que poner atención a otros dos factores: la calidad de los liderazgos y la cultura política. Desde luego, los contextos culturales y los liderazgos no sólo cuentan en el momento de diseñar las instituciones, sino también en su manejo y funcionamiento. En otras palabras, hay que establecer un balance entre líderes políticos efectivos e instituciones fuertes y democráticas, capaces de poder dar respuestas a las demandas de la sociedad.

De ahí que para cerrar mi intervención me gustaría retomar las preguntas que Duverger se hiciera hace ya más de cuatro décadas y que siguen teniendo plena actualidad:

¿Sería más satisfactorio un régimen sin partidos? He ahí la verdadera cuestión. ¿Estaría mejor representada la opinión si los candidatos se enfrentaran individualmente a los electores sin que éstos pudieran conocer realmente las tendencias de aquellos? ¿Estaría mejor preservada la libertad si el gobierno no encontrara ante sí más que individuos aislados, no coligados en formaciones políticas?



En mi opinión, la respuesta es un rotundo NO. Como bien apunta Lipset, nada contribuye más a la credibilidad y a la consolidación de la democracia como el prestigio y la institucionalización de un sistema de partidos; y a la inversa, nada erosiona más la vida democrática como el desprestigio y la parálisis de los partidos y su incapacidad para ofrecer respuestas eficaces a las demandas de la ciudadanía.

La experiencia comparada de América Latina durante estas tres décadas de vigencia democrática evidencia que para lograr la consolidación de la democracia, el crecimiento económico y el desarrollo, importa, y mucho, la calidad de las instituciones y de la política. Y no es posible tener instituciones y política de mejor calidad si no fortalecemos, democratizamos, profesionalizamos e institucionalizamos a los partidos políticos y mejoramos la calidad de sus dirigentes. Este es en mi opinión el círculo virtuoso que debemos generar.





## Dr. Daniel Zovatto

Es Director Ejecutivo de IDEA Internacional para América Latina



Desde 1985 ha asesorado a numerosos gobiernos latinoamericanos en programas de gobernabilidad democrática y reformas constitucionales, políticas y electorales. Fue Director Adjunto del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Director Ejecutivo de CAPEL (Centro de Asesoría y Promoción Electoral). Doctor en Derecho Internacional, Universidad Complutense de Madrid y Maestría en Diplomacia, Escuela Diplomática de España. Maestría en Gerencia Pública en, John F. Kennedy School of Government, en Harvard University.

1983-1984, Maestría en Estudios Internacionales, Escuela Diplomática, Ministerio de Relaciones Exteriores, Madrid, España; 1984, Maestría en Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Instituto de Derechos Humanos, Universidad Complutense, Madrid, España; 1985-1988, Asistente del Director Ejecutivo, Instituto Interamericano de Derechos Humanos; 1985-1988, Director de Investigación y Publicaciones, Instituto Interamericano de Derechos Humanos; 1987, Doctorado en Derecho Internacional, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, España; 1989-1994, Asistente del Director, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica; 1989-1995, Secretario Ejecutivo, Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (Protocolo de TIKAL); 1989-1996, Director Ejecutivo, Centro de Asistencia y Promoción Electoral (CAPEL), Desde 1997 hasta el momento se desempeña como Representante Regional para América Latina, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (Internacional IDEA) Conferencista internacional. Colaborador frecuente para periódicos y revistas latinoamericanas de ciencias políticas.

# Sistema democrático dominicano: *fortalezas y debilidades*

Por Rosario Espinal

**D**espués del fin de la dictadura de Rafael Trujillo en 1961, la República Dominicana vivió un período intenso de luchas populares enfrentadas al poder oligárquico trujillista y anti-trujillista, que culminó con la Revolución de Abril de 1965.

Democracia de electores,  
no de ciudadanía

**A** fines del año 2010, la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicaron un informe sobre el estado de la democracia en América Latina. Al igual que el informe anterior del año 2004, se utilizaron dos conceptos claves para evaluar los sistemas políticos latinoamericanos: democracia de electores y democracia de ciudadanía.

En ambos informes se planteó que las democracias latinoamericanas son democracias de electores, no de ciudadanas y ciudadanos porque la población carece de derechos fundamentales que trasciendan el ámbito electoral. Al haber pasado seis años entre el informe de 2004 y 2010, podemos decir que en América Latina la democracia está estancada.



Concretamente, ¿qué quiere decir que las democracias latinoamericanas son de electores y no de ciudadanas y ciudadanos?

Primero, son democracias donde hay elecciones competitivas, pero se registran fuertes desigualdades sociales y mala distribución del ingreso. En las últimas décadas, el 10% más rico de la población latinoamericana recibió en promedio 37% del ingreso, mientras el 40% más pobre sólo recibió 13%. Con tanta desigualdad, no es posible avanzar en la reorganización del poder que requiere una democracia para garantizar amplios derechos ciudadanos.

Segundo, en América Latina el Estado es débil para atender las demandas sociales, pero fuerte para servir a las élites. De ahí derivan problemas como la desigualdad socioeconómica, la baja institucionalidad, falta de transparencia, altas tasas de criminalidad, dominio de amplios territorios por el narcotráfico, y vastas zonas fuera del alcance de la ley.

Tercero, el Estado ineficiente malgasta los recursos públicos y no logra que las políticas públicas se ejecuten a favor del bienestar ciudadano; además, un Estado así convierte la democracia en un sistema ajeno a la ciudadanía.

Cuarto, la pérdida de representación del sistema democrático se produce cuando se generaliza la percepción de que los gobernantes no representan, es decir, cuando la población siente que los representantes a quienes les han delegado el poder dan la espalda a las necesidades y expectativas de los representados. En esta situación se corre el riesgo de que el sistema democrático pierda legitimidad.

Quinto, el estudio de los partidos en América Latina indica que existe una conexión entre la crisis de representación y el apoyo a la democracia. Mientras más débil es el vínculo entre las élites gobernantes y la ciudadanía, menor es el compromiso de la gente hacia el régimen democrático. Si la crisis de representación se agudiza, la gente puede sentirse más inclinada a aceptar un sistema autoritario. Por eso la crisis de representación puede conducir a la crisis de la democracia.

Sexto, para mejorar las democracias latinoamericanas se necesita generar mayor igualdad de riqueza y poder, mayor transparencia en la rendición de cuentas, combatir la corrupción pública y privada, mayor nivel de participación popular en la gestión pública, combatir la delincuencia y aumentar los niveles de seguridad ciudadana.

Estos problemas y argumentos no son ajenos a la República Dominicana.

## Breve recuento histórico

**D**espués del fin de la dictadura de Rafael Trujillo en 1961, la República Dominicana vivió un período intenso de luchas populares enfrentadas al poder oligárquico trujillista y



anti-trujillista, que culminó con la Revolución de Abril de 1965. Las organizaciones de izquierda y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) protagonizaron esas luchas populares, pero el intento por establecer una democracia quedó frustrado, primero, con el golpe de estado de 1963 contra el presidente electo Juan Bosch, y segundo, con la intervención militar norteamericana de 1965.

El régimen de Joaquín Balaguer que se inauguró en 1966 introdujo de inmediato la austeridad salarial que se hizo permanente por 12 años. También fue represivo de la oposición más radical. El gobierno fue más autoritario que democrático, pero se diferenció de la dictadura de Trujillo por su carácter civil, y por haber fomentado un modelo desarrollista a favor de los sectores empresariales mediante incentivos fiscales y garantías de bajos salarios.

Para asegurar condiciones favorables al capital, el gobierno de Balaguer reprimió a los disidentes del régimen y en la confrontación oligarquía-pueblo que caracterizó esa época se privilegió la capitalización de los sectores empresariales en vez de un mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría. En los sectores de poder prevaleció la idea de crecer primero y redistribuir después, postulado que prevaleció también entre los sectores de poder de América Latina, y dio cuenta del cre-

cimiento económico de esos años junto al mantenimiento de grandes desigualdades sociales, que luego se redefinieron como la gran deuda social latinoamericana.

Al crecimiento económico del balaguerismo de los “Doce Años” (1966-1978), represivo y excluyente, le siguió un período de desaceleración económica y endeudamiento durante los gobiernos del Partido Revolucionario Dominicano (PRD) entre 1978 y 1986. Las condiciones económicas internacionales eran adversas con altos precios del petróleo y una creciente deuda externa, pero lo más preocupante fue la incapacidad del PRD desde el poder para transformar la lógica de exclusión económica que había caracterizado históricamente el capitalismo dominicano.

En vez de impulsar un proyecto de fuerte inversión pública social para elevar la capacitación, los niveles de competitividad y los salarios de la fuerza laboral dominicana, el PRD utilizó el clientelismo para relacionarse con sus bases y dirigencias. Esta práctica entró en contradicción con la promesa histórica del perredeísmo de gobernar a favor de los sectores desposeídos, encarnada por el principal líder de masas del país: José Francisco Peña Gómez.

Del crecimiento económico sin redistribución del balaguerismo de los Doce Años se pasó a una recesión económica sin redistribución con el PRD (1978-1986). Las dificultades internacionales de la época causadas por la crisis petrolera, y la presencia de José Francisco Peña Gómez como líder popular, permitieron al PRD encubrir su fracaso gubernamental en implementar un modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico y la redistribución de riqueza. Por eso, a pesar de permanecer 14 años en la oposición (1986-2000), el PRD pudo mantener el mito de su compromiso con

**Las dificultades internacionales de la Época causadas por la crisis petrolera, y la presencia de José Francisco Peña Gómez como líder popular, permitieron al PRD encubrir su fracaso gubernamental en implementar un modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico y la redistribución de riqueza.**

el bienestar de los sectores populares y volver al poder en el año 2000.

En el retorno de Balaguer al poder en 1986, el viejo caudillo no pudo en 10 años (1986-1996) estabilizar su proyecto político que siguió siendo económicamente excluyente. Balaguer enfrentó fuertes disputas en elecciones muy cerradas en 1990 con el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y en 1994 con el PRD. Estabilizó la economía a principios de los años noventa mediante un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), pero fue finalmente desplazado del poder en 1996 por un rediseño constitucional que se realizó en 1994 para terminar la crisis post-electoral de ese año.

El PLD que presidió de 1996 al 2000, mantuvo el crecimiento y la estabilidad macroeconómica de principios de los años noventa, pero sin promover una redistribución del ingreso mediante una política fiscal o el gasto público social a favor de los sectores más desfavorecidos. Nuevamente predominó la acumulación de capital a partir de bajos salarios y un limitado gasto social. El crecimiento económico de esos años estuvo muy ligado a la gran expansión económica de Estados Unidos y Europa, en el contexto de una economía dominicana orientada hacia fuera en tres sectores fundamentales para la generación de empleos y divisas: las zonas francas, el turismo y la migración.

En el subsiguiente período de gobierno del PRD (2000-2004), el país entró nuevamente en un proceso de inestabilidad económica, producto de una crisis bancaria. Los escándalos de corrupción y clientelismo estuvieron a la orden del día y fueron los mecanismos utilizados por el gobierno de Hipólito Mejía para satisfacer las distintas facciones perredeístas. Una vez más, el denominado partido socialdemócrata pasó por el poder sin atender las grandes necesidades sociales.

Según el informe de la Oficina de Desarrollo Humano (ODH), titulado, “Política social: capacidades y derechos”, los hogares dominicanos pobres y de capas medias captan proporcionalmente mucho menos ingresos que los de capas altas, y la brecha aumentó durante los primeros años de este siglo. En el 2000, el 30% de los hogares dominicanos más ricos captaba el 66% del ingreso nacional, y en el año 2006, el 69.9%. Esto quiere decir que en ambos años, un tercio de los hogares dominicanos captó dos tercios del ingreso nacional.

La crisis bancaria de 2003-2004 devino en una crisis económica e institucional que facilitó el retorno del PLD al poder en el año 2004. De la mano del Fondo Monetario Internacional (FMI), el gobierno del PLD logró estabilizar la macroeconomía





del país. La inflación bajó y el peso dominicano se revaluó. Esta política económica ha tenido grandes réditos políticos para el PLD, y el gobierno y el partido han basado su estrategia electoral de los últimos ocho años en la consigna de que el PRD representa el caos y el PLD el progreso.

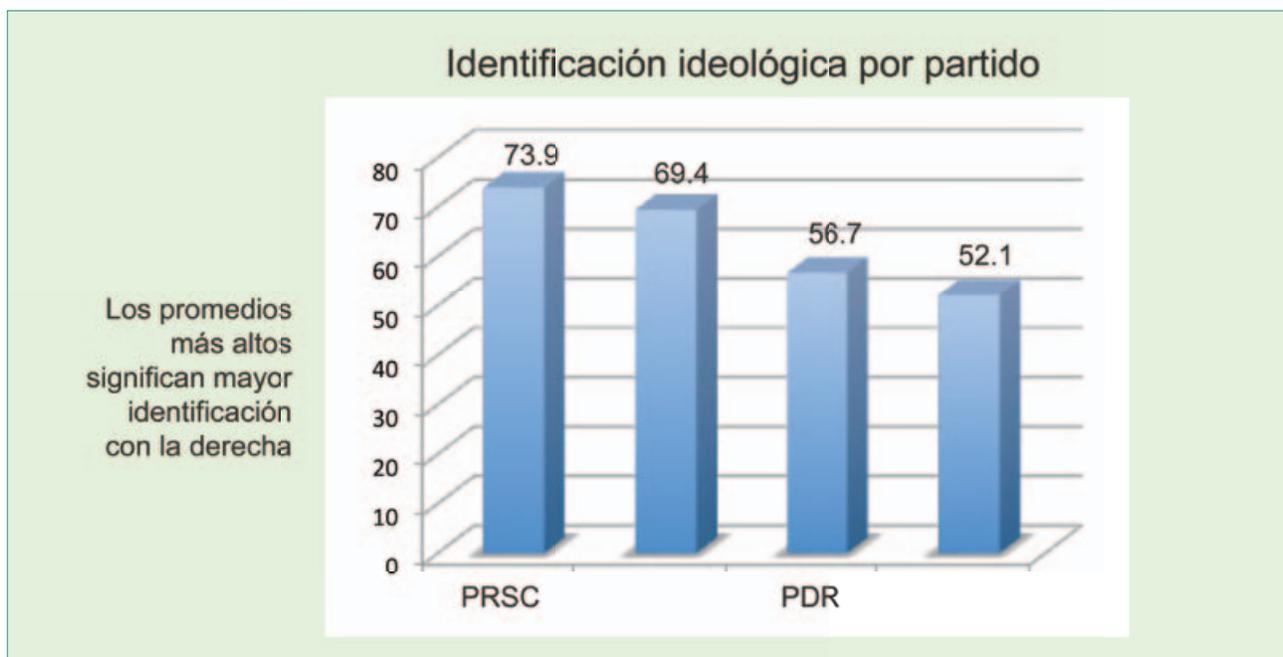
En la actualidad, sin embargo, el PLD experimenta un declive en los niveles de popularidad producto del alza en los precios, el aumento de la criminalidad y la persistente corrupción e ineficiencia estatal.

### Realineamiento electoral

**E**n los últimos 15 años, América Latina se ha caracterizado por dos tendencias en la dinámica de los partidos políticos: el colapso del sistema partidario en países como Venezuela, Perú, Bolivia y Ecuador, y una mayor

diferenciación ideológica de los partidos o movimientos políticos después de una aparente convergencia neoliberal en los años ochenta. La característica sobresaliente de este proceso ha sido el surgimiento de movimientos políticos y gobiernos que se denominan de izquierda, y reflejan una diversidad de posiciones políticas y programáticas que abarcan desde el socialismo institucional chileno, al socialismo de corte populista-personalista de Venezuela.

**E**n su lugar se introdujo la reelección con un período de receso. El propósito de esa reforma, realizada en medio de la crisis post-electoral de 1994, fue forzar la salida de Balaguer en 1996. En el año 2002, el entonces presidente Hipólito Mejía promovió otra reforma constitucional simplemente para establecer el sistema de reelección inmediata por un período que le permitió repostularse en el 2004, cuando perdió.



La República Dominicana se ha caracterizado por una tendencia contraria. El sistema de partidos se ha mantenido relativamente estable, a pesar del reposicionamiento electoral de las principales fuerzas partidarias, y no ha surgido una alternativa de izquierda. Desde la década de 1980, los partidos dominicanos convergen en un modelo fundamentalmente clientelista y de escasa diferenciación ideológica, que contrasta con la dinámica política de las décadas anteriores, cuando los partidos dominicanos se diferenciaban ideológicamente, y mostraban una fuerte polarización entre los caudillos que se

disputaban el escenario político: Joaquín Balaguer, Juan Bosch y José Francisco Peña Gómez.

El PLD, que ha gobernado en tres de los últimos cuatro períodos presidenciales, dio un giro a la derecha y aumentó su base electoral con muchos votantes tradicionales del conservadurismo balaguerista. El eje articulador de este proyecto político ha sido el presidente Leonel Fernández, que ha reemplazado a Balaguer en su papel de articulador de diversos grupos de poder en la sociedad dominicana, y como referente de estabilidad y orden.

	SENADORES			DIPUTADOS			ALCALDES		
	2002	2006	2010	2002	2006	2010	2002	2006	2010
<b>PLD</b>									
#	1	22	31	42	96	105	7	67	92
%	3.1	68.7	96.8	28.1	53.9	57.3	5.6	44.3	59.3
<b>PRD</b>									
#	29	6	0	71	60	75	104	52	57
%	90.6	18.7	0	47.6	33.7	40.9	83.2	34.4	36.7
<b>PRSC</b>									
#	2	4	1	36	22	3	11	28	4
%	6.2	12.5	3.2	24.1	12.3	1.6	8.8	18.5	2.5
<b>Total</b>									
#	32	32	32	149	178	183	125	151	155
%	100	100	100	100	100	100	100	100	100



El PRD ha oscilado entre la debacle gubernamental y las luchas intra-partidarias, y ha mostrado serias dificultades desde 2004 para avanzar hacia el establecimiento de estructuras fluidas que faciliten su colocación favorable en el electorado dominicano, aunque mantiene un significativo voto duro y se beneficia para las elecciones de 2012 del desgaste del gobierno del PLD. El Partido Reformista Social Cristiano (PRSC) post-Balaguer ha mostrado una fuerte tendencia a las pugnas y las divisiones, con incapacidad de articular una dirección partidaria efectiva, y encontrar líderes políticos con capacidad de atraer un segmento importante del electorado para ganar elecciones. Su dinámica desde el 2004 ha sido el desmembramiento y las alianzas con el PLD o el PRD.

Por efecto de estas dinámicas, se ha producido un realineamiento electoral en el sistema político dominicano que ha impactado el sistema de partidos. El PLD ha fortalecido su posición de partido mayoritario, mientras el PRSC ha sufrido un desplome en apoyo electoral. El PRD se ha mantenido como una fuerza electoral significativa, a pesar de sus derrotas en las elecciones presidenciales de 2004 y 2008, y en las congresionales-municipales de 2006 y 2010.

El ascenso electoral del PLD en los últimos 10 años se visualiza claramente con los datos electorales congresionales y municipales. De ganar sólo un senador en el 2002, pasó a tener 31 de 32 a partir de 2010, de 28% de las diputaciones en

**E**l ascenso electoral del PLD en los últimos 10 años se visualiza claramente con los datos electorales congresionales y municipales. De ganar sólo un senador en el 2002, pasó a tener 31 de 32 a partir de 2010, de 28% de las diputaciones en 2002 conquistó 57.3% en el 2010, y de 5.6% de las alcaldías en 2002, 59.3% a partir de 2010

2002 conquistó 57.3% en el 2010, y de 5.6% de las alcaldías en 2002, 59.3% a partir de 2010. **Poner cuadro 2**

Como resultado del realineamiento electoral, el sistema político-partidario dominicano opera nuevamente en un bipartidismo, ahora con el PLD y el PRD como fuerzas principales, pero sin que se produzca una real bipolaridad sustentada en ideas que marquen una diferenciación en la orientación política. Por otra parte, el sistema de alianzas electorales gira en torno a un conjunto de partidos minoritarios que tienen como objetivo fundamental acceder al poder, y por tanto, el partido de gobierno, o el que se perfile con grandes posibilidades de ganar, se beneficia del apoyo de esos partidos que buscan beneficios estatales.



Son partidos minúsculos y sin posibilidades de crecimiento, pero que en una bipolaridad partidaria, donde ninguno de los dos partidos principales es hegemónico, juegan un papel importante en el balance final de las elecciones. La naturaleza clientelista de estos partidos minoritarios permite que mantengan un pequeño grupo de seguidores subordinados a las directrices de sus dirigentes, muchos de los cuales ocupan posiciones importantes en la administración pública.

## Cambios al sistema electoral y participación política

La incapacidad de los sistemas económicos en muchas democracias latinoamericanas, incluida la dominicana, para dar respuesta a los problemas sociales de la ciudadanía, unida a la desconfianza del electorado frente a partidos, ha generado un movimiento de reformas electorales en nombre del fortalecimiento de la democracia. Han creído muchos reformadores que cambiando el sistema electoral se resuelven muchos problemas de los partidos políticos, se motiva la participación electoral y se eligen mejores candidatos para ocupar las posiciones públicas.

Ciertamente los sistemas electorales crean marcos legales e institucionales importantes para la selección de los gobernantes, pero la legislación electoral por sí misma no corrige los problemas inherentes a sistemas políticos clientelistas y con bajo nivel de institucionalidad que se erigen en sociedades de pobreza y grandes desigualdades sociales como es el caso dominicano.

Por el contrario, las constantes modificaciones a la legislación electoral pueden agravar los problemas económicos y políticos. Por ejemplo, mientras más se flexibiliza el sistema electoral en sociedades de alta corrupción, clientelismo e ilegalidad, más tienden a corromperse las instancias electorales y del gobierno.

En la República Dominicana se han producido reformas electorales amplias o específicas en 1994, 1997, 2000, 2002, 2003,

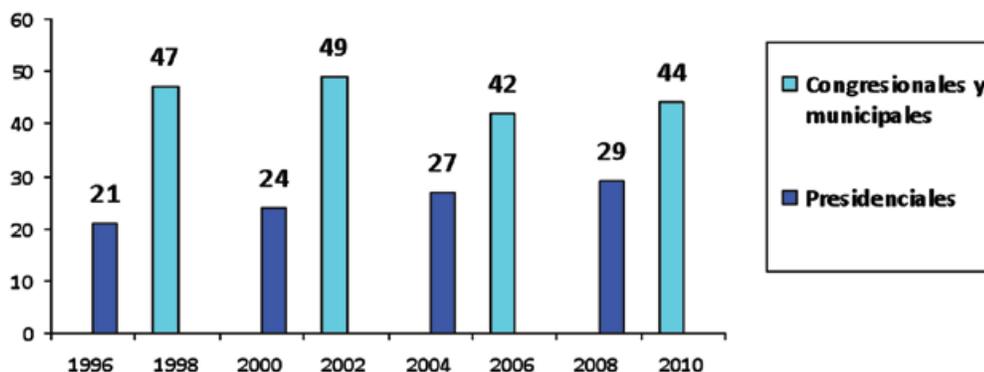
2004 y 2010. Estas reformas han tocado diversos aspectos y su móvil explícito ha sido consolidar la democracia. Se han logrado avances importantes en la tecnología electoral, sin embargo, una ojeada muestra que las reformas han tenido como principal objetivo resolver crisis coyunturales o favorecer gobernantes de turno. Un caso emblemático es el sistema de reelección.

Entre el año 1994 y 2010, en República Dominicana se modificó tres veces el sistema de reelección mediante reformas constitucionales. En 1994 se eliminó la reelección indefinida que se había establecido en 1966. En su lugar se introdujo la reelección con un período de receso. El propósito de esa reforma, realizada en medio de la crisis post-electoral de 1994, fue forzar la salida de Balaguer en 1996. En el año 2002, el entonces presidente Hipólito Mejía promovió otra reforma constitucional simplemente para establecer el sistema de reelección inmediata por un período que le permitió repostularse en el 2004, cuando perdió. La reforma constitucional de 2010 restableció la reelección después de un período de receso. El objetivo principal de este cambio fue permitir que el presidente Leonel Fernández pueda postularse en el futuro. Hipólito Mejía se ha beneficiado también de esta modificación.

Estos cambios frecuentes del sistema de reelección se han realizado para satisfacer intereses de grupos políticos específicos, pero no favorecen necesariamente la consolidación de la democracia; por el contrario, tantos vaivenes constitucionales pueden contribuir a devaluarla.

La separación de las elecciones presidenciales de las congresionales-municipales a dos años de diferencia que se aprobó en la reforma de 1994, refleja también la falta de coherencia en los cambios. En principio, los reformadores magnificaron las virtudes de la separación de elecciones, con el argumento central de que se eliminaba el arrastre electoral. Ignoraron, sin embargo, los problemas asociados con la separación de elecciones, como son, mayor abstención electoral en elecciones no presidenciales y mayores gastos en el montaje de elecciones y en campañas. En República Dominicana, específicamente, los datos muestran que la abstención en elecciones congresionales-municipales ha sido mucho mayor que en las presidenciales.

**Abstención Electoral, 1996-2010**



Además, separar las elecciones no eliminó el arrastre. De cuatro elecciones congresionales-municipales separadas, sólo en la primera, en 1998, ganó el partido de oposición; en el 2002, 2006 y 2010 ganó el partido que controlaba el Poder Ejecutivo.

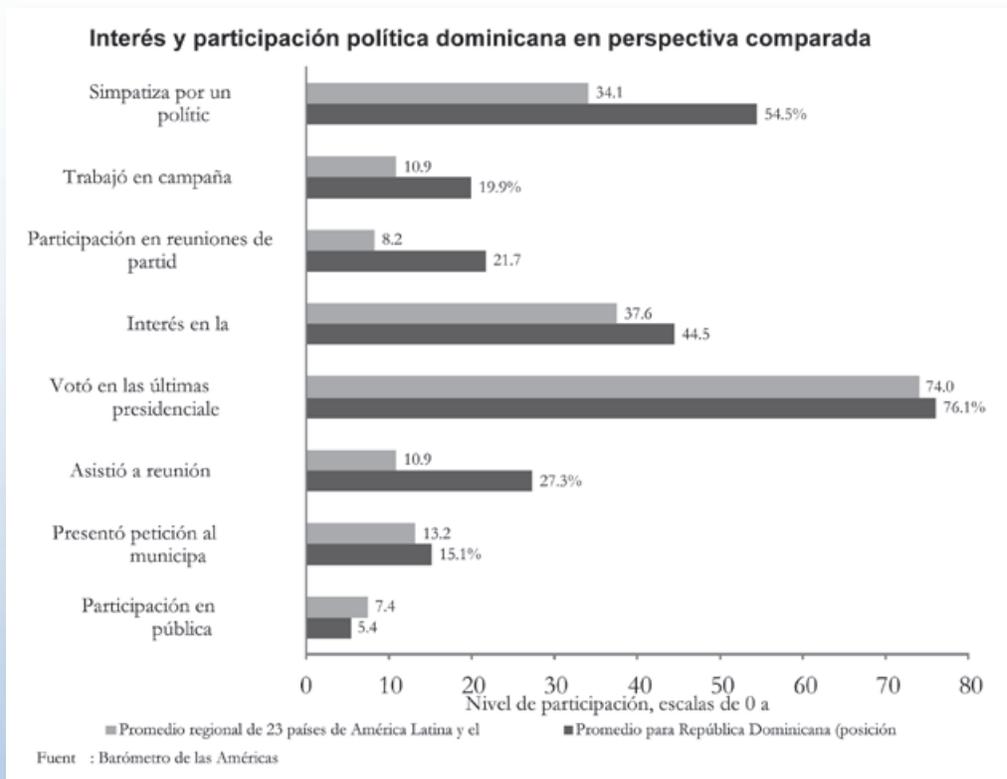
En la reforma constitucional de 2010 se eliminó la separación de elecciones, no necesariamente por un amplio convencimiento de los problemas que esta separación genera, sino porque así el PLD podía mantener una mayoría electoral por seis años, ya que el período para legisladores y autoridades municipales electas en el 2010 fue ampliado de cuatro a seis años para hacer conjuntas las elecciones en el 2016.

A pesar de los vaivenes en las reformas electorales, la población dominicana ha mantenido un apego a los partidos políticos. Dice en las encuestas que no confía en ellos (los partidos registran el menor nivel de confianza institucional), pero a la vez se identifica con ellos y vota por ellos. En las elecciones presidenciales, el nivel de participación electoral es relativamente alto, y los partidos principales captan más del 90% de los votos emitidos. Además, en las comparaciones con América Latina, la República Dominicana aparece con un alto nivel de identificación partidaria.



En general, en la comparación regional, la población dominicana registra mayor nivel de interés político y de participación política en varios indicadores. Los números en paréntesis que aparecen en el gráfico a continuación denotan la posición que

ocupa la República Dominicana en relación con 23 países comparados en diversos aspectos relativos al interés político y la participación política.



Simpatiza por un partido político (%)	
	Total
Chile	11.1
Ecuador	15.7
Guatemala	18.3
Argentina	19.5
Perú	21.2
México	28.5
Panamá	30.3
Brasil	31.5
El Salvador	34.4
Bolivia	33.3
Venezuela	34.3
Colombia	37.2
Paraguay	39.2
Nicaragua	43.0
Honduras	43.7
Costa Rica	52.3
República Dominicana	54.5
Uruguay	66.2

Pregunta: ¿En este momento, simpatiza con algún partido político?  
Fuente: Barómetro de las Américas 2010



La sociedad dominicana registra un nivel relativamente alto de activismo político y asociacionismo social, sin embargo, la sociedad civil no muestra muchas conquistas en el campo de las reformas democráticas, ya sea mediante la mejoría de servicios públicos o la transparencia gubernamental. Una posible explicación es el gran poder de los partidos políticos versus las organizaciones sociales, y otra es que la sociedad civil no es externa a los partidos. De hecho, hay una correspondencia estadísticamente significativa entre la participación cívica y la participación partidaria. Además, la participación cívica, pero sobre todo la partidaria, aumenta significativamente la posibilidad de recibir beneficios clientelistas, según documenta un



estudio de Espinal, Morgan y Hartlyn (2011). A partir de esto se argumenta que los partidos políticos dominicanos parecen sucionar el poder de la sociedad civil a través del doble involucramiento de un segmento de la membrecía en ambas instancias, y de la cooptación vía ofertas clientelistas o beneficios públicos en un contexto político de dificultad para acceder a beneficios sociales por mecanismos institucionales.

## La situación actual

**S**iempre de la mano del FMI, el gobierno del PLD ha mantenido desde el año 2004 una relativa estabilidad macroeconómica que favorece la estabilidad del gobierno, pero a la vez se han agrandado problemas que permanecen irresueltos e impiden que la democracia dominicana pase a ser una democracia de ciudadanía.

En educación, la inversión y la calidad son bajas. El promedio de escolaridad no alcanza el octavo curso y las demandas por un aumento real de la inversión en educación son generalmente ignoradas, tergiversadas o rechazadas por el gobierno.

En el Informe de Competitividad Global 2011-2012, la República Dominicana quedó en el lugar 140, de 142 países evaluados, en calidad de la educación primaria. La falta de escolaridad es una violación a un derecho humano fundamental y gesta un pueblo poco preparado para enfrentar los desafíos económicos y culturales del siglo XXI y para ejercer sus derechos ciudadanos.

En corrupción y nepotismo, según el mismo Informe de Competitividad Global, la República Dominicana ocupa el lugar 142 (es decir, el último) en despilfarro del gobierno, el 141 en favoritismo en decisiones de los funcionarios públicos, y el 140 en desvío de fondos públicos. Este sistema de prebendas y despilfarro pasó de ser exclusivo de un dictador (Trujillo), a ser de un grupo pequeño (los llamados 300 ricos de Balaguer en el período 1966-1978), a extenderse a todos los partidos que han llegado al poder en las últimas tres décadas.

La clase empresarial dominicana es complaciente y cómplice del Estado. Sin horizonte de nación, esta clase empresarial tiene como objetivo fundamental acumular riqueza bajo el paraguas estatal. Por eso en ética corporativa la República Dominicana quedó en el lugar 116 en el Informe de Competitividad Global. A su vez, los empresarios se benefician también de la excesiva explotación de la mano de obra, sobre todo, la haitiana. Es decir, los empresarios tienen mucha libertad para fijar salarios porque tienen un ejército de desempleados depauperados. Esto es fabuloso para el capital y pésimo para la clase trabajadora.

La migración haitiana se expande sin control y sin mecanismos para integrar legalmente este flujo poblacional. Por irresponsabilidad gubernamental y avaricia empresarial, en República Dominicana se va gestando una sociedad de apartheid con un alto nivel de conflictividad latente y manifiesta entre dominicanos y haitianos. Carentes de derechos ciudadanos, los haitianos quedan excluidos de la dinámica de movilidad social y la participación política.

La República Dominicana vive actualmente una etapa en que la población tiene grandes expectativas de mejoría, pero el sistema económico y político no muestra capacidad de impulsar un proceso de cambio significativo. Sin duda, el presente dominicano es mejor que el pasado dictatorial o semidictatorial que predominó durante gran parte del siglo XX. Pero la transición democrática ha quedado atascada en la competitividad electoral y mediática, sin avanzar significativamente en la consolidación de procedimientos y prácticas públicas que mejoren significativamente el nivel de vida de la población.

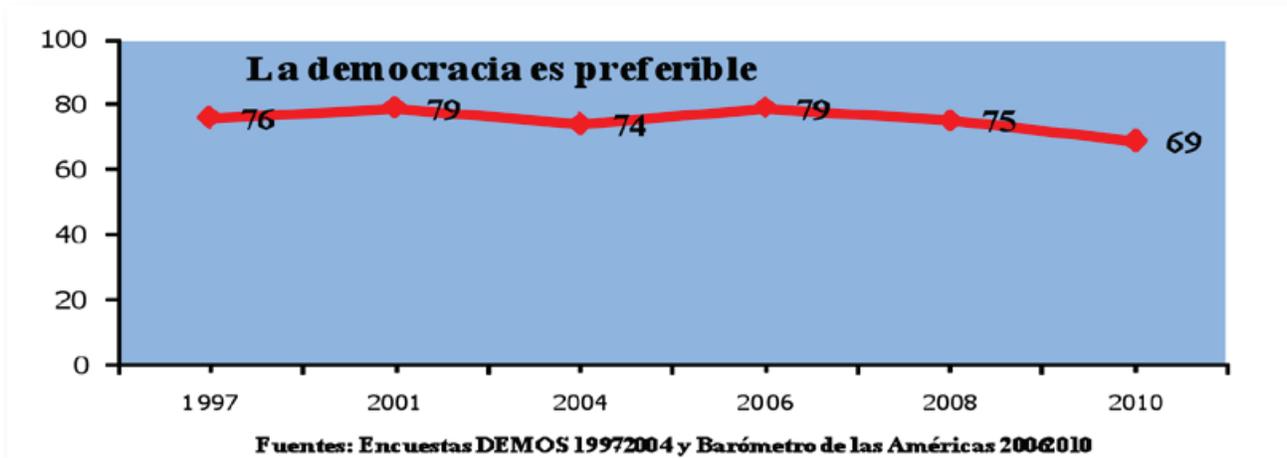
En pleno siglo XXI, la sociedad dominicana se desenvuelve todavía en una maraña clientelar que imposibilita lograr una eficiente burocratización del Estado y mejor oferta de servicios públicos. Los programas sociales son deficientes y no abarcan la población requerida, lo que produce un sentido de privación social y carencia de derechos. El sistema judicial, aunque reformado, no muestra todavía capacidad de procesar adecuadamente la gran cantidad de violaciones y violadores de las normas jurídicas. La relación entre el poder ejecutivo y legis-

lativo sigue siendo de subordinación al ejecutivo. Los partidos y los políticos, por su parte, persisten en operar con una lógica de la ventaja personal o partidaria, que afecta todo el Estado.

La situación del sector privado no es muy auspiciosa. Las áreas de mayor crecimiento en las últimas décadas como zonas francas y turismo, no han sido capaces de generar suficientes empleos con salarios adecuados que permitan solidificar la clase media. Como resultado, según señalan las encuestas, un segmento importante de la población desea marcharse del país

en busca de mejores condiciones de vida, o muchos hogares dominicanos reciben remesas para cubrir sus necesidades.

Del lado auspicioso, la sociedad dominicana ha mostrado voluntad civilista. Así lo evidencian distintas encuestas de cultura política que se han realizado en el país, donde la mayoría de la población expresa que la democracia es preferible a otro sistema de gobierno, aunque vale observar que esta opinión ha declinado recientemente.



Es preocupante también que en el estudio del Barómetro de las Américas se registra un declive en los niveles de tolerancia política de la población y en el apoyo a las instituciones políticas del sistema. Con la correlación de esas dos variables, se elaboró un cuadro tipológico que busca reflejar cuán estable es una democracia. Los datos a continuación muestran que en años recientes la democracia dominicana

se ha vuelto menos estable, en tanto un porcentaje menor de la población cae en la casilla de alto apoyo al sistema y alta tolerancia política, dos condiciones que se consideran esenciales en una democracia.

República Dominicana		Tolerancia Política	
Apoyo al sistema (legitimidad)		Alta	Baja
Alto		<b>Democracia estable</b>	<b>Estabilidad autoritaria</b>
	2006	38.2%	2006 23.0%
	2008	29.0%	2008 31.2%
	2010	24.8%	2010 32.5%
Bajo		<b>Democracia inestable</b>	<b>Democracia en riesgo</b>
	2006	22.7%	2006 16.1%
	2008	20.5%	2008 19.3%
	2010	19.3%	2010 23.4%

**Fuente:** Jana Morgan y Rosario Espinal. *Cultura política de la democracia en la República Dominicana: 2010* LatinAmerican Public Opinion Project (LAPOP), Vanderbilt University – USAID, Santo Domingo, 2010.



Un elemento estabilizador del proceso democrático dominicano es que no se ha producido fractura del sistema político a pesar de las insatisfacciones. Esto indica que la democracia electoral se ha consolidado en la República Dominicana, aunque no se haya logrado dar el salto a una democracia de ciudadanía.

## Conclusión

El desafío irresuelto de la democracia dominicana y las latinoamericanas es cómo transformar las democracias electorales en democracias de ciudadanía.

En República Dominicana, independientemente del partido en el poder en los últimos 50 años, el modelo económico que ha prevalecido ha tenido como eje fundamental la acumulación de capital por unos pocos, y la pobreza de la mayoría que sobrevive con bajos salarios y precarios o inexistentes servicios públicos. Esto se ha combinado con una amplia red clientelar y de corrupción pública y privada, que contribuye a aumentar la acumulación de riqueza en una minoría.

Por su amplia base clientelar, los partidos dominicanos se enfocan en responder a los intereses particulares de sus

miembros, en vez de atender los problemas más generales de la sociedad. Su poder deviene en gran medida del clientelismo o de las expectativas clientelistas, y la sociedad civil queda atrapada en un sistema que es adverso a la acción colectiva como mecanismo de reconocimiento de los derechos ciudadanos.

La democracia dominicana no sólo es electoral, es también clientelar, y en ese contexto la competitividad electoral es el mecanismo mediante el cual se lucha políticamente por acceder a los recursos públicos.

Para romper el círculo vicioso de exclusión y pobreza, clientelismo y corrupción, y comenzar a sedimentar una verdadera democracia de ciudadanía, es fundamental pasar a un círculo virtuoso centrado en mayor productividad del sector privado, mayor y más eficiente gasto público social, mayor capacitación de la fuerza laboral y mejores salarios. De lo contrario, la República Dominicana seguirá atrapada entre la riqueza de pocos y la pobreza de muchos, con la corrupción y la delincuencia operando en distintos niveles como mecanismos de acceso a una riqueza que no es adecuadamente distribuida.

### Rosario Espinal

*Es Profesora de sociología y política en Temple University en Filadelfia*

*También ha desempeñado los cargos de Directora del Departamento de Sociología y del Centro de Estudios Latinoamericanos.*

*Es autora de los libros: "Autoritarismo y Democracia en la Política Dominicana" y "Democracia Epiléptica en la Sociedad del Clic", y co-autora de los informes sobre Cultura política de la democracia en la República Dominicana 2006, 2008 y 2010.*

*Es autora de más de 50 artículos académicos publicados en libros y revistas de ciencias sociales en América Latina, Estados Unidos y Europa.*

*Es columnista regular del periódico HOY y de los medios digitales Acento y Noticias SIN, donde aparecen sus análisis semanales sobre el acontecer político dominicano e internacional.*

*En marzo de 2008 recibió la Medalla al Mérito a la Mujer que otorga el Poder Ejecutivo de la República Dominicana.*



# *La Calidad de la* **Democracia** *América Latina*<sup>1</sup>

*Por Daniel H. Levine*

*Por José Enrique Molina*

**E**n los últimos años los estudios sobre el tema de la calidad de la democracia se han multiplicado poniendo de relevancia la importancia teórica y práctica del tema en especial para aquellas regiones del mundo que han vivido en época relativamente reciente procesos de transición que han conducido a un número significativo de democracias estables, de modo que a la preocupación por la estabilidad o consolidación se le ha añadido la de la calidad de esas

---

<sup>1</sup> Este trabajo presenta a los lectores una versión resumida de las ideas desarrolladas por los autores en sus capítulos para el libro "The Quality of Democracy in Latin America" (Levine y Molina, 2011).



democracias. En este trabajo, luego de definir la calidad de la democracia y las dimensiones que se derivan de ella, se presenta la evaluación de los países de América Latina que resulta de la aplicación del índice de calidad de la democracia elaborado por los autores (Levine y Molina 2011).

## Democracia y calidad De la democracia

**E**n trabajos anteriores (Levine y Molina 2011; Levine y Molina 2007), siguiendo lo que es ahora una pauta establecida en la literatura sobre calidad de la democracia (Altman y Pérez-Liñán 2002; Morlino 2004; Munck 2007; Smith y Ziegler 2008), indicamos que partíamos de la concepción procedimental de la democracia derivada de los trabajos de Robert Dahl (1971 y 1998), de modo que al referirnos a la democracia estamos considerando que ésta última viene dada por el conjunto de procedimientos, y derechos que los sustentan, mediante los cuales los ciudadanos de un país pueden elegir a sus gobernantes, influir en sus decisiones y exigirles rendición de cuentas, de modo que se cumplan los siguientes requisitos mínimos: a. El gobierno está efectivamente en manos de los funcionarios electos; b. Las elecciones son libres, imparciales y frecuentes; c. Hay libertad de expresión; d. Los ciudadanos tienen acceso efectivo a fuentes alternativas de información; e. Hay libertad de organización y de reunión, y las asociaciones tienen autonomía frente al gobierno; f. La ciudadanía es inclusiva (sufragio universal) y no hay barreras discriminatorias para la participación electoral y política. Entendida a partir de esta noción de democracia, la calidad de la democracia se presenta como una escala que, partiendo del cumplimiento de las condiciones mínimas arriba indicadas, va de lo mínimo aceptable a la situación óptima.

A partir de esta definición de la democracia hemos desarrollado un concepto de calidad de la democracia directamente vinculado y derivado de ella. De modo que cuando hablamos de calidad de la democracia, nos referimos a la calidad de la democracia procedimental antes definida. La definición procedimental de democracia y la noción de calidad que se deriva de ella nos permiten establecer un modelo de lo que sería la

democracia de máxima calidad, y al mismo tiempo nos sugieren que en el desarrollo de cada una de las dimensiones que determinan la calidad de la democracia los países se diferenciarán unos de otros en cuanto al nivel alcanzado en cada una de ellas. Estas diferencias que responderán a las particularidades de la historia política de cada país, no impiden que se utilice un criterio común de evaluación.

De esta manera, tal como se ha establecido en trabajos anteriores (Levine y Molina 2011 y 2007) entendida la democracia como el conjunto de procedimientos, y derechos que los sustentan, mediante los cuales los ciudadanos de un país pueden elegir a sus gobernantes, influir en sus decisiones y exigirles rendición de cuentas, entonces el nivel de calidad de dicha democracia viene dado por la medida en que los ciudadanos participan informadamente en procesos de votación libres, imparciales y frecuentes, influyen en la toma de decisiones políticas, y exigen rendición de cuentas a los gobernantes, y por la medida en que las autoridades elegidas por la población son quienes efectivamente toman las decisiones y lo hacen respondiendo a la voluntad popular. En esta definición de calidad de la democracia aparecen (elementos subrayados) cinco dimensiones que permiten ser operacionalizadas para con base en ellas evaluar la calidad de la democracia. Estas serían: 1) Decisión Electoral; 2) Participación; 3) Respuesta a la voluntad popular<sup>2</sup>; 4) Rendición de Cuentas<sup>3</sup>; y 5) Soberanía. En los trabajos anteriores hemos desarrollado cada una de estas dimensiones y propuesto indicadores para las mismas de modo que con base en ellas se elaboró un índice específico de calidad de la democracia con el cual es posible evaluar los países de América Latina. Este índice, tal como ha sido propuesto por nosotros, no pretende ser una versión definitiva, es más bien una contribución respecto al camino a seguir para superar los problemas que los índices utilizados hasta ahora presentan (ver Levine y Molina 2011), principalmente que estos índices, como el de Índice de Libertad de Freedom House o el Índice de Autoritarismo y Democracia de Polity IV, no han sido diseñados para medir la calidad de la democracia, sino más bien la libertad en general, y no son suficientemente discriminatorios entre los países.

<sup>2</sup> La dimensión conocida en inglés como "responsiveness". Es decir la medida en que los gobernantes hacen lo que la gente quiera que hagan (Powell, 2004).

<sup>3</sup> Esta dimensión es conocida en inglés como "accountability". Está referida a la medida en que se exige rendición de cuentas y responsabilidad política y legal a los gobernantes por sus actos.



**La calidad de la democracia está referida a los procesos por los que se toman las decisiones de políticas públicas y no a sus resultados. Mantener esta distinción ayuda a evitar el error de criticar la democracia en sí misma por las fallas en las políticas públicas de un gobierno en particular.**

Un aspecto a nuestro parecer importante derivado de la anterior definición de calidad de la democracia es que ella atiende a los procedimientos y no a los resultados. Esta es una diferencia entre nuestra propuesta y la de autores como Diamond y Morlino (2005), Morlino (2004), Abente (2007), Berg-Schlosser (2004), Ropelato (2007) y Munck (2007). Estos autores incluyen como un indicador de calidad el grado de igualdad socio-económica alcanzado en la sociedad, y en el caso de Morlino también el nivel

de desarrollo de los derechos civiles en términos generales. A nuestro parecer hay que distinguir entre los procedimientos por los cuales se toman las decisiones, y el resultado de esas decisiones. Si el procedimiento ha implicado elecciones limpias e imparciales en su máximo grado, plena participación de la ciudadanía, si las decisiones se han dado respondiendo a los criterios predominantes en esa ciudadanía, y de modo que pueda exigirse rendición de cuentas, entonces la calidad de la democracia sería alta, aún cuando los resultados de la gestión no resuelvan los problemas de desigualdad social, respeto a derechos civiles no directamente vinculados con el procedimiento democrático, etc. Incluir el nivel de igualdad socio-económico y el de desarrollo de los derechos civiles no estrictamente vinculados al proceso político es entrar en la evaluación de la gestión, en criterios de lo que es o no buen gobierno, lo cual implicaría insuflar la noción de calidad de la democracia con criterios de carácter ideológico sobre lo que es o no es una buena gestión, más allá de su nivel de democracia.

El caso del nivel de igualdad social y económica merece un comentario aparte. Morlino (2004), lo incluye dentro de sus dimensiones de calidad de la democracia. Para nosotros el nivel de igualdad política es un elemento de la calidad de la democracia y forma parte de una de sus dimensiones. La igualdad política viene dada por la medida en que los ciudadanos cuentan con iguales recursos para la decisión política. Dos de estos recursos básicos son el nivel de instrucción y el nivel de información. Ellos son indicadores del nivel de igualdad política. Los recursos socio-económicos con que cuente la población, y el nivel de igualdad en torno a ellos, son un elemento que puede influir en los niveles de instrucción e información, pero que no pueden hacerse equivalentes a ellos. Las diferencias de nivel socio-económico no se trasladan automáticamente ni necesariamente en diferencias de instrucción e información, o en diferencias de recursos políticos. Las poblaciones, y los gobiernos, pueden desarrollar políticas de organización social, de educación, de política comunicacional, que reduzcan las diferencias en recursos políticos entre los diferentes estratos sociales, de modo que se disminuya la desigualdad política aún en condiciones de amplia desigualdad socio-económica. Con esto no queremos sugerir que la reducción de la desigualdad social, la eliminación de la pobreza extrema, el desarrollo económico, no sean resultados que deben perseguirse o que tengan tanta importancia como la calidad de la democracia. De hecho creemos que son muy importantes, sólo que pensamos que deben mantenerse conceptualmente separados. Un gobierno democrático, puede ser, dependiendo de la ideología de cada quién, un mal gobierno en cuanto a sus resultados socio-económicos, pero ello no implica necesariamente que la calidad de la democracia sea baja.



Nuestro enfoque de la calidad de la democracia también es diferente al concepto de “gobernanza democrática” propuesto por Mainwaring, Scully y Cullell (2010). Estos autores plantean un índice para evaluar el éxito de los gobiernos en generar bienestar para la población. De ello resulta el “Índice de Éxito en el Gobierno Democrático” que se basa en la evaluación de los resultados de las políticas públicas. Nuestro índice, en contraste, evalúa los procesos mediante los cuales se toman las decisiones sobre políticas públicas, y no sus resultados. Evaluar el nivel de éxito del gobierno, como se hace en el trabajo de Mainwaring, Scully and Cullell, es importante, pero es una tarea diferente a la de evaluar la calidad de la democracia. En el primer caso se evalúan resultados y en el segundo procesos. La calidad de la democracia está referida a los procesos por los que se toman las decisiones de políticas públicas y no a sus resultados. Mantener esta distinción ayuda a evitar el error de criticar la democracia en sí misma por las fallas en las políticas públicas de un gobierno en particular.



## Las dimensiones de calidad de la democracia

**C**on respecto a cada una de las dimensiones, y sus posibles indicadores a los efectos de construir un índice de calidad de la democracia aplicable a América Latina, pasamos a analizar cada una de ellas:

### Decisión Electoral:

El requisito de que las elecciones sean libres, imparciales, frecuentes, competitivas y que lleven a la designación de funcionarios que ejerzan poder real forma parte de los requisitos mínimos de la democracia en sí misma, sin embargo estas características permiten que más allá del mínimo indispensable para que exista una democracia, pueda hablarse igualmente

de un rango en ellas entre lo mínimo y lo óptimo, de modo que más allá de las exigencias mínimas puedan diferenciarse en esta dimensión niveles de calidad entre los sistemas políticos.

Un aspecto que claramente se presta a variaciones es el relativo a los recursos de información de los electores. Por una parte en cuanto a la distribución igualitaria entre los ciudadanos (igualdad política) de los recursos para procesar adecuadamente la información política, cuyo indicador más adecuado es el nivel de educación. Y por la otra, en cuanto al acceso a múltiples fuentes de información.

La calidad de la democracia depende directamente de la medida en que los ciudadanos alcancen el mayor y más igualitario nivel de información posible, lo que Dahl (1998: 97) denomina “enlightened understanding” (comprensión ilustrada). Si la igualdad política formal (cada persona un voto) es un requisito mínimo de la democracia, la igualdad política sustantiva, uno de cuyos componentes principales es la distribución de recursos cognitivos entre la población, es un indicador de la calidad de la democracia dada su vinculación directa con uno de sus elementos cruciales: la medida en que el electorado puede tomar decisiones políticas informadas (Dahl 1998: 97). Mientras más igualitaria y más abundante sea la distribución de recursos cognitivos tales como educación e información, más probable será que las decisiones políticas de los ciudadanos estén acordes con sus intereses, también será más probable que los ciudadanos estén en capacidad de tomar esas decisiones conociendo sus consecuencias potenciales. La medida en que los recursos políticos cognitivos estén igualmente disponibles es también un buen indicador de la igualdad política sustantiva, y tiene como factor causal último al nivel de igualdad económica y social (Lijphart 1999: 182; Diamond y Morlino 2005; Rueschemeyer 2004).

**Las poblaciones, y los gobiernos, pueden desarrollar políticas de organización social, de educación, de política comunicacional, que reduzcan las diferencias en recursos políticos entre los diferentes estratos sociales, de modo que se disminuya la desigualdad política aún en condiciones de amplia desigualdad socio-económica.**

Con base en este análisis, y siguiendo la metodología que se explica en detalle en Levine y Molina 2011, para determinar el nivel de calidad de la decisión electoral (ver Cuadro 1), se utilizaron los siguientes indicadores:

**a.** Índice de Derechos Políticos de Freedom House (FH): Se trata de la puntuación que FH asigna a cada país con base a la evaluación que hace su equipo de expertos. Este indicador cubre una evaluación global de las instituciones electorales y los derechos políticos vinculados a las mismas<sup>4</sup>.

**b.** Índice de Libertad de Prensa de Freedom House: El grado de libertad de prensa es un indicador de la medida en que los ciudadanos tienen o no acceso a múltiples fuentes de información, de allí la utilidad de este índice elaborado por Freedom House<sup>5</sup>.

**c.** Recursos Cognitivos: Como indicador del nivel en que los recursos cognitivos están distribuidos de una forma igualitaria por la población, nos parece que puede utilizarse la tasa bruta de inscripción en educación secundaria (porcentaje que representan los inscritos en secundaria sobre el total de la población en edad de estar recibiendo esta educación)<sup>6</sup>.

## Participación:

Es mediante la participación que los ciudadanos eligen gobierno, le exigen responsabilidad, e influyen en las decisiones sobre políticas públicas directamente, o indirectamente mediante representantes. A mayor participación mayor probabilidad de que el gobierno y sus decisiones representen la voluntad de los ciudadanos. Por ello, la calidad de la democracia se ve entonces influida por el nivel de participación ciudadana en la vida política en actividades como la toma directa de decisiones mediante el voto, o la incorporación de los ciudadanos en organizaciones partidistas o sociales para influir mediante ellas en las decisiones gubernamentales (Araya y Barría 2009).

La medida en que las instituciones ofrecen oportunidades para que la población incida mediante el voto en la vida política es también un componente de la calidad de la participación. Oportunidades de voto se refiere al número y variedad de cargos sometidos a elección popular. A mayor el número y la variedad de cargos mayor será la participación de la población en las decisiones políticas.

A fin de evaluar la calidad de la participación en los aspectos antes mencionados, hemos sugerido (Levine y Molina 2011) la utilización de las siguientes variables: participación electoral (utilizando como indicador el porcentaje de votantes sobre los habitantes en edad de votar), oportunidades de voto (una escala con base a los cargos sometidos a votación), participación en organizaciones políticas (porcentaje de los electores que hacen actividad en organizaciones políticas) y nivel de representatividad de las instituciones (proporcionalidad de la representación de género y de corrientes políticas)<sup>7</sup>. Estas cuatro variables nos permiten obtener una idea global del nivel de participación tomando en cuenta tanto aspectos del comportamiento político como institucionales.



<sup>4</sup>Para una enumeración detallada de los aspectos que son evaluados véase: Freedom House.2006. Methodology. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=35&year=2006>.

<sup>5</sup>Para una explicación de la metodología actual ver: Freedom House. Freedom of the Press 2010 Edition. Methodology. Página web: [http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=350&ana\\_page=368&year=2010](http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=350&ana_page=368&year=2010)

<sup>6</sup>Esta estadística es ofrecida por la UNESCO (Institute for Statistics, Data Centre Custom Tables): <http://stats.uis.unesco.org/unesco/tableviewer/document.aspx?ReportId=143>

<sup>7</sup>Para una enumeración de los indicadores utilizados para cada una de estas variables ver Levine y Molina 2011.

## Rendición de cuentas:

La dimensión de “rendición de cuentas” dirige la atención hacia mecanismos sociales e institucionales que someten a los funcionarios públicos (elegidos o no) a escrutinio en relación a sus actuaciones, y a posible sanción (Mainwaring 2003). La responsabilidad puede ser formal e informal. La formal se encuentra institucionalizada en leyes y normas administrativas. Pero la responsabilidad puede existir sin que exista un poder sancionador directo por parte del actor que puede exigirle cuentas al funcionario. Para que podamos hablar de una relación de rendición de cuentas formal, basta que exista el poder potencial de imponer sanciones, y que la rendición de cuentas esté expresamente establecida en la ley. La responsabilidad informal (a la que Peruzzoti y Smulovitz (2006) denominan “rendición de cuentas social” -societal accountability) la entendemos en términos de la acción de los movimientos sociales (contra violaciones a derechos humanos, contra la corrupción, etc..) dirigidas a movilizar la opinión para ejercer presión pública para que se juzgue y sancione a funcionarios; y

que puede o no llevar finalmente a exigir responsabilidad política por medio del voto, pero que forma parte, al menos indirectamente, del proceso que lleva a la rendición de cuentas político electoral, y a sanciones políticas o legales.

La metáfora espacial que distingue entre rendición de cuentas horizontal y vertical dirige la atención hacia procesos alternativos, a veces complementarios: la rendición de cuentas horizontal es exigida por instituciones del poder público que ejercen los llamados “frenos y contrapesos” (jueces, control-



rías, legislatura). La rendición de cuentas vertical es exigida por los ciudadanos principalmente mediante las elecciones o referendos revocatorios que pueden ser foros e instrumentos para evaluar y sancionar a los funcionarios (O'Donnell 1994 y 2003).

Para evaluar cada uno de estos aspectos de la “rendición de cuentas”, hemos sugerido los siguientes indicadores (Levine y Molina 2011):

**a) Horizontal:** La presencia de una legislatura independiente y (sobre todo) de un poder judicial independiente y honesto son críticos a este respecto, ambos aspectos, independencia y honestidad, tienden a sobreponerse. Es por ello que el nivel de corrupción en el país, tal como es medido por el Corruption Perception Index (Índice de Percepción de Corrupción) elaborado por Transparency International es un buen indicador de la calidad de la “rendición de cuentas horizontal” (<http://www.transparency.org>). El nivel general de corrupción está obvia y directamente vinculado a la honestidad y la eficacia del poder judicial que supuestamente debería controlarla. Un poder judicial honesto y efectivo reduce la corrupción, mientras que un elevado nivel de corrupción indica un poder judicial defectuoso e incapaz de ser efectivo para exigir responsabilidad y rendición de cuentas al ejecutivo.

**b) Vertical:** Esta “rendición de cuentas” es la que hacen efectiva con su voto los electores. Su nivel entonces depende tanto de la frecuencia con que los funcionarios deban someterse a elecciones, como de los niveles de limpieza e imparcialidad de las mismas. Por ello hemos planteado (Levine y Molina 2011) que resulta apropiado medir el nivel de calidad de la

rendición de cuentas vertical mediante una escala del 0 al 100, cuya puntuación se calcula con base en la duración del mandato de los órganos nacionales sometidos a elección, ponderado por la fracción de la población que considera que las elecciones son limpias. (Latinobarómetro 2005)<sup>8</sup>.

**c) Social:** Como indicador de “rendición de cuentas social” utilizamos para la elaboración de nuestro índice el porcentaje sobre casos válidos de entrevistados por la encuesta Latinobarómetro 2005 que afirmó “trabajar frecuentemente o muy frecuentemente por temas comunitarios”<sup>9</sup>. Trabajar por temas comunitarios implica exigir de los funcionarios públicos la resolución de problemas, el cumplimiento de promesas electorales, el respeto a los derechos ciudadanos, y por ello creemos que puede asumirse como un indicador adecuado del nivel en que los ciudadanos se organizan para promover los intereses de su comunidad, y demandar rendición de cuentas a los funcionarios públicos por el ejercicio de sus cargos.

## Respuesta a la voluntad popular:

Como la entendemos aquí esta dimensión se refiere al grado en que los gobernantes, los políticos y los líderes actúan de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos. Powell define “responsiveness” (respuesta a la voluntad popular) como “lo que ocurre cuando el proceso democrático induce al gobierno a formular y aplicar las políticas que los ciudadanos quieren”<sup>10</sup> (2004: 91). Siguiendo esta orientación, “respuesta a la voluntad popular” se refiere a las políticas, no a los resultados. Un gobierno que responda a la voluntad popular podría aplicar políticas apoyadas por la mayoría, pero estas podrían a su vez conducir a resultados insatisfactorios, que probablemente reduzcan la popularidad de los funcionarios.

Para medir el nivel de “respuesta a la voluntad popular” en nuestro índice utilizamos una pregunta tomada de la encuesta Latinobarómetro 2005: “Eficacia del Voto”<sup>11</sup>. Se presenta el porcentaje sobre casos válidos de quienes indicaron estar de acuerdo con la frase: “La manera como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro” (Cuadro 1). Puede asumirse que quienes consideran que el voto es eficaz para modificar la situación del país están implícitamente reconociendo que los políticos responden positivamente a la opinión popular expresada en las urnas.

8 La pregunta utilizada para nuestro índice es la incluida en el Latinobarómetro 2005: “¿Cree usted en términos generales que las elecciones en este país son limpias o fraudulentas?”.

9 La pregunta es: “¿Con qué frecuencia hace Ud. cada una de las siguientes cosas?... Trabaja por temas comunitarios. Muy frecuentemente, frecuentemente, casi nunca, nunca. Para mayor información sobre la encuesta y el cuestionario ver: <http://www.latinobarometro.org>

10 Traducción nuestra.

11 La pregunta es la siguiente: “Algunas personas dicen que la manera como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro. Otros dicen que independientemente de como uno vote, no hará que las cosas sean mejores en el futuro. ¿Cuál frase está más cercana a su manera de pensar?”. Para mayor información sobre la encuesta y el cuestionario ver: <http://www.latinobarometro.org>

## Soberanía:

Esta dimensión se refiere a la medida en que los funcionarios electos son quienes efectivamente deciden sobre políticas públicas, libres de control directo o indirecto por fuerzas que no son responsables ante el electorado, tales como: organizaciones internacionales, potencias extranjeras, poderes religiosos o militares, etc. Mientras menos autónomo es un gobierno con respecto a fuerzas externas (militares, financieras o diplomáticas) o internas (religiosas, militares, guerrillas, cárteles de la droga, etc.), menor será la calidad de la democracia.

Las variables que se incluyeron en el Índice de Calidad de la Democracia a objeto de evaluar el nivel de calidad de esta dimensión (Levine y Molina 2011), fueron las siguientes:

**a) Autonomía frente a los militares indicada por:** Nivel de control del poder civil sobre el militar. Este indicador se basa en la tipología de Smith que clasifica a los países en cuatro categorías que se transformaron en una escala cuantitativa (Smith 2005: 101): 1) Control Militar: cuando hay un gobierno civil nominal pero las decisiones políticas están bajo control militar; 2) Tutela Militar: participación de los militares en la formación de políticas públicas y los militares mantiene su capacidad para intervenir en la política; c) Subordinación Militar Condicionada: no hay una intervención abierta en la formación de políticas públicas, pero los militares permanecen como actor político con capacidad para intervenir en caso de desviación seria respecto a lo que ellos consideran el interés nacional; y 4) Control Civil: subordinación completa de los militares a la autoridad civil. (Smith 2005: 103).

**b) Autonomía en la política económica indicada por:** “Peso del servicio de la deuda en la economía”. Se utilizó como indicador de dependencia económica el servicio de la deuda externa como porcentaje de las exportaciones de cada país para el 2005 (World Bank 2007). Esta variable nos indica el peso de la deuda sobre la economía. A mayor el peso de la deuda sobre la economía, más probable será que

**L**a calidad de la democracia depende directamente de la medida en que los ciudadanos alcancen el mayor y más igualitario nivel de información posible, lo que Dahl (1998: 97) denomina “enlightened understanding” (comprensión ilustrada).

el país se vea obligado a seguir políticas económicas que le dicten sus acreedores, o las instituciones financieras internacionales. El indicador de autonomía económica es el resultado de restar de cien la cifra que arroje este indicador de dependencia económica.

Con base a las cinco dimensiones antes indicadas se elaboró un índice específico para evaluar la calidad de la democracia que aplicado de manera exploratoria a los países de América Latina para el año 2005, arrojó los resultados que se presentan en el Cuadro 1 (Levine y Molina 2011). Como puede verse, en este análisis relativo a la situación para 2005, no





**El Índice de Calidad de la Democracia es el promedio de las cinco dimensiones para cada país.** Para una explicación detallada de la metodología para la construcción del índice y de los indicadores de cada dimensión remitimos a los lectores a nuestros trabajos en el libro *The Quality of Democracy in Latin América* (Levine y Molina 2011).

incluimos a Ecuador en la clasificación de los países en cuanto a la calidad de la democracia, esto porque consideramos, a diferencia de Mazucca (2007) y Tilly (2007), que para evaluar la calidad de la democracia es necesario que los países sean democráticos. Es cierto, como indican estos autores, que aún en los países autoritarios es posible encontrar elementos de liberalización que permiten clasificar los gobiernos no democráticos en función de su mayor o menor apertura al ejercicio de derechos civiles y políticos. Sin embargo, preferimos mantener la dicotomía y evaluar la calidad de la democracia, sólo en los casos de gobiernos que cumplan con los requisitos mínimos para ser considerados como tales<sup>12</sup>. En los gobiernos autoritarios pueden hacerse diferencias en cuanto a una menor o mayor liberalización política, una mayor o menor tolerancia del ejercicio de derechos civiles como la libertad de información y expresión, pero a nuestro parecer no puede hablarse de “calidad de la democracia”, porque no hay democracia. Tal como indicamos en un trabajo anterior (Levine y Molina 2011), para 2005, Ecuador a nuestro juicio no cumplía con los requisitos mínimos para ser considerado una democracia.

Uno de los requisitos mínimos de la democracia es que los funcionarios electos sean los que efectivamente dirijan el país (Dahl 1998: 83-99). En Ecuador, para 2005, los últimos tres presidentes electos no habían podido culminar su mandato y fueron derrocados mediante procedimientos de muy dudosa constitucionalidad, a pesar del esfuerzo por guardar las apariencias de legalidad, y con intervención militar en todos los casos. De modo que este requisito mínimo no se cumplía para el momento de nuestro análisis. En todo caso colocamos los resultados correspondientes a Ecuador al final del Cuadro 1, de modo que puede fácilmente establecerse cual hubiera sido su ubicación en relación a los otros países de América Latina para 2005. **Cuadro 1 aquí**

<sup>12</sup>En este punto nuestro índice se separa igualmente de otros índices como el Índice de Libertad de Freedom House, y el Índice de Autocracia-Democracia de Polity IV, que incluyen países democráticos y no democráticos.

CUADRO 1: INDICE DE CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA 2005

País	Decisión Electoral	Participación	Rendición de Cuentas	Respuesta Voluntad Popular	Soberanía	Calidad de la Democracia	Lugar en Calidad de la Democracia	FH Derechos Civiles y Derechos Políticos Puntuación Combinada	Polity IV Escala de Autocracia y Democracia
Uruguay	90.7	55.3	47.9	85	80.5	71.9	1	2	10
Costa Rica	87.0	44.5	37.3	51	97	63.4	2	2	10
Chile	88.3	45.1	42.3	65	75.5	63.2	3	2	9
Argentina	74.8	54.7	27.3	67	89.5	62.7	4	4	8
México	71.8	50.1	27.1	66	91.5	61.3	5	4	8
Panamá	75.7	45.2	32.4	61	91.5	61.2	6	3	9
República Dominicana	72.4	48.0	32.7	67	79.5	59.9	7	4	8
Brasil	81.4	56.8	23.9	67	60.5	57.9	8	4	8
Perú	78.8	56.5	21.8	56	70	56.6	9	5	9
Bolivia	73.9	52.2	21.8	50	75.5	54.7	10	6	8
Nicaragua	62.9	46.8	17.3	60	79.5	53.3	11	6	8
Colombia	61.2	46.8	30.7	62	65.5	53.2	12	6	7
Venezuela	50.7	54.2	24.5	74	62	53.1	13	8	6
El Salvador	67.8	41.2	29.3	64	62	52.9	14	5	7
Paraguay	57.9	44.2	28.1	57	77.5	52.9	14	6	8
Honduras	59.9	45.8	21.0	49	79.5	51.0	16	6	7
Guatemala	47.7	37.4	20.3	54	63.5	44.6	17	8	8
Promedio	70.8	48.5	28.6	62.1	76.5	57.3		4.8	8.1
Ecuador	62.2	49.4	18.3	48	51	45.8	n.a.	6	6

El Cuadro 1 nos presenta una evaluación de los países de América Latina en cada una de las cinco dimensiones de calidad de la democracia en una puntuación que va del 0 al 100 con base a los indicadores de cada dimensión, para el año 2005. El Índice de Calidad de la Democracia es el promedio de las cinco dimensiones para cada país. Para una explicación detallada de la metodología para la construcción del índice y de los indicadores de cada dimensión remitimos a los lectores a nuestros trabajos en el libro *The Quality of Democracy in Latin America* (Levine y Molina 2011).

## Conclusiones

La más reciente etapa de democratización en América Latina ha sido más amplia y más duradera que cualquier otra en su historia (Smith 2005). Las naciones de la región han reemplazado los gobiernos militares con gobiernos civiles (Argentina, Brasil, Chile), desalojado gobiernos civiles autoritarios (México, Perú), resuelto por acuerdo guerras civiles y abierto la puerta a procesos democráticos pacíficos (Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Perú). Aún Paraguay, por largo tiempo un caso de partido hegemónico, recientemente ha elegido como presidente un candidato de la oposición. Decir esto no es ver el mundo a través de cristales color rosa, creyendo que todo lo que ocurre es para bien en el mejor de los mundos posibles. Pero los hechos referidos a su transición y estabilidad, indican que las democracias tienen un fuerte atractivo y poder de permanencia, estimuladas por nuevas instituciones, apoyo ciudadano y movimientos sociales.



Los resultados que aquí se han presentado resaltan para la región y para cada país las áreas de fortaleza y de debilidad democrática en formas muy específicas trasladando el debate más allá de simples alternativas binarias (democracia vs. dictadura; democracias liberales vs. democracias iliberales) hacia una comprensión más matizada del carácter multidimensional de las democracias. El análisis que hemos introducido, en comparación con índices como el de Freedom House o el de Polity IV, permite puntualizar de forma más específica las situaciones de transformación dentro de la democracia, o de decaimiento sin ruptura institucional, como parece ser el caso de Bolivia y Venezuela.

Los elementos más notables de fortaleza democrática en la región se encuentran en las dimensiones de decisión electoral y de soberanía. El resultado positivo en el área de decisión electoral está enraizado en la realización misma de elecciones libres e imparciales, y en la extensión de la educación pública, así como en el desarrollo de medios de comunicación independientes que contribuyen al nivel de información de la ciudadanía. A pesar de la continuidad de los problemas económicos y de deuda externa, la ubicación relativamente alta en nuestra dimensión de soberanía está sustentada en el aumento ocurrido durante el período democrático de la extensión, profundidad y seguridad del control civil sobre el mundo militar. De seguidas a las áreas de decisión electoral y soberanía, la dimensión de respuesta a la voluntad popular también presenta una fortaleza relativa, lo cual sugiere que la ciudadanía es capaz de separar la evaluación de la gestión de un gobierno en particular de su apreciación sobre la democracia en sí misma.

### Los elementos más notables de fortaleza democrática en la región se encuentran en las dimensiones de decisión electoral y de soberanía.

*El resultado positivo en el área de decisión electoral está enraizado en la realización misma de elecciones libres e imparciales, y en la extensión de la educación pública, así como en el desarrollo de medios de comunicación independientes que contribuyen al nivel de información de la ciudadanía.*

El déficit democrático más notable de la región se encuentra sin duda en la dimensión de rendición de cuentas. Las puntuaciones son consistentemente bajas tanto globalmente en la dimensión, como en cada uno de sus elementos. Aún en países como Uruguay, Costa Rica o Chile que presentan generalmente una puntuación elevada (y que son ubicados también en lo más alto de su índice por Freedom House) el área de rendición de cuentas permanece débil. El déficit en esta dimensión refleja elementos de carácter institucional, actitudinal y conductual. Con raras excepciones las instituciones a cargo de exigir la rendición de cuentas y de sancionar las irregularidades carecen del poder, de los recursos y del respaldo necesario para llevar a cabo sus funciones.



Las agencias electorales tienen, en la mayoría de los casos, el mejor desempeño. Un tema relacionado es que, como ha indicado Martí (2011) para Nicaragua, las reglas del juego cambian frecuentemente haciendo difícil tener un desempeño efectivo o formar una tradición de control institucional. Entonces, gran parte del esfuerzo recae en las campañas ciudadanas y en la presión pública (control y responsabilidad social), cuya efectividad se ve reducida en muchos casos por profundas desigualdades económicas y sociales. También juegan contra la exigibilidad de responsabilidad institucional, tanto la persistencia de enclaves autoritarios subnacionales, como la presencia en muchas áreas de la violencia que menoscaba cualquier acceso a la justicia y a los derechos que pudiera haber. El concepto de "equilibrio de baja responsabilidad", (Fox 2007; Holzner 2011) que ha sido usado respecto a México, en el cual instituciones como la policía y la judicatura permanecen sin reformarse, y persisten prácticas autoritarias en las relaciones Estado-sociedad, así como enclaves autoritarios subnacionales, es desafortunadamente aplicable también a otros países.

La dimensión de participación también presenta un nivel bajo, lo que es sorpresivo dada la trayectoria de los movimientos sociales y la participación pública durante las décadas previas de transición democrática. No hay duda de que muchas organizaciones y movimientos existen, pero ellos están ahora más fragmentados y dispersos, y con conexiones más débiles con las instituciones políticas que en el pasado. Relativamente, una puntuación baja o intermedia en participación puede reflejar la desmovilización y decaimiento general de muchos movimientos luego del retorno a la política democrática. Al mismo tiempo, es importante reconocer que en tiempos de dificultad económica, la participación sostenida demanda energías y recursos que simplemente podrían no estar presentes dadas las exigencias de la lucha diaria por subsistir.

El modelo de fortalezas y debilidades que hemos encontrado sugiere temas importantes para el futuro, áreas en las cuales los países de América Latina pudieran reforzar sus democracias y temas sobre los cuales la investigación futura pudiera aportar importantes beneficios: inversión en reforzar los mecanismos de control y para exigir rendición de cuentas, incluyendo la creación o reforzamiento de una judicatura independiente, progresando hacia la eliminación de la demasiado común impunidad de la policía y los servicios armados (eliminando las provisiones legales especiales que les aseguran impunidad en algunos casos), y reforzando las libertades de información y prensa, así como las libertades de reunión que constituyen la base para un espacio público libre en el cual las exigencias de rendición de cuentas puedan ser realizadas y la presión pública pueda llevarlas adelante. El fortalecimiento de la descentralización (que desafortunadamente está siendo revertida en casos como el de Venezuela), conjuntamente con medidas concretas para reducir las barreras para la formación





de organizaciones y extender los límites de la ciudadanía efectiva, también reforzarán el control y la rendición de cuentas. La fortaleza que muestra la región en las dimensiones de decisión electoral y soberanía (y en particular en lo relativo al control civil sobre el mundo militar) ofrece una base para el futuro, y puede ser fortalecida siempre y cuando los procesos electorales libres e imparciales se mantengan y extiendan a todos los niveles del sistema político.

No todas las formas de participación son iguales: algunas formas de participación son más costosas y están menos al alcance de los ciudadanos ordinarios, mientras que otras son más efectivas. Porque no todo tipo de participación es igual, futuras investigaciones deberían enfocarse en desarrollar conceptos e indicadores que discriminen entre diferentes formas de participación.

La investigación en estas dimensiones contribuirá a mejorar la calidad de la democracia y a obtener una comprensión más completa y dinámica de los puntos problemáticos. Regímenes democráticos específicos pueden tener éxito o fracasar, pero el punto central es si (y cómo) el terreno para la democracia se fortalece. La democracia ha avanzado en extensión en América Latina durante los últimos treinta años, el reto ahora es elevar su calidad al interior de cada uno de nuestros países. Una tarea a la que este proyecto cuyo resumen hemos presentado quiere contribuir con un análisis de las fortalezas y debilidades de la calidad de la democracia en nuestra región que sirva de base para determinar, para cada país, las áreas donde hay que insistir en el futuro inmediato.

### La más reciente etapa de democratización en América Latina

ha sido más amplia y más duradera que cualquier otra en su historia (Smith 2005). Las naciones de la región han reemplazado los gobiernos militares con gobiernos civiles (Argentina, Brasil, Chile), desalojado gobiernos civiles autoritarios (México, Perú), resuelto por acuerdo guerras civiles y abierto la puerta a procesos democráticos pacíficos (Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Perú).

### Daniel H. Levine

*Es Profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Michigan en EEUU.*

*Ha publicado extensamente sobre temas de democracia, democratización, religión y política, y movimientos sociales.*

*Es autor de Conflict and Political Change in Venezuela, Religion and Politics in Latin America, Religion and Political Conflict in Latin America, Popular Voices in Latin American Catholicism, Constructing Culture and Power in Latin America, Voces Populares en el Catolicismo Latinoamericano, y The Quality of Democracy in Latin America (junto con José Enrique Molina).*



### José Enrique Molina Vega

*Es profesor e investigador*

*Molina es jubilado del Instituto de Estudios Políticos y de Derecho Público de la Universidad del Zulia, obtuvo doctorado (Ph. D) en Derecho Público en la Escuela de Economía y Ciencia Política de la Universidad de Londres, y título de Maestría en Comportamiento Político en la Universidad de Essex, Inglaterra, trabajó como profesor visitante y docente de postgrado y pregrado en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Michigan, Estados Unidos, de 2000 a 2006.*

*Es docente invitado de la Escuela de Formación Electoral y del Estado Civil de la Junta Central Electoral de la República Dominicana, y consultor del Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). Ha sido profesor visitante de la Universidad de Salamanca en varias ocasiones. Fue director del Instituto de Estudios Políticos y de Derecho Público de la Universidad del Zulia de 1986 a 1995.*

*Estuvo adscrito al Programa de Promoción del Investigador de 1990 a 2009, permaneciendo en su máxima categoría desde 1996. Sus publicaciones incluyen los libros: Los Partidos Políticos Venezolanos del Siglo XXI (conjuntamente con Angel Alvarez); El sistema Electoral Venezolano y sus consecuencias políticas; Los sistemas electorales de América Latina; y The Quality of Democracy in Latin America (conjuntamente con Daniel Levine), así mismo es autor de varios capítulos de libro y artículos en revistas científicas sobre temas de Ciencia Política y Derecho Constitucional.*





# *El inicio turbulento de una democracia atormentada*

*Por Mu-Kien Adriana Sang*

Las elecciones cuestionadas.  
1961-1978

**E**l ajusticiamiento de Rafael Leonidas Trujillo en mayo de 1961, marcó un antes y un después en la vida política nacional. Había muerto el dictador que por 31 años impuso su voluntad. Estaba pendiente la gran tarea de construir un Estado democrático, en una sociedad acostumbrada, desde el siglo XIX a estar dirigida por caudillos regionales, rateros temporales, líderes liberales y la gran mayoría conservadora. ¿Sería fácil la tarea? La respuesta lógica es no, no fue fácil. Los años que siguieron a la desaparición de Trujillo se caracterizaron por la turbulencia. De 1961 a 1966, tuvimos dos Consejos de Estado, un Gobierno democrático electo, un Triunvirato, una revuelta constitucionalista, una ocupación militar y finalmente, un Gobierno conservador electo, gracias al apoyo de los intereses del norte.

A pesar de los esfuerzos por organizar el país y colocarse como el líder que dirigiría los destinos de la Nación, el doctor Balaguer no pudo con las presiones y se vio obligado a abandonar el poder. Con la salida abrupta del presidente Balaguer se produjo un vacío de poder. Un nuevo esfuerzo por controlar el país ocurrió con el nombramiento del "Segundo Consejo de Estado", integrado por: Rafael F. Bonnelly, Eduardo Read, Monseñor Eliseo Pérez Sánchez, Nicolás Pichardo, Luis Amiama Tió, Antonio Imbert Barrera y Donald Reid Cabral. El nuevo Gobierno Provisional tenía como principal tarea organizar las elecciones. Durante el proceso electoral, el exilio democrático se hizo presente. El líder del Partido Revolucionario Dominicano, profesor Juan Bosch, ganó arrolladoramente la contienda electoral. Los datos así lo confirma: el PRD obtuvo una aplastante victoria sobre sus adversarios de 619,491 votos, contra 317,327 de la Unión Cívica Nacional. El nuevo partido

que lideraba Balaguer, solo obtuvo 4,618 votos. El PRD con este número de votos controlaba el Congreso. En el Senado contaba con 22 senadores y solo 5 de la oposición. En la Cámara de Diputados de una matrícula de 74 legisladores tenía 49 legisladores suyos, 25 de la oposición. Era una mayoría aplastante.<sup>1</sup>

El sector conservador no disfrutaba de ese triunfo. La amenaza del comunismo estaba presente. Y Cuba, en el corazón del Caribe y tan cercana al país, era la representación de la Guerra Fría. Tan acorralado se vio el gobierno del profesor Bosch, que en septiembre de 1963 fue derrocado en un golpe de Estado ejecutado por las fuerzas conservadoras del país, con el apoyo y la bendición de la gran potencia nortea. La acusación de comunista era el signo más evidente. El periódico *El Caribe*, cuya línea editorial en ese momento era marcadamente anti bochista, se hizo eco de la petición escrita de un grupo de ciudadanos, que se hacía llamar el Comité Cívico Anticomunista, integrado por Enrique J. Alfau, doctores M. Aquiles Rodríguez R., A. Frías Gálvez, Manuel J. Muñoz F., William Read, José B. Gautier y los señores Abelardo Jimenes Peña, José a. Aybar Castellanos, Máximo A. Fiallo y Francisco J. Faneyte B.<sup>2</sup> El grupo solicitaba al Senado que emitiera una disposición que hiciera cumplir los artículos 67 y 68 de la Constitución que prohibía la existencia de los partidos comunistas. La publicación del documento trajo consigo reacciones en todos los sectores sociales.<sup>3</sup> Quizás porque después de 31 años de dictadura, de haber tenido un Congreso dominado por la voluntad de Trujillo; quizás porque había un silencio impuesto y la prensa nacional no tenía más remedio que ser complaciente, durante el breve espacio de libertad durante el gobierno del profesor Bosch, los medios de comunicación no perdían oportunidad para expresar opiniones diversas, incluso en contra del Gobierno Central y sus representantes.

El país vivía un verdadero volcán político que entraba en erupción de manera abrupta y violenta. El Congreso de la República, que durante los escasos siete meses que duró el gobierno democrático de Bosch, quiso jugar un papel importante en el nuevo ensayo democrático, fue bruscamente interrumpido cuando se produjo el Golpe de Estado. No solo los ministros y principales colaboradores del Presidente depuesto fueron objeto de persecuciones, sino también los representantes del Poder Legislativo, especialmente del Senado. La prensa nacional publicó nuevas noticias de detenciones. Dirigentes del Partido Revolucionario Dominicano (PRD) y ex legisladores miembros del mismo partido fueron detenidos por la policía en diversas oportunidades. En uno de esos casos fue detenido José Francisco Peña Gómez, secretario general de PRD junto a César Roque Taveras y Jesús María Mella, diputado y senador del Congreso, que había sido disuelto.<sup>4</sup>

Durante el Golpe de Estado, los partidarios del ex presidente Juan Bosch, decidieron dar la pelea y enfrentar al Triunvirato. Un grupo de legisladores y dirigentes del PRD realizó una

asamblea en octubre del 1963 en San Pedro de Macorís, con el objetivo de desconocer al Triunvirato y para designar un gobierno provisional. El nuevo gabinete estaría dirigido por el ex presidente del Senado, el Doctor Juan Casanovas. Las fuerzas de inteligencia conocieron rápidamente los aprestos y se dieron a la tarea de apresar a los desafortunados. La prisión del doctor Juan Casanovas Garrido causó revuelo en la opinión pública nacional e internacional. Conocido como hombre honrado y capaz, muchos sectores se manifestaron en contra del apresamiento. Fue arrestado en la residencia de la familia Garrido Medina, en el Ensanche Luperón.



**Durante el Golpe de Estado, los partidarios del ex presidente Juan Bosch, decidieron dar la pelea y enfrentar al Triunvirato. Un grupo de legisladores y dirigentes del PRD realizó una asamblea en octubre del 1963 en San Pedro de Macorís, con el objetivo de desconocer al Triunvirato y para designar un gobierno provisional.**

<sup>1</sup> Cf. Julio Genaro Campillo Pérez, *Elecciones Dominicanas. Contribuciones a su estudio*, Santo Domingo, Academia Dominicana de la Historia, 1982.

<sup>2</sup> *Instan Senador proponer ilegalización comunismo*, *El Caribe*, 7 de septiembre, 1963

<sup>3</sup> *Senador dice Presidente conoce sus atribuciones*, *El Caribe*, 13 de septiembre, 1963

<sup>4</sup> *Libertan dirigente PRD y a 2 ex legisladores*, *El Caribe*, 2 de octubre, 1963

Ante los hechos, el doctor Alfonso Moreno Martínez, vicepresidente del Partido Revolucionario Social Cristiano hizo una declaración pública apoyando la acción de Casanovas. A principios de noviembre de 1963, el doctor Casanovas partió hacia Puerto Rico.

La represión del Triunvirato en contra de los líderes del PRD no tenía límites. Lo hizo durante todo su dominio. Los senadores perredeístas y sus familias sintieron el peso del poder. La prensa internacional se hizo eco y desarrolló sistemática

campaña de denuncia de los atropellos del Gobierno dominicano en contra de las libertades públicas. Otros legisladores no tuvieron la suerte de la deportación, sino que permanecieron en la cárcel esperando que fueran sometidos a la justicia. Ese fue el caso de Juan Antonio Tanguí Medina y Rafael Casimiro Castro. Según el expediente acusatorio, Tanguí Medina estaba acusado de promover reuniones con fines subversivos y Castro de usurpación de funciones y abuso de confianza en perjuicio de la Policía Nacional. En concreto, la Policía lo acusaba de haber vendido un revolver que se le suministró en calidad de senador de la República.<sup>5</sup> Así pues, con el derrocamiento del profesor Bosch en septiembre de 1963, se puso fin al primer y verdadero ensayo democrático. El ascenso del muy contestado gobierno del Triunvirato, presidido primero por Emilio de Los Santos y más tarde por Donald Reid Cabral, provocó que en el seno de la población se extendiera el descontento, teniendo el gobierno de facto que aplicar la mano dura. Las organizaciones políticas, encabezadas por el PRD, y un sector de las Fuerzas Armadas Dominicanas, aprovecharon la coyuntura para conspirar. Definieron el derrocamiento del gobierno del triunvirato como el objetivo inmediato y el restablecimiento de la democracia y la reinstauración del Gobierno de Bosch como el objetivo estratégico.

Se inició entonces, el 24 de abril de 1965, una revuelta. Un grupo de militares, a cuya cabeza estaba Francisco Alberto Caamaño Deñó, junto a sectores de la oposición, se levantó en armas en contra del Gobierno y proclamó la Constitución de 1963 y la vuelta al poder del profesor Bosch. Pero este grupo no se quedó solo. Otro sector militar, liderado por Elías Wessin y Wessin, se enfrentó a los llamados Constitucionalistas. La guerra civil estaba planteada. Entonces, cuatro días después, el 28 de abril de 1965, 42,000 marines norteamericanos desembarcaron en las costas dominicanas. Después de largos meses de enfrentamientos armados y negociaciones infructuosas, se pudo llegar a un acuerdo en septiembre de ese año 1965, luego de la firma del Acta de Reconciliación y la instauración de un gobierno provisional presidido por Héctor García Godoy, cuya tarea fundamental era la organización de elecciones en junio de 1966.

La guerra de abril, sin duda alguna, fortaleció el sector más conservador de la vida política nacional. Joaquín Balaguer, volvió del exilio con su nueva organización política, el Partido Reformista. Era evidente el apoyo norteamericano al líder reformista. Los norteamericanos apostaron al ex funcionario de Trujillo, ante el peligro que sentían de que en el país podría nacer una nueva Cuba. El doctor Balaguer se presentó por su parte, como la alternativa política que aseguraba la pacificación y la reconciliación. Fue el ganador en unas elecciones tuteladas por las fuerzas invasoras. Ganó contra el profesor Bosch, inaugurando el 1° julio de ese año 1966, su largo y autoritario régimen que duró 12 años. La victoria de Balaguer se vio coro-

<sup>5</sup> Reenvían Causa Contra Ex legisladores de PRD, El Caribe 7 de diciembre de 1963



nada con una votación de 759, 887. Pero su contendiente más cercano, el PRD, con Juan Bosch a la cabeza, obtuvo 494,570. El PRSC obtuvo 30,660; y la UCN, que era fuerte en el 1962, obtuvo la humillante votación de 16, 152 votos. La composición del Congreso estaba clara. De 27 senadores electos, 22 pertenecían al Partido Reformista y 5 al PRD. En la Cámara Baja, de una matrícula de 74, 48 pertenecían al Partido Oficial y el resto a la oposición blanca. El control reformista estaba claro. El PRD, a pesar de su minoría congresional, le dio la batalla y peleó con uñas y dientes en el espacio legislativo.<sup>6</sup>

El poder conservador había ganado la batalla. El nuevo régimen político que se había instaurado tenía el control del poder político a través del Ejecutivo y la bendición imperial. Restaba el dominio del Congreso y la Justicia y la sumisión de los desafectos.

Las primeras tareas del Gobierno fueron la pacificación forzosa de los opositores, el desarme de la población civil, la reestructuración de las Fuerzas Armadas y la modificación de la Constitución para poder adecuar la carta fundamental a la nueva situación y la proclamación de la Austeridad como eje de la acción gubernamental. Los cuatro años pasaron en medio de crisis y medidas represivas.

El proyecto reeleccionista estaba decidido desde 1966, cuando subió al poder. El inicio del 70 no fue más que una materialización de una decisión. Los primeros cinco meses del año 1970 fueron de verdaderas convulsiones y turbulencias políticas. Los dirigentes del PRD habían decidido dar la pelea y torpedear la posible reelección de Balaguer, a sabiendas de que era un imposible. El principal líder del partido opositor, Juan Bosch, había salido al exilio. Regresó en marzo de ese año, y con su presencia comenzaron a realizarse importantes negociaciones políticas con otras fuerzas políticas de oposición de cara a las elecciones de mayo. Uno de los primeros intentos fue hacer un gran bloque opositor unitario que pudiera hacer frente al proyecto reeleccionista. Pero al ver el control que tenía Balaguer sobre el principal organismo electoral, la

Junta Central Electoral, los principales partidos de la oposición decidieron entonces no participar en el torneo electoral, para no legitimar el proceso, al cual denominaron como “matadero electoral”.

Balaguer ganaría, pero había piedras en el camino. El auge de los grupos de izquierda y sus lazos internacionales con países comunistas, determinó que el Gobierno de Balaguer, imitando las dictaduras del cono sur, como Argentina, creara un grupo paramilitar cuya misión era reprimir las fuerzas de la izquierda activa. La “Banda Colorá”, como se le conoció popularmente, estaba compuesto por desertores de los grupos de izquierda y por matones profesionales, dirigidos por militares. Sembraron el terror durante cuatro años. La “Banda Colorá”, nacida, criada, acogida y respaldada a principios de los 70, terminó por presiones internacionales en 1974, dejando como saldo más de cuatro mil muertos.

En el seno del oficialismo también había intereses. El vicepresidente de la República Augusto Lora, decidió romper con Balaguer y el reformismo. Tenía su propio proyecto político y decidió abrir tienda aparte, formando el Movimiento de Integración Democrática (MIDA). Por otra parte, el sector de los reformistas no representaba una unidad monolítica. Un sector importante era contrario al proyecto de reelección, pero esos que osaron fueron destituidos del directorio del partido. Entre ellos se encontraban: El doctor Jacinto Pérez Acosta, afiliado al partido, y el doctor Juan Estaban Olivero Félix, Presidente del directorio municipal de Tamayo.

<sup>6</sup> Cf. Julio Genaro Campillo Pérez, *Op. Cit.*



Balaguer pudo resolver el conato de crisis al interior de su partido. Quedaba entonces preparar el montaje electoral con apariencia de democracia. El retiro de las principales fuerzas de la oposición no facilitaba las cosas, y sobre todo con su llamado a la abstención. El 16 de mayo de 1970 se celebraron las elecciones. Logró la participación varios pequeños partidos. La “contienda” se libró entre:

1. El Partido Reformista – PR- con la boleta de Joaquín Balaguer y Carlos Rafael Goico Morales;
2. El Partido Quisqueyano Demócrata-PQD- llevando como candidato presidencial a Elías Wessin y Wessin y a Arturo Muñiz como Vicepresidente;
3. El Partido Revolucionario Social Cristiano –PRSC- con la candidatura de Alfonso Martínez y Rogelio Delgado Bogaert;
4. El Movimiento de Conciliación Nacional –MCN- con Jaime Manuel Fernández como candidato a la Presidencia y a Sócrates Barinas Coiscou como candidato a la Vicepresidencia;
5. Y, finalmente el Movimiento de Integración Democrática-MIDA – que llevó de candidatos al binomio Augusto Lora y Elías Brache.

Los resultados electorales no sorprendieron a nadie, de un total de votos válidos a nivel nacional de 1,238,205. Los que obtuvieron mayor votación fueron: El Partido Reformista – PR- , que obtuvo una mayoría de 653,565 votos; el Movimiento de Integración Democrática-MIDA que sorprendió con una votación de 252,760 votos. En un lejano tercer lugar quedó el PRSC con 63, 697 votos. Los demás partidos tuvieron votaciones insignificantes. A nivel del Congreso, la victoria reformista fue aplastante: 21 senadores de 26; y 45 diputados de 74.

**El inicio del 70 no fue más que una materialización de una decisión. Los primeros cinco meses del año 1970 fueron de verdaderas convulsiones y turbulencias políticas. Los dirigentes del PRD habían decidido dar la pelea y torpedear la posible reelección de Balaguer, a sabiendas de que era un imposible.**

Pero el gobierno no tuvo días fáciles. Las condiciones internacionales habían cambiado. Balaguer ya no era la ficha internacional que necesitaba el poder norteamericano. A finales de los 60 y hasta muy entrado el año 1973, se produjeron dos fuertes crisis en los poderes hegemónicos mundiales. Estados Unidos, por un lado, había fracasado de la guerra de Vietnam que puso en cuestionamiento la política armamentista; y por el otro lado, la Unión Soviética había evidenciado al mundo el centralismo autoritario de su política interna y externa con la invasión a Checoslovaquia en 1968. Además, la década de los 70 fue para el capitalismo mundial un período de crisis económica, debido al alza a niveles insospechados del precio del petróleo, provocando una inflación generalizada. Uno de los países más afectados con la crisis fue Estados Unidos. El costo de la política armamentista y el alza de los combustibles produjeron un balance negativo en la economía norteamericana. Tan grande fue la crisis, que en 1971, durante el gobierno de Richard Nixon, el gobierno norteamericano tuvo que abandonar la paridad del dólar y el oro, provocando así la devaluación del dólar frente al yen y la libra esterlina.

El mundo era un peligroso caldo de cultivo: crisis económica en el mundo capitalista, dominio republicano en los Estados Unidos y auge de los movimientos de izquierda en los diferentes países de América Latina con el apoyo financiero, político y militar de Cuba. ¿Cuál era entonces la solución para los países de nuestra región? A todas luces, el coloso del norte apoyó, financió y protegió regímenes de fuerza en todo el continente. Como había ocurrido en los años 30 del siglo XX, se sucedieron las dictaduras, con la diferencia de que esta vez los ostentadores del poder absoluto eran militares, imponiendo un nuevo modelo fascista, con el común denominador del fascismo de los 30: la represión y la muerte. Así, casi la totalidad de los diez años de la década de los 70 fueron funestos en materia de derechos políticos, derechos humanos y, sobre todo, libertades públicas. Para suerte de América Latina, la llegada de Jimmy Carter al poder en los Estados Unidos permitió una dulcificación de la política exterior, una recuperación de algunos de los derechos fundamentales y sobre todo el fin del apoyo norteamericano a las dictaduras militares.

En ese contexto internacional se desarrolló el tercer período de Balaguer que comenzó en 1974. El año anterior, 1973, fue de dura prueba para el gobierno. Recordemos: Playa Caracoles, división del PRD con el surgimiento del PLD. En noviembre de ese año, el recién formado Partido





de la Liberación Dominicana, formó el llamado Bloque de la Dignidad Nacional, proyecto político iniciado por Bosch desde su posición en el PRD y continuado desde la nueva estructura política. El propósito del grupo de organizaciones integrantes del bloque era poner al régimen de Balaguer. El PRD por su parte, aliado con grupos de izquierda, como el Movimiento Popular Dominicano, y de derecha como el Partido Quisqueyano Demócrata y la Unión Cívica Nacional, formaron una gran alianza electoral que se llamó Acuerdo de Santiago. Propusieron a Don Antonio Guzmán y a Elías Wessin y Wessin como sus candidatos. Por su parte, las fuerzas reformistas se organizaron para poner en ejecución el proyecto reeleccionista, y muy especialmente, detener a las fuerzas opositoras.

La fuerza que tomó el Acuerdo de Santiago hizo que sus dirigentes fueran reprimidos. En un intento por detener la represión, se dirigieron a la Junta Central Electoral para hacer sus reclamos, pero, lógicamente, no fueron atendidos. Era un organismo controlado por el Partido Reformista. Ante la situación, decidieron retirarse y propugnar por la abstención electoral. La posición fue respaldada por un sector de la iglesia católica. Un grupo de 40 sacerdotes y religiosos católicos, publicaron un comunicado exhortando al pueblo a no participar en las elecciones.

La propuesta de abstención fue respaldada por otras agrupaciones políticas: Movimiento de Conciliación Nacional, Movimiento de Integración Democrática, el Grupo Independiente Amiana Tió, la Alianza Social Demócrata y el Partido de Acción Constitucional. Sin embargo, el Partido Demócrata Popular, dirigido por Luis Homero Lajara Burgos, decidió participar. Dicen algunos que su decisión fue impulsada después de haber arribado a algunos acuerdos con el Gobierno. Las elecciones fueron celebradas en mayo de 1974 y sin sorpresas ganó el doctor Balaguer, evidentemente con la mayoría que acudió a votar, que no representaba la mayoría con capacidad de hacerlo, pues hubo una altísima abstención de más del 50% de la población votante.

El tercer y último Gobierno del doctor Balaguer en el período de los 12 años, que se inició en agosto de 1974 y culminó en 1978,

tuvo algunas diferencias con los dos anteriores: la represión tuvo que disminuir gracias a la presión internacional. En 1976 ascendió Carter al poder en Estados Unidos, y en 1977 fue reconocido el Partido Comunista Dominicano. El gobierno mantuvo la ayuda externa y, sobre todo, la política asistencialista y clientelar. Era evidente que el modelo entraba en una fase de agotamiento. El descontento popular se acrecentaba.

La experiencia electoral de 1974 fue quizás la causa de un proyecto de ley que presentó la Junta Central Electoral a través del Senado. Las elecciones de 1974 en la que solo participaron dos partidos políticos, el Partido Reformista y el Partido Demócrata Popular, así como la abstención de los partidos, la necesidad y el deseo del doctor Balaguer de permanecer en el poder y el inminente proceso electoral de 1978, fueron motivos suficientes para que la JCE elaborara un proyecto de ley que buscaba modificar los artículos 65 y 87 de la Ley Electoral sobre el reconocimiento de los partidos y el número de afiliados para mantener dicha legalización.

El proyecto planteaba que los partidos políticos perderían su reconocimiento legal si se abstendían de participar en dos elecciones consecutivas.

También establecía la extinción de la personería jurídica a aquellas organizaciones que predicasen o pusieran en práctica teorías y doctrinas contrarias a la forma de gobierno que la Constitución señalaba. El proyecto de ley señalaba que ante dos abstenciones, la Junta declarararía extinguida la personería jurídica del partido que incurriera en ellas y por la misma decisión ordenaría el cierre del expediente y su depósito en sus archivos. La decisión de la litis, que era inapelable y definitiva,



versaría únicamente sobre la existencia o inexistencia del partido. Conforme a la modificación al artículo 65 en su acápite (a), los partidos conservarían su reconocimiento con un número de afiliados no menor del 5% del número de electores inscritos en el Registro Electoral. La Ley electoral vigente para la época establecía que el partido debía contar con un número de afiliados no menor del cinco 5% de electores que hubiese concurrido a la elección general inmediata.

El artículo 87 se proponía además, modificar estableciendo que las candidaturas independientes de carácter nacional, provincial o municipal que surgieran en cada elección deberían ser declaradas por la JCE 120 días antes de cada sufragio. El artículo vigente establecía sólo 90 días.<sup>7</sup>

Evidentemente que el proyecto trajo recelos entre las agrupaciones políticas. En vista de la lluvia de cuestionamientos surgidos a raíz de la presentación del proyecto se decidió celebrar vistas públicas. Los partidos políticos defendían el derecho a no participar en las elecciones. De aplicarse la modificación, la mayoría de las organizaciones políticas quedarían en la ilegalidad. Se criticó también el aumento de la membresía para obtener o mantener el reconocimiento legal.

En vista de los comentarios y recelos provocados por el proyecto, el presidente del Senado doctor Adriano Uribe Silva, pidió a la comisión especial que elaborara el informe con rapidez. Un grupo de organizaciones políticas pidió también a la JCE que se reuniera con todas las organizaciones políticas reconocidas para discutir el proyecto. Los partidos que elevaron la solicitud a la JCE fueron los siguientes: Revolucionario Social Cristiano (PRSC), Quisqueyano Demócrata (PQD), Unión Cívica Nacional (UCN), Movimiento de Integración Democrática (MIDA), Movimiento de Conciliación Nacional (MCN), y Movimiento Municipal del Pueblo (MMP).<sup>8</sup>

En 1977, el proyecto fue de nuevo retomado y aprobado por el Senado. En efecto, en mayo de ese año, fue convertido en ley. A partir de entonces, los partidos políticos perderían su reconocimiento legal si se abstendían de participar en dos elecciones consecutivas. Con esta

enmienda, se retiraba la facultad a la Junta Central Electoral (JCE) para declarar la extinción de la personería jurídica a aquellas organizaciones que predicaran o pusieran en práctica teorías y doctrinas contrarias a la forma de gobierno que señalaba la Constitución. Conforme a la modificación del artículo 65 en su acápite A, los partidos conservarían su reconocimiento con un número de afiliados no menor del 5% del número de electores inscritos por el Registro Electoral.<sup>9</sup> Así pues, el polémico proyecto de ley fue aprobado, a pesar de las oposiciones de la mayoría de los partidos políticos. Quizás era una forma de obligarlos a no abstenerse en las elecciones nacionales, vista la experiencia de la elección de 1974, donde solo concurrieron dos partidos: el reformista y el demócrata popular. La abstención no sería más, de acuerdo a la modificación de la ley, una expresión de lucha de parte de las organizaciones políticas, sino una forma de auto excluirse que podría culminar con la pérdida de su propio conocimiento.

Pero ya Balaguer estaba en fase de decadencia. En 1977, era evidente que el Gobierno de los Estados Unidos ponía distancias con el Gobierno reformista. Por diferentes vías, dirigentes y funcionarios norteamericanos hablaban abiertamente de la necesidad de que la República Dominicana iniciara un proceso de apertura democrática.

El modelo político del doctor Balaguer llegaba a su fin. En mayo de 1978, fueron celebradas las elecciones. El PRD, con Antonio Guzmán y Jacobo Majluta a la cabeza ganaron arrolladoramente la contienda. Las elecciones en las que Antonio Guzmán fue electo Presidente, fueron dramáticas y traumáticas. Los sectores que apoyaban a Balaguer no querían perder los privilegios que otorgaba el poder absoluto, por eso la noche del 16 de mayo de 1978, mientras el país y el mundo esperaban el conteo de los votos, a las 3 de la madrugada del 17 de mayo, en el momento en que la Junta Central Electoral informaba que el partido opositor aventajaba en votos al gubernamental, el caos se apoderó del país, cuando un oficial del ejército detuvo la transmisión de los cómputos que se hacía por radio y televisión. Mientras eso ocurría, soldados

7 *Legislativas, El Caribe, 21 de agosto de 1976*

8 *Piden informe proyecto sobre abstención partidos, El Caribe, 21 de octubre de 1976*

9 *Legislativas, El Caribe, 14 de mayo de 1977*

armados se rodeaban la Junta Central Electoral con banderas rojas en sus armas, aclamando el triunfo del partido oficialista. Ante la ocupación militar de las oficinas, los miembros del organismo electoral se vieron obligados a abandonar apresuradamente sus tareas. En el resto del país, los secretarios y los presidentes de las Juntas Municipales huyeron o se escondieron para evitar la represión. Este hecho se conoce popularmente como el "Juntazo".

El país se detuvo. Comenzaron las protestas nacionales e internacionales pidiendo el respeto a la voluntad popular. Comenzaron las negociaciones entre los partidos. Estaba claro que los aires de Washington eran democráticos y no apoyaban los intentos golpistas de sus otrora aliados. Jimmy Carter había asumido la Presidencia de los Estados Unidos y buscaba cambiar la imagen del imperio. Los golpistas intentaron también buscar apoyo de otros gobiernos latinoamericanos, pero sin éxito.

El resultado fue muy interesante. Mediante el llamado "Fallo Histórico", la Junta Central Electoral provisional, porque la otra se desintegró, pronunció un dictamen con el cual sustituía la decisión de las urnas, despojando al PRD de cuatro curules en el Senado, dando el triunfo al Partido Reformista en 12 municipios. De esta manera, el Partido Reformista tenía el control en el Senado con 15 Senadores, mientras el PRD se quedó con 12. A nivel de diputados el PRD quedó con la mayoría en una relación de 49 diputados contra con 43 del

Partido Reformista. El fallo de la Junta Central Electoral trajo muchas reacciones. Balaguer, por supuesto lo apoyó. Era su mejor salida. Perdía la presidencia, pero obtenía curules que no había ganado.

La decisión salomónica de la junta fue confirmada en la publicación oficial. Este hecho se conoce como el Gacetazo, pues se alteró el texto de la ley mediante un simple cambio en la Gaceta Oficial del Estado, de esta manera se otorgó facultades excepcionales a la Junta para la celebración de elecciones complementarias. En ese ambiente político se inició el nuevo Congreso después de las elecciones celebradas en mayo de 1978.

El PRD por su parte estaba dividido. José Francisco Peña Gómez y un gran grupo de militantes se oponía al llamado fallo histórico, invitando incluso a las masas perredeístas a una protesta pública. Antonio Guzmán por su parte, recibía presiones internas y externas para que aceptara el fallo de la Junta. El PRD decidió recurrir en julio de ese histórico año a los mecanismos legales. Primero impugnó los resultados y luego, depositó en la Suprema Corte de Justicia los documentos de impugnación de la sentencia de la JCE para que fuese declarada inconstitucional. Asimismo, Antonio Guzmán se reunió con los jefes militares y les solicitó el apoyo a la voluntad popular. Finalmente, el 26 de julio de 1978, la Asamblea Nacional en reunión conjunta oficializaba la elección de Antonio Guzmán como Presidente de la República y a Jacobo Majluta como Vicepresidente. Se había cerrado con escollos y sinsabores una prolongada crisis política.

## Mu-Kien Adriana Sang

Es Licenciatura en Educación (Summa Cum Laude) en la PUCMM



Realizó un Postgrado en Educación de Adultos en el CREFAL, México (1978) y doctorado en Historia y Civilización en la escuela de Altos Estudios de Ciencias Sociales de París, Francia (1985).

Ha sido profesora invitada y conferenciante en universidades nacionales y extranjeras. Es autora de artículos de opinión en medios informativos y revistas científicas nacionales. Se ha destacado como investigadora histórica en el contexto de la historia política y económica dominicana. Es autora de las obras: *Ulises Heurieux: biografía de un dictador* (INTEC, 1987); *Buenaventura Báez: el caudillo del sur (1844-1879)*, INTEC-1992; *una Utopía Inconclusa. Espaillat y el liberalismo dominicano del siglo XIX* (INTEC, 1997), e *Historia Dominicana Ayer y Hoy* (Susaeta, 1999). Es coautora, junto a Juan Daniel Balcácer, Frank Moya Pons y Soledad Álvarez de la obra "El Siglo XX dominicano" (auspiciada por CODETEL, 1999). En junio del 2000 salió a la luz pública su obra "La Política Exterior Dominicana" (1844-1961), tres tomos, Tomo I-Caminos transitados. Un panorama histórico, tomo II-La política exterior del dictador Trujillo (1930-1961), tomo III-Disposiciones legales en política exterior (1900-1930), publicación auspiciada por la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, en la cual colaboraron los señores Neici Zeller y Walter Cordero. En mayo del 2002 salió a la luz la segunda parte de es investigación, la cual fue también titulada "La Política Exterior Dominicana (1961-1974), Tomo 1. "13 Años de Política Exterior. Apuntes para un nuevo enfoque." Y el Tomo II "La política exterior dominicana: Del caos al abandono (1961-1974)". En el año 2004 puso a la luz su obra *Teatral ¡Yo Soy Minerva!*. En agosto del 2006 publicó, junto a José Chez Checo y Francisco Cueto, la obra *El Senado de la República. Historia y porvenir*. En febrero del 2007 la Editorial Norma publicó su obra autobiográfica *De Donde vengo*. Y en abril del 2009 publicó junto a José Chez Checo la obra *Historia General del Tabaco*, en tres tomos. Tradujo a solicitud de la Comisión Oficial del Sesquicentenario de la Independencia Nacional, la obra *Correspondencias del Cónsul de Francia en Santo Domingo (Tomo I 1844-1846 y Tomo II 1846-1850)*. Asimismo, hizo el estudio preliminar del libro "La República Dominicana y sus relaciones exteriores (1844-1882)" de Charles Hauch, publicada en el 1996 por la Sociedad Dominicana de Bibliófilos. Todos estos textos han servido de base a la amplia discusión histórica, política y de análisis sobre diversos tópicos de la historia dominicana.

# Modernización y reforma del sistema de partidos políticos

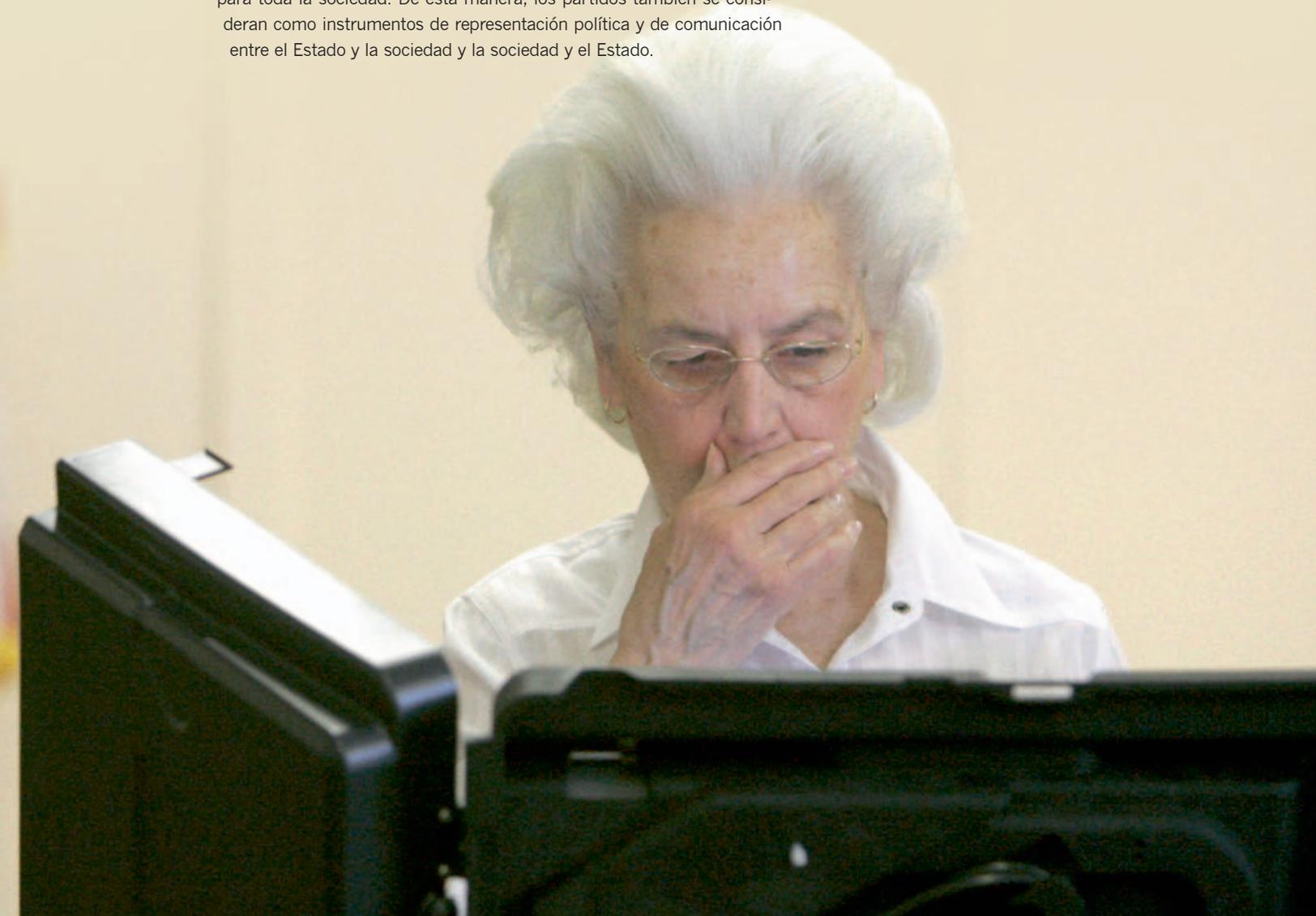
## *Desafíos para el siglo XXI*

*Por Carlos Eduardo Mena k*

### **W** *Introducción*

Una de las características centrales del funcionamiento de la democracia, en el último tiempo, tienen que ver con los desajustes que se han producido entre la política y la sociedad. Existe no sólo un retraso en la forma de hacer política, sino también en las formas de pensar la política. Prevalecen concepciones tradicionales e imágenes estáticas acerca de lo que es y puede hacer la política

Tradicionalmente se ha sostenido que los partidos políticos tienen como funciones principales la de actuar como mediadores entre el Estado y la sociedad, articulando los diversos intereses de los distintos actores sociales, con el propósito de proponer un proyecto colectivo para toda la sociedad. De esta manera, los partidos también se consideran como instrumentos de representación política y de comunicación entre el Estado y la sociedad y la sociedad y el Estado.



## La Representación y los Sistemas de Partidos

En la actualidad, hay una disminución de las “identidades colectivas” que eran la base de la representación social que realizaban los partidos. Se ha producido desde hace varias décadas procesos mas amplios de diferenciación social de la sociedad. Las clases sociales fundamentales que en el pasado aglutinaban a la población en grandes identidades colectivas, se diferencian en la actualidad en múltiples grupos sociales con sub culturas específicas. Se ha generado como consecuencia una brecha entre los representantes políticos de los partidos y los representados. Esto ha afectado de manera muy determinante los perfiles de los partidos y su capacidad de propuesta para expresar la vasta pluralidad de actores e intereses, y producir una efectiva articulación de los mismos.

### Herramientas para Enfrentar la Crisis de Representación.

#### Construir Partidos de Ciudadanos.

Los partidos no pueden pretender articular solo a las clases sociales de antaño, sino que deben procurar ser representativos de la diversidad de la sociedad, lo que implica tomar en cuenta los nuevos conceptos de ciudadanía. La ciudadanía fue siempre definida como la reivindicación de un sujeto de derecho frente a un poder, principalmente el Estado. En este concepto, está la dimensión de los derechos individuales generales para todos los miembros de la sociedad que se reivindica. Este concepto está asociado a un modelo republicano del estado nacional, que sufre un cambio muy fundamental en su contenido. Existe una diversificación de los espacios de poder y de reivindicación de derechos que no están siempre unificados en el estado. Éstos nuevos ámbitos de la ciudadanía abarcan ahora el género, la edad, las etnias, las comunicaciones, la creatividad, la esfera local, el ámbito regional, la problemática ambiental. El tema será en consecuencia, como se ejerce la ciudadanía frente a nuevos problemas como serían el género en que se dan relaciones y regulaciones que no pasan necesariamente por el Estado, o respecto a la comunicación, o al trabajo informal como se organizan hoy día los trabajadores, no solamente en los sindicatos, sino en otras formas organizativas, como se da cuenta de los nuevos fenómenos y las nuevas perspectivas que afectan a la juventud. Cómo abordan los partidos las nuevas formas de comunicación y de interrelación, que se expresan en las redes sociales.

#### Nuevas Formas de Relación entre la sociedad Civil y los Partidos políticos

La sociedad civil, puede conceptualizarse como un actor de lo “público no estatal “. Mientras en el pasado se identificaba lo público con lo estatal, en la actualidad se admite un espacio público no estatal y del cual se establecen diferentes formas de coordinación y concertación entre ambos . El asunto central en consecuencia para los partidos políticos es ¿cómo potenciar dicha formas? ¿qué requerimientos se plantean para fortalecerlas y para hacerlas sostenibles? ¿Qué papel le cabe a los grupos más vulnerables.

Actualmente existen múltiples expresiones de la sociedad civil que cumplen un papel fundamental en el funcionamiento de la sociedad, debido a que la extensión de la sociedad de mercado , y no sólo de la economía de mercado ,hace que surjan nuevos modos “de preservar el lazo social” asegurar la integración, y la mayor cohesión social, promoviendo un sentido de pertenencia, y en definitiva resguardar el umbral mínimo de derechos que nos permita reconocernos mutuamente como ciudadanos de una misma comunidad política. Es en esta nueva búsqueda de relaciones entre sociedad civil y Estado, donde está surgiendo la “nueva ciudadanía” con la reconstrucción de un “ contrato social nuevo”, en el que la sociedad civil cumple nuevos y mayores roles.



Los partidos políticos, si quieren representar adecuadamente a la sociedad civil, y a estas nuevas formas de ciudadanía, requieren comprender que la acción de la sociedad civil es diversa y plural, es un espacio de acción política , no de un proyecto político propiamente tal. Esta situada en otra esfera o ámbito de las “dinámicas globales”, pues normalmente nacen de la necesidad y la ausencia de abordar problemas concretos en diversos ámbitos y sectores. Es decir, expresan una idea similar, que cuenta con el protagonismo directo de los involucrados, reduciendo pero no suprimiendo la dinámica de la representación y la delegación.

#### Herramientas para Mejorar quien está Representado y que es lo que se Representa por el Sistema de Partidos Políticos.

Los partidos deben procurar representar la ciudadanía en su inmensa variedad de expresiones y con toda su riqueza de manifestaciones. En necesario que se representen minorías étnicas, grupos excluidos de la participación ciudadana, sub-culturas de diversa naturaleza, tales como religiosas, etareas, de sexo, etc.

Estructurar mecanismos e instrumentos más flexibles, puesto que las “identidades colectivas” se forman y se desconstruyen, en un tiempo breve y por lo tanto , el partido debe tener estructuras flexibles que permitan representar esas expresiones de identidad colectiva que duran menos tiempo, que las identidades colectivas anteriores basadas primordialmente en las clases sociales.

Se requiere una nueva estructura de los partidos políticos que dé cuenta de que es lo que se pretende representar, y quien está representado, para lo cual se precisan sistemas de información de los partidos más específicos, que permitan visualizar los actores que se van a representar y qué es lo que se representa. Para ello, se requieren canales de información que expresen las áreas, los temas, los sub-temas y los programas de cada uno o de cada una de las sub-culturas que se pretenden representar.

Se requiere democratizar los procesos de elección interna de los partidos, estableciendo primarias para la elección de candidatos en todos los niveles (parlamentario, presidencial, municipales, etc.), con el propósito de asegurar la transparencia, autenticidad y la sinceridad de la expresión de la voluntad de los participantes en la elección, y por tanto su representatividad. Para ello, sería conveniente constituir dos padrones electorales: un padrón en el cual está inscrito solamente los militantes del partido; y otro padrón de ciudadanos que quieren inscribirse para participar en la elección primaria respectiva, y que no estén inscritos como militantes en alguno de los otros partidos. Debiera establecerse una ponderación distinta de la votación de los militantes respecto a la votación de los ciudadanos adherentes al partido. Esta ponderación será determinada por cada partido, incorporándolo a sus estatutos.

La elección de cada partido deberá ser realizada en el mismo día y supervisada por el Servicio Electoral.

Los candidatos en las primarias de los partidos, especialmente en las elecciones parlamentarias y elecciones presidenciales, tendrán acceso al debate de la televisión de manera

obligatoria legalmente con distribución de tiempos equivalentes. Todas estas normas deberán estar incorporadas en los estatutos partidarios.

Las elecciones internas de los cargos directivos de los partidos, deben quedar circunscritas a los militantes partidarios. Deben ser supervisadas por el servicio del Registro Electoral. A su vez, debe haber una obligatoriedad de que los candidatos a la dirección partidaria a nivel nacional participen al menos en un debate público a través de los medios de comunicación preferentemente la televisión con el propósito de que expongan su programa partidario.

Los militantes o afiliado al partido, pueden revocar los mandatos en un período intermedio a la duración del mismo, con un quórum calificado, que permite que los militantes o afiliado se sientan participando en la conducción y orientación del partido.

En algunos casos debería existir la posibilidad, de realizar consultas sobre determinada materia programáticas (plebiscitos), en el cual participen los militantes y los ciudadanos adherentes al partido, con el padrón que se haya establecido para estos efectos, que posibiliten que ciertas decisiones fundamentales son consultadas a la militancia y/o a los adherentes de los partidos. De esta manera, se contribuye que los ciudadanos se involucren cuestiones fundamentales de carácter programático. Naturalmente cada partido debe definir en sus estatutos qué tipo de materias y con quien quórum en sus instancias i propiamente organizativas tales como congresos partidarios, se define que una determinada problemática debe someterse a plebiscito o a consulta entre los militantes y los ciudadanos del partido respectivo.



### Lo Sistema de Partidos y la Democracia Deliberativa y la Participación ciudadana.

Asistimos a ciertos fenómenos universales, pero que están siendo utilizados en América Latina, como por ejemplo el descrédito de los partidos políticos, del parlamento, así como la fragmentación de nuestras sociedades y la complejización y auto-organización de la sociedad civil, que han dado origen a una demanda creciente de una nueva forma de institucionalidad democrática, capaz de introducir el derecho a la participación como parte de la condición de ciudadanía

Se coloca gran énfasis en el intercambio de información entre los participantes, lo que permitiría que ésta transformen los puntos de vista y se exigen argumentos para defender las posiciones, lo que favorece el entendimiento y la generación de consensos más amplios. El proceso decisorio no existe primordialmente solamente, para elegir entre alternativas, sino que también para generar nuevas alternativas, hecho que posibilitaría una mayor innovación social.



Nos encontramos en este contexto, frente a otra dimensión de ciudadanía: la ciudadanía de opinión, cuyos miembros se comportan como un cuerpo público que delibera acerca de cuestiones de interés general en función del Estado. Nos referimos aquí por tanto, a una ciudadanía deliberante, que es algo completamente distinto a la opinión pública, fenómeno éste último más amplio en que participa de manera desigual la ciudadanía informada, pero que se haya regido casi exclusivamente desde el polo del mercado de mensajes, y por los poderosos medios de comunicación que en él operan. En cambio, la ciudadanía deliberante comprende un segmento de la siempre reducida ciudadanía política, pero sobre todo diversos agentes que forman parte del ámbito discursivo público de la sociedad referido a las normas generales que gobiernan la relación entre el Estado, el Mercado y la Sociedad civil.



La participación política no desaparece, pero experimenta profundos cambios. Un sector significativo de la juventud, se auto-margina del voto. Los canales tradicionales de participación tales como los partidos políticos y los sindicatos pierden centralidad. En cambio, la forma más dinámica de participación pública, se traslada hacia movimientos de ciudadanía, algunos dotados con un alto potencial de protesta. En algunos casos, se trata de nuevas organizaciones, redes de organizacio-

nes y movimientos emergentes los cuales se alzan como alternativas éticas frente al modelo de crecimiento sobre la base de las reclamaciones de dignidad e integridad de los participantes que borran la frontera de lo privado y lo público .

En este contexto, el propio concepto de ciudadanos se mueve sin abandonarla completamente, desde la esfera pública originalmente un hombre, un voto, con igualdad formal ante la ley, hacia otras esferas en que la participación adquiere una diversidad de formas y contenidos, todo lo cual se expresa al final en la cultura política. Esta actividad, ya no puede ser concebida meramente como la internacionalización de valores orientadores hacia la cosa pública, ni sólo como la externalización de posiciones e intereses sociales. Más bien, aparece con un complejo entramado de prácticas y representaciones, que no está exento de fisuras y contradicciones, y donde se expresan toda la ciudadanía del ciudadano. Uno y múltiple, él se mueve en un campo de fuerzas contradictorias y entrelazadas de las cuales no necesariamente es consciente.

#### **Herramientas para el sistema de partidos políticos en relación a: democracia participativa, deliberativa, y ciudadana.**

Establecer canales de información que permitan que el partido político tenga un adecuado conocimiento de este nuevo entramado diverso y múltiple de organizaciones que operan a nivel de la sociedad civil.

Incorporar en sus propuestas programáticas la necesidad de respetar, fomentar e impulsar una sociedad civil suficientemente autónoma para preservar sus identidades, y al mismo tiempo que sea fuerte para que los diferentes actores de organizaciones logren la proyección política de sus intereses, y participen en la formulación de la agenda pública.

#### **Incorporar en sus propuestas programáticas las aspiraciones y demandas de este nuevo entramado social.**

Colocar en las ofertas programáticas una innovación social, entendida como la capacidad de transformación de la sociedad, a partir de reconocer sus propias necesidades, incorporando nuevas soluciones tecnológicas. Esta innovación social, incluye la transformación básicamente de las estructuras de gestión pública en el sentido de que se refiere a procesos de co-gestión pública, estatal y no estatal, como forma de incluir en la esfera pública los intereses de los grupos excluidos más allá de las formas tradicionales de representación.

Los partidos deben impulsar la multiplicación de instancias de deliberación pública, en comisiones, comités y otros lugares cualificados de la sociedad civil, impulsar las “conferencias de ciudadanos”, y abrir espacios para que la gente pueda expresar su punto de vista. Este espacio de la opinión pública -no sólo publicada -, es indispensable en sociedades plurales, que hoy se amplía en el ciberespacio, pero que sigue reclamando lugares físicos de encuentro, de debate cara a cara, porque nada sustituye la fuerza de la comunicación interpersonal.

Incorporar en las propuestas programáticas de los partidos políticos, como un complemento de la democracia representativa, pero como un estímulo a la participación ciudadana, los

referendos y plebiscitos los referendos se refieren únicamente a actos normativos de nivel legislativo. El plebiscito por el contrario se refiere a cualquier tipo de cuestiones de interés público que tengan que ver con las políticas gubernamentales y no necesariamente actos normativos. Otra distinción importante entre ambos conceptos se refiere al a que él referéndum convocado después de la promulgación de actos normativos para confirmarlo o para rechazar. En cambio el plebiscito significa una manifestación de los ciudadanos sobre medidas futuras referentes o no a normas jurídicas.

**Es indispensable que se establezcan los temas que pueden ser sometidos a consulta y cuáles deben quedar excluidos.**

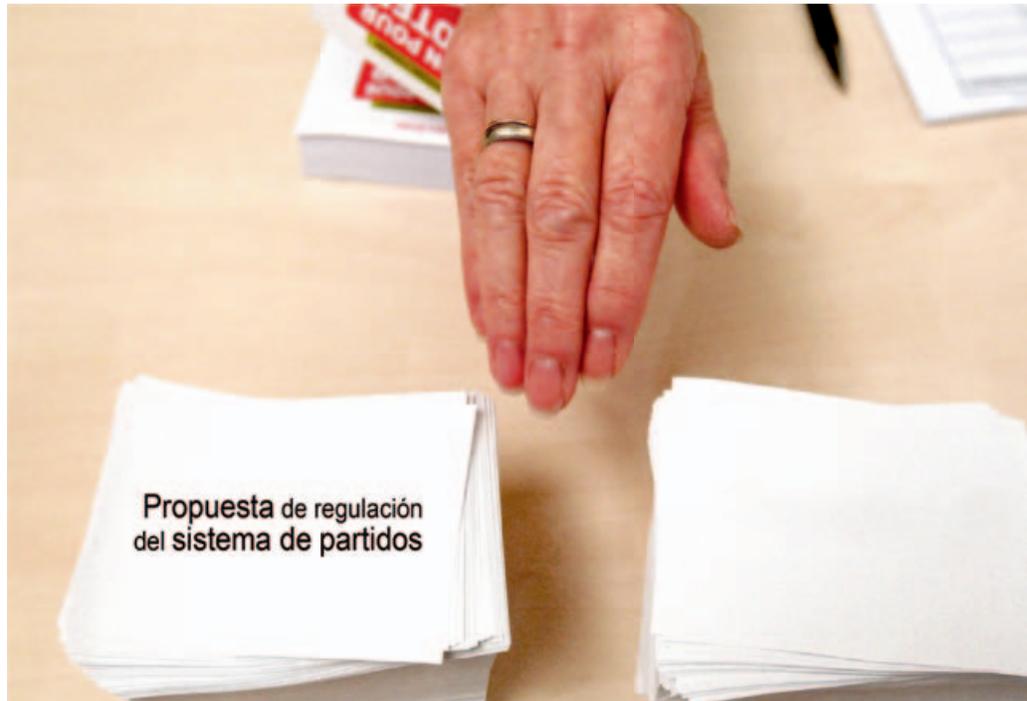
En cuanto al ámbito geográfico los partidos políticos deberían estimularlo fundamentalmente a nivel local, especialmente para la resolución de determinado tipo de problemas de política local. En este ámbito, se podrían establecer requisitos obligatorios y también referendos sobre determinadas cuestiones que no pueden ser delegadas al poder exclusivo del poder legislativo. Los partidos están involucrados en estos procesos, promueven una enorme movilización ciudadana, aparecen más vinculados a la resolución de problemas concretos de la personas, y permiten expresar la mayor complejidad de la sociedad y articular la diversidad de ciudadanías que en la actualidad operan simultáneamente en los diferentes ámbitos de la sociedad.

**Los Partidos Políticos deberían promover para algunos temas en algunos casos la Iniciativa "Popular Legislativa".**

Con relación a esta herramienta, ha surgido una polémica sobre el umbral inicial de firmas para la presentación de iniciativas. Esta polémica ha surgido en los países que admiten esta práctica de democracia semi directa. En general, los defensores de un número más elevado de firmas, conscientes de que el proceso se vuelve más difícil, lento y costoso, tienden a invocar sin embargo, como justificación dos tipos de argumentos: el primero tiene que ver con el hecho de que facilidades excesivas pueden desprestigiar este instituto democrático, ampliándolo al extremo o, lo que sería peor, tornándolo un instrumento de intereses particulares o corporativos y no de intereses colectivos. Un segundo argumento, es de orden práctico: un número muy reducido puede llevar a la multiplicación descontrolada de propuestas generando gastos superfluos y una cierta parálisis en los centros de recepción encargado del procesamiento de las firmas. Un número muy elevado de firmas puede tornar el proceso prácticamente imposible y por tanto solamente accesible a los grandes grupos organizados, además de impedir la actuación de grupos minoritarios sin representación parlamentaria. En definitiva, debe ser definido un número necesario, que sea una medida equilibrada, y que sin duda no es una tarea de las más fáciles, sin embargo, debe ser tomada en consideración sobre

todo en sociedades como las nuestras, el aspecto pedagógico de la participación popular como un proceso de formación de aquella virtud cívica que Montesquie consideró como el "espíritu de la democracia".

Es importante que los partidos promuevan este tipo de iniciativas para decisiones que se refieren a la comunidad, y que ellas no sean manipuladas o se refieran sólo a la defensa de intereses propios o corporativos. Tal vez, una medida equilibrada debería ser buscada en la fijación de un porcentaje en relación al número de electores, en función del nivel de la propuesta si es local o nacional. Pareciera aconsejable que se



establezca una diferencia referente al número de firmas conforme al ámbito en el que incide la propuesta. Sería razonable por ejemplo que la exigencia sea mayor para la iniciativa popular de referéndum en el plano local que en el plano nacional. Esto porque es lícito suponer que existen condiciones previas más favorables a la participación en el plano local, y mayores interesados en participar en ello por la proximidad de la gente con los problemas y por tanto una mayor comprensión de las cuestiones que están en debate. En el plano nacional, el proceso debería ser facilitado para estimular la participación ciudadana activa y de personas en relación a los grandes temas de política y el desarrollo nacional como un todo.

#### **Proceso de Globalización y Sistema de Partidos Políticos.**

Un rasgo que influye de manera muy determinante en los proyectos partidarios es el actual proceso de globalización. Las transformaciones que nuestras sociedades están experimentando y aquella que se prevé experimentarán en el futuro, generan una gran plasticidad que la hacen muy difícil predecir cómo serán en el largo plazo. Esta es una sociedad más bien



de ruptura, que un tipo de sociedad cristalizado como fue por ejemplo la sociedad feudal o la sociedad industrial.

La sociedad actual que estamos viviendo tiene que ser pensada como una confluencia de al menos dos tipos societales. Uno de ellos es la sociedad industrial del estado nacional, el otro es el que se ha denominado la sociedad post-industrial informatizada y globalizada. Hay naturalmente un tercer tipo de sociedad particularmente en nuestros países, que está constituido por aquellos que no se sienten parte de la sociedad del estado nacional, con ni mucho menos de la post-industrial globalizada.

La sociedad industrial del estado nacional tiene como rasgo principal la correspondencia en un determinado espacio territorial entre un sistema económico, un modelo político, una forma de organización social y una dimensión cultural. También esta es una sociedad de instituciones. El principio del cambio de transformación es el concepto de desarrollo entendido básicamente, como el crecimiento de la producción y la expansión distribución de los beneficios. El principio ético, es que el crecimiento económico fuera de algún modo igualitario es decir, los beneficios económicos sociales producidos a través del crecimiento económico se distribuyen en la forma más igualitaria posible. En la sociedad post industrial informatizada en cambio, no existe una correspondencia absoluta entre un determinado modelo social, económico, político o cultural y un espacio territorial definido. Todas estas dimensiones están de alguna manera trans nacionalizadas. Los actores principales de este tipo social son de tres tipos: primero está constituido por los públicos o audiencias que se constituyen a partir de un evento un espacio, un mensaje de baja densidad organizacional, generalmente desterritorializado, o sea que sobrepasan los límites territoriales de un Estado. El segundo, son los poderes fácticos que están constituidos por empresas transnacionales que se expresan a través de medios de comunicación. El tercer tipo de actor corresponde a nuevas expresiones de la sociedad civil, entre las que se pueden distinguir por un lado las redes sociales que tienen muchas veces escasa densidad organizacional aunque una enorme influencia y mucha persistencia temporal. Generalmente están desterritorializadas No hay por lo tanto una correlación o correspondencia entre la economía, la política, la cultura y la sociedad y un determinado espacio territorial. El principio de cambio avance o transformación de este tipo social no es solamente el desarrollo concebido como crecimiento económico y distribución de beneficios solamente, sino que por un lado el avance tecnológico, y por otro algo más complejo y multidimensional que lo incluye y los sobrepasa, y se trata de el mejoramiento de la calidad de vida, la búsqueda de la felicidad, que no tiene una definición objetiva ni en indicadores y tampoco estructuras y actores claramente establecido.

Por otro lado, existe un redimensionamiento del espacio. Siempre hubo una interrelación entre las políticas internas y las políticas externas. Pero en la actualidad, prácticamente no hay ningún problema relevante que pueda ser resuelto dentro

del límite del estado -nación. Los problemas del uso de los recursos naturales, el narcotráfico, el calentamiento global, el terrorismo, son todos problemas que sobrepasan el ámbito estrictamente nacional y que sólo podrán ser resueltos integralmente más allá de los ámbitos nacionales.



#### Herramientas de los partidos políticos para hacer frente a la sociedad global.

- Los partidos fueron siempre definidos y orientados hacia el estado nación y sus programas se orientaban hacia ese ámbito.
- Los partidos políticos quieren expresar y representar esta nueva realidad, tienen que dar cuenta cabal de estos fenómenos en la formulación de proyectos políticos.
- Otro tema central será como se articulan las estrategias para abordar estos problemas globales entre diferentes fuerzas políticas, y como se generan consensos transnacionales para diseñar e implementar las acciones necesarias que requieren este tipo de problema.
- Es evidente que para hacer frente a esta problemática no son adecuadas las actuales relaciones, de las transnacionales partidaria.

#### Sistema de Partidos Políticos y Cambios en el Sentido del Tiempo.

Las ofertas políticas de los partidos políticos, los proyectos políticos que proponen a la sociedad, constituyen la construcción deliberada de futuro. Sin embargo, hoy día, los partidos políticos carecen de horizonte de futuro y de adhesión a una causa que se realice en un tiempo histórico. Con la pérdida de perspectiva, el presente se hace omnipresente. Esto tiene que ver con el redimensionamiento del tiempo, ya que en los últimos años ha tenido lugar una aceleración vertiginosa del tiempo. El ritmo de vida se hacen más y más rápido, acelerando la obsolescencia del pasado inmediato. Las experiencias aprendidas anteriormente, pronto dejan de ser útiles y este recorte del tiempo útil afecta también a la política y a los partidos, ya que ellos no pueden recurrir al trasfondo histórico



de las experiencias acumuladas para enfrentar los retos del presente. Junto a esta obsolescencia del pasado, se advierte un desvanecimiento del futuro. Los tiempos de la política son distintos a los del mercado. Implican gobernabilidad, manejo de la coyuntura y a la vez proyección, sentido de futuro. Los tiempos del mercado caracterizado por la velocidad y voracidad del consumo tienden a transformar todo en presente. En épocas anteriores la aceleración del tiempo era domesticado o controlado por la noción de futuro progresivo que estaba dada por las ideas de progreso técnico la emancipación humana. El futuro representaba un horizonte de sentido en nombre del cual, se interpretaba el presente.

Esto afecta la forma en que se estructura el poder organizativo el interior de los partidos, y en consecuencia a la percepción de la a la ciudadanía respecto sus funciones y tareas. Para comprender este fenómeno, es conveniente distinguir entre las negociaciones horizontales o sea los intercambios que se generan, entre los líderes al interior de un partido, de los contenidos y del intercambio entre los líderes y los seguidores, o sea las relaciones verticales. El contenido de los intercambios en ambos casos es diferente. En el caso de las negociaciones verticales están dadas por lo que se ha denominado la “teoría de los incentivos”. Según esta, los líderes, intercambian incentivos colectivos y/o selectivos por participación. Los incentivos colectivos se refieren a los incentivos de identidad. Los incentivos selectivos en cambio, se refieren a incentivos materiales de estatus o de poder. Siempre en todos los partidos existe una combinación entre ambos Tipo de incentivos. Pero en la mayoría de ellos, anteriormente, había un énfasis en los “incentivos colectivos”, que se han ido debilitando últimamente con los cambios que se han producido a nivel de la sociedad. En todos los partidos existe un grupo duro de militantes cuya participación depende fundamentalmente de los incentivos colectivos. Es lo que podríamos llamar “los creyentes”. Pero, existe otro tipo de militantes que depende más de los incentivos selectivos y que podríamos denominar los “arribistas”. Los denominados arribistas han adquirido una preeminencia importante en los partidos. Son militantes interesados predominantemente en los incentivos selectivos. Su presencia tiene consecuencias organizativas considerables. Són los que viven la vida partidaria en función de las maniobras, los juegos entre las fracciones o tendencias, y representan un ámbito siempre de mucha turbulencia. La preeminencia que esto adquirió en los partidos, de alguna manera contribuye al alejamiento de los ciudadanos de la política. La ciudadanía tiende a perder confianza en los proyectos y propuestas partidarias en función de que los partidos son vistos como máquinas de poder, interesados en la lucha entre ellos, con una tendencia a la autorreferencia

#### **Herramientas para hacer frente a este problema.**

Los partidos deben volver a tener proyectos colectivos que promuevan la identidad social.

En su estructura interna, deben ocupar un lugar central, los incentivos colectivos.

Es indispensable que en su interior se promueva una ética que permita relacionarse adecuadamente a quienes pertenecen al partido, en función de una ética “de mínimos” es decir valores compartidos por la totalidad de quienes pertenecen al partido.

## La función de integración de los partidos políticos

Los partidos políticos constituyen un ámbito integrador. Constituían un espacio de interacción entre ciudadanos que le daba la democracia, y a la vida partidista una dinámica innovadora. En la actualidad, la esfera pública ha cambiado de forma. Muchas veces, el ámbito público se ha tendido a confundir con el espacio del mercado. El intercambio de opiniones e intereses se entremezclan con el intercambio de bienes y servicios. Ha adquirido, un papel preponderante en la vida social con la televisión que cambia las formas de hacer política, fomentando los espectáculos destinados a impactar al ciudadano-expectador.

La democracia representativa no se caracteriza por ser un gobierno de “saber” sino que más bien es un gobierno de la opinión que se fundamenta en lo público. Es decir, a la democracia representativa le es suficiente para existir y funcionar con el hecho de que el público tenga opiniones suyas. Nada más pero nada menos.

La noción de opinión pública se refiere a opiniones generalizadas del público, las cuales son del público en el sentido de que este es el sujeto principal. Una opinión es del público, no sólo porque su objeto es el público, sino porque se refiere a la cosa pública, es decir argumentos de naturaleza política: los intereses generales, el bien común, los problemas colectivos. Opinión, no es un saber es un parecer con es una opinión subjetiva para lo cual no se requiere prueba. En consecuencia las opiniones son convicciones frágiles y variables. Cuando se convierten en convicciones profundas y fuertemente enraizadas, entonces deberíamos llamarlas creencias. La democracia representativa no es un gobierno del saber sino un gobierno de la opinión.

**C**uando la opinión pública se expresaba fundamentalmente en los periódicos el equilibrio entre la opinión autónoma, y las opiniones dirigidas estaba garantizado por la existencia de una prensa libre y múltiple que representaba muchas opiniones.

Cuando la opinión pública se expresaba fundamentalmente en los periódicos el equilibrio entre la opinión autónoma, y las opiniones dirigidas estaba garantizado por la existencia de una prensa libre y múltiple que representaba muchas opiniones. La aparición de la radio, tampoco alteró sustancialmente este equilibrio. El problema surgió con la televisión, en la medida en que el acto de ver suplantó al acto de discurrir. Con la televisión, la autoridad es la visión en sí misma. Es la autoridad de la imagen. Lo que se ve parece real, lo que implica que parece verdadero.

La televisión personaliza las elecciones. En la pantalla vemos personas no programa de partidos. Y más aún, vemos a personas constreñidas a hablar en espacios muy pequeños. La personalización de las elecciones se refiere a que lo más importante son los rostros y si éstos son telegénicos o no. La personalización de la política en consecuencia llega a generalizarse en el momento en que la política en imágenes se fundamenta en la exhibición de personas. La video política, tiende a erosionar, algunas veces más, algunas menos, el partido o por lo menos al partido organizado de masas que ha dominado la escena en el mundo durante casi un siglo.

La televisión ha atribuido un peso desconocido a los llamados “falsos cognitivos”. Los testimonios que realmente son útiles son aquellos que provienen de personas adiestradas en los asuntos de los que se habla. Un músico sabe de música, un





un rol fundamental y principal. Para ello, es importante la distinción entre información y competencia cognoscitiva. El hecho de estar informado sobre un conjunto de temas no convierte a una persona en cognitivamente competente para resolver determinados problemas. Se puede estar informado sobre economía, pero esto no hace a la persona economista; así como tampoco la información sobre física lo transforma en un físico. Análogamente, cuando se habla de personas políticamente educadas, debemos distinguir entre quienes están informados de política, y quienes son cognitivamente competentes para resolver los problemas de la política.

Los partidos pueden haber disminuido su injerencia en la información política, pero tienen un desafío aún mayor en la formación de ciudadanos competentes para resolver los problemas políticos.

Para abordar el tema, de la falta o carencia de una mayor identidad colectiva, producto de la autonomía creciente de los diversos subsistemas, resulta indispensable y necesario, que el sistema de partidos promueva una real y efectiva ética ciudadana. Los partidos políticos deben ser promotores de una ética aplicada a todas las organizaciones de la sociedad.

Esta ética cívica, es una ética que como señala la filósofa Adela Cortina "es una ética de mínimos". Esto significa que los valores que comparten los ciudadanos de una sociedad moderna, no son proyectos de felicidad que son más bien personales. Cada persona tiene su propio ideal de vida buena dentro del marco de una cierta concepción religiosa, agnóstica, filosófica etc. Nadie tiene por tanto, el derecho a imponer esas determinadas visiones a otros. Estas posiciones religiosas, agnóstica o filosóficas del mundo, que propugnan un modelo de vida, constituye lo que ella ha llamado "las éticas de máximo" y en una sociedad moderna está son esencialmente plurales.

Una sociedad pluralista entonces es aquella en la que conviven personas y grupos que se proponen distintas "éticas de máxima", de modo que ninguno de ellos puede poner a los demás sus ideales de felicidad, puede invitarlos a compartir a través del diálogo y el testimonio personal. Esta es una sociedad auténticamente democrática, que excluye todo tipo de Integrismos

Los partidos políticos deben por tanto promover esta ética mínima en todas las organizaciones de la sociedad. Se debe comenzar por generar una ética mínima al interior de la organización política, promoviendo los "incentivos colectivos," basados en valores, por sobre los incentivos selectivos basados primordialmente en intereses.

Se deberían establecer códigos éticos al interior de los partidos, entre los diferentes partidos políticos del sistema de partidos, con comités de ética que velen por su cumplimiento.

Los partidos deben promover la ética aplicada a la totalidad de las organizaciones: organizaciones sociales, empresas, organizaciones de trabajadores etc. para hacer posible una

matemático sabe de matemática, un poeta de poesía, un futbolista de fútbol etc. Como ciudadanos todos tenemos derechos expresar opiniones en política pero no opiniones acreditadas a las que se les debe dar un significado o valor especial. En cambio, la video-política atribuye un peso absolutamente desproporcionado y a menudo aplastante, que no representa una fuente autorizada, al que no tiene ningún título para formar opinión. Esto representa un flaco servicio a la democracia como gobierno de opinión. La televisión favorece voluntaria o involuntariamente la emotivación de la política. Es decir, una política dirigida a episodios emocionales. Esto lo hace, contando historias o sucesos conmovedores por un lado, pero también, marginando cada vez más cabezas, pensantes que se aboquen a una multiplicidad de problemas. De esta manera, la cultura de la imagen, rompe el delicado equilibrio entre pasión y racionalidad.

La televisión por su lógica específica, no fomenta un debate ciudadano que asuma los complejos problemas de hoy. En el fondo, se produce una tendencia a reproducir televisivamente la fragmentación y disgregación social.

#### **Algunas herramientas para enfrentar la crisis de integración de los partidos políticos.**

A pesar de los cambios de las maneras y formas de hacer política que ha introducido la televisión, los partidos tienen



mayor cohesión de la sociedad, que le permita integrarse adecuadamente al mundo global.

### Los Partidos Políticos y los Acuerdos Público- Privados.

La sociedad civil, puede conceptualizarse como un actor de “lo público no estatal”. La propuesta de acuerdos público-privado que deben impulsar los partidos políticos tienen como un supuesto una reformulación de las relaciones entre Estado y sociedad civil, estableciendo un espacio diferente en el enfrentamiento de los asuntos públicos. Mientras en el pasado se identificaba lo público con lo estatal, en la actualidad se admite un espacio público no estatal en el cual se establecen diferentes formas de coordinación y concertación entre ambos.

Un enfoque general, supone abordar el desplazamiento que obligan, al enfrentarse a problemas que son más complejos, porque sobrepasan los límites del estado nación, y por la multiplicidad de actores y organizaciones involucradas y por ello, la coordinación con actores es un rasgo distintivo y permanente. Se trata de obtener acuerdos tanto en el ámbito, como en las reglas y las acciones. No se trata de una mera diversificación de actores. Más bien hay que responder a la redefinición de un “nuevo contrato social”. Es evidente que en la actualidad existen múltiples expresiones de la sociedad civil que cumplen un papel fundamental en el funcionamiento de la sociedad, debido a que surgen nuevos modos de “preservar el lazo social, asegurar la integración, promover el sentido de pertenencia”, y en definitiva resguarda el umbral mínimo de derechos que nos permita reconocernos mutuamente como ciudadanos de una misma comunidad.

La acción de la sociedad civil es diversa y plural, es un espacio de acción política, no de un proyecto político propiamente tal.

Es importante comprender adecuadamente, un conjunto de dilemas, que se presentan a la hora de participar en mecanismos institucionales clásicos para llegar a acuerdos: el primero de ellos, se refiere a la autonomía de las organizaciones, que es uno de los rasgos que más las identifica; otro, es la autonomía de los subsistemas que se señalara; existe también la tradición reivindicativa por el conflicto que sitúa las organizaciones

sociales “al frente del estado dialogando confrontándose con él desde fuera”. Los acuerdos y las formas de participación obligan a sentarse en la misma mesa y concordar algunas iniciativas y responsabilidades en común. Un tercer aspecto que es necesario abordar, se refiere a la fragmentación interna de la sociedad civil. Las transformaciones producidas por los cambios en el mundo del trabajo, la precarización del empleo, el incremento en el sector informal, el debilitamiento de los actores sindicales, la subcontratación, todo esto articulado o unido a las crisis económicas y sociales, la migración, el debilitamiento de las políticas sociales, son entre otros, los fenómenos que producen la sociedad altamente fragmentada y con baja capacidad de articulación interna.

Es indispensable considerar la co- responsabilidad los acuerdos públicos-privados, está dada por el hecho de que participan actores con muy distinto poder. El problema en la formación de espacios de acuerdo en que participan actores sociales, es la formación de élites participativas que tienden a capturar dichos espacios en función de intereses particulares. Éste tema está presente cada vez que se convoca a representantes de determinadas organizaciones, pues siempre en la dinámica de integración, se puede hacer presente la formación de élites, y puede haber deficiente control de estas desde las bases.

Es necesario en un momento de cambio significativo de las relaciones entre estado y sociedad civil, tener claro el rol de los distintos actores dentro de los acuerdos concertados, para lo cual resulta necesario sistematizar e identificar las ventajas comparativas de cada uno de los actores para la producción de bienes públicos.



Si el sistema de partidos políticos quieren tener un rol en el apoyo y promoción de la concertación público privada, debería, tomar en tono en cuenta al menos los siguientes aspectos o las variables necesarias para el éxito de este proceso:

La concertación es un asunto de confianza más que de una institucionalidad. El acercamiento entre actores diferentes, muchas veces confrontados entre sí suponen el comienzo, la construcción de confianza mutua y la confianza en la posibilidad de lograr resultados actuando de manera conjunta. La concertación surge en un contexto marcado por experiencias previas exitosas o fracasadas, y en este último caso se debe recuperar la confianza, que como es sabido es más difícil recuperarla que crearla.

La regulación de poder interno entre los actores. Hay que reconocer este problema para estimular estrategias específicas tendientes a generar mayor equilibrio.

Es importante fortalecer la transparencia y el carácter público de los acuerdos, favoreciendo la rendición de cuentas de todos los actores involucrados.

Es requisito decisivo para la concertación de acuerdos, la elaboración de "un proyecto común". Es decir, un horizonte hacia dónde se quiere ir que trasciende a cada uno de los participantes..

La concertación los acuerdos generan cambios de distintos tipos naturaleza: innovaciones institucionales que fortalecen a los actores en la creación y desarrollo de AGENDAS específicas, cambios en las modalidades de asignación presupuestaria y otros mecanismos, cambios conductuales o culturales de los implicados. Esto es relevante para incrementar la intensidad relacionada y la capacidad de interlocución y cooperación. Sin embargo, es indispensable preservar la autonomía relativa de cada actor y evitar anclarse en los roles tradicionales. La intensificación de las relaciones y la mayor interdependencia no pueden convertirse en captura por parte de intereses particulares.

Incluir los intereses no representados. Siempre existe un los acuerdos exclusión de los intereses menos influyentes. Muchas veces, la tendencia tecnocrática tiende a establecer mecanismos puramente instrumentales que nacen y mueren con el proyecto, lo que a veces es poco sólido pues en esta instancia instrumental vuelve a expresarse los intereses tradicionalmente más fuertes

Los Acuerdos Públicos-Privados y las Nuevas Formas de Hacer Empresas

Los acuerdos entre actores públicos y privados son factores claves para impulsar las nuevas formas de "hacer empresas".

Para ello, es importante analizar el factor trabajo, considerando globalmente que este no es homogéneo. Tradicionalmente se ha hecho la distinción entre trabajo manual que se sustenta en la destreza física, y no manual que está basado primordial-

mente en el conocimiento. Cabe preguntarse si en la actualidad, esta distinción es la que mejor describe la naturaleza del trabajo, para lograr mejores índices de competitividad.

La crisis de la empresa tradicional tiene que ver con factores externos, tales como la aceleración del cambio, la globalización de mercados, el incremento de la competitividad, nuevos temas de interés global, y el efecto de las nuevas tecnologías. Pero también hay variables internas que tienen que ver con los cambios en el carácter del trabajo que predomina hoy, que es muy distinto al que predominaba a comienzos de siglo XX.



### Conocimiento aplicado e importancia de los procesos.

El conocimiento no es un objeto que se pueda identificar en el mundo de las cosas, que ocupa un espacio. Es una manera de calificar, de juzgar el comportamiento observado. ¿Cuándo dirá el observador que está observando conocimiento?. Cuando él comportamiento observado le permita decir que las acciones ejecutadas son eficaces. Es un corolario que surge de la observación de acciones eficaces, y acciones capaces de generar aquello que se espera de él. Si se observa que un trabajador maneja adecuadamente una determinada máquina y produce los comportamiento que le encomienden, se puede decir que conoce su oficio. ¿Cómo negar entonces que el conocimiento es también un atributo del trabajador manual? Es difícil hacerlo, en la medida que muestre acciones eficaces. Es posible argumentar, el conocimiento que requiere el obrero es distinto el que requiere el gerente. Esta distinción puede resultar válida si su alcance se limita a la tarea del "trabajo reflexivo del individuo pero en la empresa moderna, el individuo no es solamente la unidad básica del trabajo sino que, es el proceso de trabajo. Si no se observan los procesos de trabajo y sólo se concentra en los trabajos individuales, se deja de observar, evaluar y diseñar factores decisivos de la productividad trabajo.

En la empresa moderna, se deben reconocer tres dimensiones diferentes del trabajo: la tarea individual, las tareas o actividades de coordinación, y el “trabajo reflexivo” del aprendizaje. La productividad del trabajo por tanto, no sólo depende de cómo se resuelvan los problemas de productividad asociados a las tareas individuales, sino cómo se resuelven los problemas de productividad y las actividades de coordinación.

Todo trabajo requiere una cierta manualidad y también un conocimiento. Un obrero necesita estar bien capacitado para su tarea, lo que genera un buen proceso de capacitación. Productividad, no sólo en la perspectiva de mejorar el futuro en lo que se llama “el trabajo reflexivo de aprendizaje” (mejora continua) se trata de un trabajo sobre el trabajo.

El “mando y control” es insuficiente en el quehacer empresarial moderno. Es un mecanismo que está sustentado en la emocionalidad del miedo, el temor a las consecuencias del incumplimiento. La empresa moderna, requiere de una emocionalidad diferente que está dada por el valor de la confianza. Con confianza el rol trabajador se abre al aprendizaje, se atreve a innovar.

La empresa moderna requiere modificar sus modalidades de gestión. Debe desplazarse el énfasis desde el control de acciones, a una gestión de resultados. La gestión que debe asegurarse es que se seguirá siendo competitivo y productivo en el futuro, y por ello, es importante que la empresa analice de manera permanente la forma cómo trabaja, cómo hace las cosas.

Lo que debe desarrollarse es la gestión de procesos, ya que son éstos los que generan los resultados, y una adecuada gestión de resultados implica por tanto la gestión de procesos.

Las empresas del siglo XXI, no tienen estructuras homogéneas sino que tienen diversas estructuras que hay que diseñar para realizar sus diferentes funciones dependiendo si el trabajo es rutinario, es más creativo, es más contingente, o más



innovador demandando mecanismos de regulación diferentes estructuras distintas que lo sustenten.

La empresa del futuro se constituye como una articulación horizontal de redes, con gran flexibilidad, gran capacidad de cambiar de forma y movilidad horizontal de sus distintos miembros que pasan de una tarea a otra con una responsabilidad a otra diferente. De ahí que las áreas de gestión humana, producción y operaciones deberán actualizar sus estilos de dirigir y gestionar estos cambios, de lo contrario podrían convertirse en paralizadores de los procesos de innovación y de desarrollo empresarial.

#### **Herramientas de los Partidos Políticos para hacer frente a esta nueva realidad de la Nueva Empresa.**

Los partidos políticos, deben mejorar sus capacidades analíticas para comprender esta nueva realidad e incorporar esta visión de la nueva empresa en sus “proyectos políticos”.

Deberán ser promotores de la concertación público-privada para regular los conflictos en esta nueva empresa, tanto en su interior, como entre ella y los actores sociales, y el ámbito público.

Deberán promover nuevas vías de acción que posibiliten el aumento de la productividad de las empresas que procuren insertarse en el mundo global, ya que la productividad del trabajo en la empresa del futuro no va a depender del trabajo individual, sino de la productividad del trabajo de coordinación y del aprendizaje, y si por otra parte la distinción entre trabajo manual y no manual (conocimiento, tampoco resuelve de manera integral la productividad del trabajo en la empresa del siglo XXI.

Los partidos políticos deben promover políticas que estimulen la capacidad de articular empresas, con actores sociales, y con lo público, para avanzar en la aumento de la productividad, que necesariamente requerirá su incorporación al mundo global.



## Carlos Eduardo Mena Keymer

Es Licenciado en Ciencias Jurídicas políticas y Sociales.



*Estudios Universitarios*

*Universidad Católica de Chile 1967-1971*

*Título Profesional Abogado, Universidad Católica de Chile.*

*Post-Grado en Ciencias Políticas. Universidad de Florencia-Italia.*

*Experiencia Profesional*

*Abogado, de la empresa LIEBHERR, y consultor regional.*

*Esta es una empresa alemana, la tercera en el mundo en la fabricación de maquinarias tales como grúas móviles, grúas torres, grúas para puertos, para plataformas petroleras, maquinaria para la construcción, sistemas hidráulicos y eléctricos para aviones etc.*

*Vicepresidente Ejecutivo del Comité de Inversiones Extranjeras. Diseñó e implementó un sistema de información y gestión de los Tratados de Libre Comercio especialmente para las PYMES.*

*Consultor y asesor de euro Chile, fundación público privada para la promoción de negocios entre Europa y Chile.*

*Experto del PNUD para América Latina en el sistema de información y gestión para las Presidencias de América Latina y Secretario Ejecutivo de la red de las Presidencias de América Latina y el Caribe (Ministerios de la Presidencia).*

*Director del Proyecto Regional del Programa de Naciones Unidas para el desarrollo para la modernización de los servicios exteriores de América Latina.*

*Representante Residente Adjunto del PNUD: en Ecuador, Uruguay y Funcionario del PNUD en Nueva York, USA En estos cargos desarrolla e implementa proyectos tanto con los gobiernos, como con el sector privado vinculados con créditos del Banco Mundial, y BID en áreas de desarrollo tales como: desarrollo industrial, infraestructura, turismo, agroindustria, desarrollo científico-tecnológico, etc.*

*Subsecretario de Marina, durante dos años.*

*Primer Presidente del Directorio del Puerto de Arica.*

*Embajador de Chile ante la Republica Federativa de Brasil. Organiza y pone en operación 12 centros de negocios y cooperación entre diversos estados de Brasil y Chile.*

*Experto de CEPAL en relaciones internacionales.*

*Ha sido profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Católica de Chile, la Academia de Guerra Naval, la Facultad de Economía de la Universidad Católica de Chile, la Facultad Euroamericana de Brasilia, Brasil, el Instituto Matías Romero de México y la Universidad Adolfo Ibáñez de Chile.*

- *Ha sido consultor en Responsabilidad Social Empresarial e Inversión Responsable.*

# El costo de las elecciones

Por Fernando Tuesta Soldevilla

Las elecciones constituyen el mecanismo de alumbramiento y sostenimiento del sistema democrático. Y lo es puesto que las elecciones, sobre todo, producen poder. Es más, al otorgarle a los representantes la posibilidad de tomar decisiones, el poder debe nacer de elecciones limpias y transparentes que lo legitimen.

En tal sentido, si la democracia tiene un precio, es el costo de celebrar elecciones periódicas. La historia de las elecciones es la historia de la democracia y eso ha significado pasar de comicios que convocaban a pocos a procesos que involucran millones de personas. Hoy en día, elegir no es más el privilegio de algunos. La práctica democrática del siglo XX supo quebrar prerrogativas e impulsar el derecho al

voto universal, de las mujeres, de los analfabetos, rebajar la edad mínima para ejercer el derecho al voto, otorgar el voto a los militares, hasta conformar una masa electoral que representa un porcentaje significativo de la población. Estamos pues ante la democracia de las masas, la democracia de los millones.

Lejos de las dictaduras, entonces, es necesario montar órganos electorales cuyo trabajo refleje con transparencia y exactitud la decisión de los electores. Pero organizar elecciones supone un costo, la ejecución del dinero público de todos los contribuyentes



para que éstos puedan sufragar. Sin embargo, cuando se habla de costos y dinero, la literatura sobre elecciones suele centrar su atención en el financiamiento de las campañas y los partidos políticos. Existe escasa literatura que intente sistematizar y reflexionar acerca de cuánto y por qué se debe gastar en elecciones<sup>1</sup>. El presente texto pretende contribuir a este propósito.

## 1. Tres elementos para entender las elecciones modernas

La democracia moderna exige la organización de procesos electorales no sólo periódicos, sino también limpios, transparentes y que sus resultados sean incuestionables. Pero en todos los países se han producido efectos en los procesos electorales y por lo tanto en sus costos, como consecuencia de las siguientes variables:

### 1.1. El incremento del cuerpo electoral

El volumen de electores se ha incrementado históricamente, como producto del crecimiento vegetativo y las modificaciones de las normas que han llevado a la universalización del derecho al sufragio. Esta consideración cuantitativa exige organizar procesos electorales que transitan de las élites a las masas, de la urbe al campo y de lo simple a lo complejo, en términos de llevar las elecciones a los lugares y regiones más dificultosas. Este incremento produce una elevación de los costos.

En el Perú, por ejemplo, desde el voto universal para los varones en 1931, el cuerpo electoral no creció sino hasta 1955, cuando se otorgó el voto a las mujeres. Más tarde, y a propósito de la elección de la Asamblea Constituyente de 1978, se rebaja la edad para poder votar, de 21 a 18 años, para sólo un par de años más tarde, en 1980, otorgar el voto a los analfabetos, quienes terminaron de engrosar el padrón de electores (Tuesta, 1996). Pero no sólo eso, hoy en día se discute el hecho de conceder el voto a los militares, lo que supondría un nuevo incremento.

Como se puede ver, la democracia de masas no responde a una explosión demográfica espontánea, sino a la horizontalización de sus participantes, a la inclusión cada vez mayor de ciudadanos y ciudadanas.

### 1.2. Los Medios de Comunicación

Con el crecimiento de la ciudadanía, ocurrió lo propio con los consumidores. La masificación de la política, demandó mayor presencia de los medios de comunicación, que bajo su lógica, particularmente la televisión, centraron la política en

ellos (Swanson: 1994). La transmisión de imágenes a millones de personas transformó a la televisión en un poder persuasivo y activo. En la medida que hacer elecciones es una actividad justamente de millones, no sólo es necesario informar a la población, sino invertir económicamente en los medios.

Éstos han desdibujado las fronteras de clase. Finalmente todos son consumidores y como consumidores de política los ciudadanos comunes se ha acercado al quehacer institucional y a quienes deciden los rumbos políticos, económicos, sociales y religiosos. Como anota Giovanni Sartori (1997: 65): "...el poder de la imagen se coloca en el centro de todos los procesos de la política contemporánea".

### 1.3. La Opinión Pública

La opinión pública se ha convertido en un elemento vital que no sólo exige programas y promesas de los políticos, sino que alienta a la población a estar atenta a la organización del proceso para reclamar resultados fehacientes y rápidos.

Lejos de las dictaduras, el poder se expone a la opinión pública. La democracia centrada en los medios es capaz de vulnerar, redimir, encumbrar y hacer sucumbir con la misma



facilidad líderes e instituciones. En este contexto, la manera más efectiva de controlar esta presión es atendiendo al ciudadano, dándole cabida en las instancias de decisión. Una democracia, entonces, requiere de elecciones con mayor rigor que las dictaduras, con mecanismos que puedan contar y difundir los votos ciudadanos en el menor tiempo posible y este costo pecuniario debe ser entendido como una variable adscrita al sistema.

<sup>1</sup> Para el caso de Perú puede verse Tuesta (2002).

## 2. La coyuntura política y social

**E**n este contexto, la manera más efectiva de controlar esta presión es atendiendo al ciudadano, dándole cabida en las instancias de decisión. Una democracia, entonces, requiere de elecciones con mayor rigor que las dictaduras, con mecanismos que puedan contar y difundir los votos ciudadanos en el menor tiempo posible y este costo pecuniario debe ser entendido como una variable adscrita al sistema.

Un factor determinante de los costos electorales los dictan las condiciones del contexto político y social de cada país. Cabe aquí trazar un mapa con los dos escenarios posibles en que se puede desarrollar una elección: en circunstancias normales y en etapas de transición. Esta última, con mayor frecuencia, requiere garantizar, más allá del sistema empleado, la transparencia y la justicia de los resultados, para cuyos efectos se destinan ingentes recursos y esfuerzos.

El ambiente y la situación política local añaden requerimientos específicos al proceso, en especial al momento del escrutinio de la votación. Los factores locales podrían implicar la necesidad de medidas adicionales de seguridad durante el cómputo de votos o de una determinada tecnología de comunicaciones que no se encuentre disponible. Para la transición peruana del año 2001, se extremaron una serie de medidas en el sistema de cómputo, que representaba el centro de todos los temores y dudas, ya que a final de cuentas, había significado el centro nervioso de la reelección fraudulenta de Alberto Fujimori el año anterior. Las Elecciones Generales de la transición supuso, por ejemplo, implementar un software de contingencia y contratar los servicios de una empresa auditora que supervisara permanentemente el software electoral, entre otras complicadas medidas de seguridad, lo que acrecentó considerablemente los gastos.

**Tabla No. 1**  
**Número de Procesos electorales: Perú (1931-2011)**

	Entre 1931 – 1966 (35 años)	Entre 1978 – 2011 (33 años)
Presidenciales y Parlamentarias	7	13*
Constituyentes **	0	2
Municipales***	2	8
Regionales	0	4
Referéndum/ Plebiscito	1	2
Revocatoria de Autoridades Municipales	0	6
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>35</b>

Notas: \* Se cuentan las segundas vueltas electorales de 1990, 2000, 2001, 2006 y 2011.

\*\* El Congreso 1931-1933, tuvo función legislativa y constituyente.

\*\*\* No se toman en cuenta la única segunda vuelta electoral municipal de 1998, ni las elecciones municipales complementarias, que le suceden al año siguiente de cada elección municipal.

### 3. La frecuencia electoral

Una democracia estable exige elecciones con cierta frecuencia. En América Latina el paso de la dictadura a la democracia y viceversa, creando una suerte de péndulo, creaba periodos en donde se desarrollaban elecciones, pero si bien variaban de país en país, no dejaban de ser períodos relativamente cortos. Desde la década del 70' se desarrolla lo que se denominó la Tercera Ola de democratización (Huntington: 1994), que comienza con la caída de las dictaduras de Portugal, España, Grecia y, en América Latina, con el retiro de las dictaduras militares.

En este marco, no existe periodo en la historia de América Latina donde se hayan realizado más procesos electorales que en los últimos 25 años. En algunos casos, el número de elecciones supera a aquellas realizadas desde la fundación de las repúblicas.

Un ejemplo claro de esta evolución democrática podemos encontrarlo revisando el caso peruano. Entre 1931 y 1966 se sucedieron 10 elecciones. Ahora bien, contra este dato, en 33 años, entre 1978 y 2011, los peruanos han sido convocados a votar en 35 oportunidades, casi un proceso por año.

Pero conforme las democracias se estabilizan, el mecanismo de elecciones se amplía. En algunos países, como Ecuador, Venezuela y Perú, se han elegido representantes para el Parlamento Andino. El resultado siempre será la elección de miles de representantes que requerirá la movilización de cientos de miles de personas en campañas electorales y millones de personas convocadas a votar. Se demuestra así que no existe participación política alguna que incorpore a una cantidad de ciudadanos tan alta como las elecciones. Es más, para un porcentaje mayor es casi la única forma de participación política que utilizan. Cantidad, diversidad y frecuencia configuran de esta manera, elementos sustantivos que tienen impacto en los presupuestos públicos.

Hasta aquí tenemos elementos para entender por qué se invierte en elecciones. Sin embargo, no todas cuestan igual, no sólo por el número de personas involucradas, sino porque existen variables que hacen que cuesten de manera distinta y esto dificulta practicar alguna generalización, que se suele hacer con mucha frecuencia y, en muchos casos, sacar conclusiones.

Hacer elecciones implica costos de organización, costos de fiscalización y control, costos de la administración de justicia y costos de las campañas electorales. Todos ellos están vinculados principalmente a dos tipos de tareas:

- Las de rutina: padrón electoral, reconocimiento de poblados menores y grupos nativos, educación ciudadana, seguimiento de la conformación e inscripción de los partidos políticos, capacitación de personal, planeamiento del siguiente proceso electoral.
- Las del proceso: producción de material, capacitación y educación electoral, escrutinio, difusión de resultados, es decir, aquellas que se ejecutan a partir de la convocatoria a elecciones.

Aunque el costo no puede ser el elemento determinante de la calidad de la organización de las elecciones, tampoco puede ser descuidado. En cierta medida, la preocupación por reducir el gasto de los procesos electorales crece conforme el sistema se estabiliza y la ayuda internacional se suprime. Esto motiva la búsqueda de soluciones técnicas más eficientes y el logro de una administración elec-

toral de dimensiones y medios que resulten sostenibles para el propio país.

## 4. Las variables que inciden en el costo de las elecciones

**E**n general, un proceso electoral a gran escala no es barato. Cada país, con su sistema electoral, sus condiciones y problemas, afectará de manera distinta y directa no sólo la organización del proceso sino el presupuesto involucrado. Como se observará, escoger alguna alternativa dentro de las variables que pasaremos a revisar, pueden elevar los costos de los procesos electorales. Sin embargo, este no debe ser un elemento determinante para decidir qué tipo de elecciones requiere un país.

### 4.1. La simultaneidad de las elecciones

El régimen político constituye la primera variable determinante para medir el costo de una elección. Lo es más elevado en regímenes presidencialistas que en los parlamentaristas. Esto es así puesto que en los presidencialistas, como en toda América y parte de Europa del Este como de Asia, se desarrollan dos elecciones: una para elegir al Presidente de la República y otra para elegir al parlamento. En cambio en los regímenes parlamentaristas, la mayoría de los europeos, Oceanía y parte de Asia y África, tan sólo eligen un Parlamento que, a su vez, elige al Presidente de la República.

En América Latina, en donde se comparte un mismo régimen político, el presidencialista, hay la exigencia de desarrollar dos elecciones. Sin embargo, estas dos pueden realizarse de manera simultánea o no. Los países que realizan elecciones simultáneas para elegir presidente y parlamento, como Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, invierten menos que los países cuyas elecciones están separadas por el tiempo, como son los casos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y República Dominicana.

### 4.2. Los tipos de elección

Otra variable fundamental, es el tipo de elección de que se trate. Una elección es más costosa mientras más desagregado sea el tipo de representación que se quiera realizar. Por ello, una elección municipal resulta más onerosa que una elección parlamentaria. Ésta lo es más que una presidencial y a su vez ésta última, más que un referéndum o plebiscito.

Hay elecciones que atañen tan sólo a determinadas circunscripciones. Por ejemplo, una revocatoria del mandato de representantes, una elección regional o un plebiscito no nacional. En estos casos, es probable que los costos absolutos sean menores, pero en términos relativos cuestan más, pues se demandan costos fijos, que no se pueden evitar.

Es importante tomar en cuenta esta variable, puesto que elecciones de diverso tipo no sólo no cuestan lo mismo, sino



que no se pueden comparar. Esto es algo que se hace con frecuencia, pero es un clamoroso error.

### 4.3. El sistema electoral

Si bien suele considerarse la existencia de dos sistemas electorales, el proporcional y el mayoritario, existen tantos sistemas electorales particulares como países, debido a sus elementos constitutivos. No necesariamente el sistema más sencillo y económico resulta ideal. Por el contrario, puede ser un falso ahorro a largo plazo, ya que un sistema electoral disfuncional puede tener un impacto negativo en el sistema político y la estabilidad democrática de una nación.

Al interior de los elementos del sistema electoral, el tipo de circunscripción electoral es un elemento clave que incide en el costo de las elecciones. Cualquier sistema basado en distritos uninominales exige una inversión especial para trazar las demarcaciones de pequeñas circunscripciones que se determinan en función del tamaño, cohesión y contigüidad de su población. Además, siendo poco frecuente en que esta tarea se realice una sola vez, los límites son regularmente ajustados para reflejar cambios en la demografía del país. Menos costoso es un sistema con circunscripciones plurinominales, en la medida en que, por lo general, se suele distribuir las bancadas a través de la delimitación política administrativa de cada país. Se evita así una demarcación especial. En esa línea de argumentación, menos costosa es aquel sistema que contiene una circunscripción nacional. El impacto que produce el tipo de circunscripción se observa de manera más próxima en los materiales electorales, la logística y en la parte administrativa.

Un segundo elemento que hace variar los costos es la exigencia para alcanzar la presidencia de la república. Países como Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela<sup>2</sup>, que eligen a sus presidentes por mayoría relativa, y Bolivia, que tiene el sistema de mayoría absoluta, pero con segunda vuelta a través del parlamento, realizan una sola elección<sup>3</sup>. En cambio aquellos países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay, que tiene el sistema de mayoría absoluta en dos vueltas electorales, están expuestos –con lo imprevisible del caso– a organizar probablemente dos elecciones. Y por lo tanto, es un sistema más costoso, así la segunda vuelta electoral cueste menos<sup>4</sup>.

Otro elemento del sistema electoral que incide en los costos es el relacionado al tipo de candidatura. Los sistemas con lista cerrada y bloqueada como Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República

Dominicana, son menos costosos pues el material electoral, la logística y la campaña de información, educación electoral y conteo de votos es más sencillo. En cambio los sistemas con listas cerradas pero no bloqueadas o abiertas, como son los casos de Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú, Venezuela, resultan más costosos.

En general, un sistema con elecciones parlamentarias para cámara única, no simultáneas con las presidenciales, que contenga circunscripción única y lista cerrada y bloqueada, generará menos costos que el sistema electoral de un país con parlamento bicameral, con comicios simultáneos presidenciales y parlamentarias, que contenga circunscripciones uninominales



o forme parte de un sistema proporcional personalizado o que tenga lista cerrada pero no bloqueada y que su elección presidencial sea por mayoría absoluta en dos vueltas electorales. Esta diferencia en los sistemas electorales que tienen impactos diversos en los presupuestos de los procesos electorales, nos llevan a afirmar que no es posible comparar costos de dos países o más. Menos sacar índices de gastos por elector.

### 4.4. Los plazos y la disponibilidad presupuestal

Las leyes y reglamentos electorales de cada país, sobre todo si no son elaborados de manera técnica, suelen producir normas poco prácticas, insuficientes y contradictorias cuyos efectos, muchas veces, elevan los costos de los procesos electorales. Dentro de la gama de elementos tenemos dos relacionados con el tiempo y la oportunidad. Muchas veces los plazos entre la convocatoria a elecciones y su realización son

<sup>2</sup> Si bien la Constitución de 1999 señala que gana la presidencia de la república quien haya obtenido la mayoría de votos, hay una discusión si el artículo pertinente señala que debe ser por mayoría relativa, como lo tuvo siempre Venezuela, o por mayoría absoluta, en cuyo caso habría un segunda vuelta electoral.

<sup>3</sup> Específicamente, en América Latina, la segunda vuelta electoral sólo se realiza a nivel presidencial. A nivel municipal, sólo Guatemala, en los municipios con más de 200 mil electores. Perú tuvo el sistema de mayoría absoluta en dos vueltas electorales para elecciones municipales sólo en 1998, pero desde 2011 se desarrolla la segunda vuelta a nivel de elecciones regionales.

<sup>4</sup> En Perú, para las elecciones del 2001, en la primera vuelta electoral (presidencial y parlamentaria) costó 43 millones de dólares. La segunda vuelta presidencial, el costo fue de 27 millones de dólares.



tan cortos, como los plazos del cronograma que deben cumplir cada etapa del proceso, que obliga a los organismos electorales a enfrentar contratos con proveedores de manera desventajosa, elevándose los costos. Allí se puede apreciar sobre costos innecesarios. En otras ocasiones, los plazos son los adecuados, pero el presupuesto no llega a tiempo a disposición de los organismos electorales.

#### 4.5. El número y funciones de los organismos electorales

Según los distintos diseños de la administración electoral, puede haber un organismo electoral (Costa Rica, Brasil, Bolivia, Paraguay o Uruguay) o más de uno (Chile, México, Colombia, Perú y Ecuador). Sin embargo, el costo mayor o menor no está en función del número, sino en la clara delimitación de las funciones. Si estas no están clara y debidamente distribuidas puede haber incremento de los costos electorales. De otro lado, al momento de consignar los costos totales de un proceso electoral, no suele adicionarse el gasto en que incurren otras instituciones que sin tener funciones propiamente electorales laboran para su desarrollo. Según los países, podemos hablar de las Fuerzas Armadas, el servicio de Correos, el Ministerio Público, el Ministerio del Interior, entre otros.

Asimismo, según los modelos, existen órganos descentralizados permanentes que exigen, a su vez un costo permanente. Es el caso de la mayoría de países de la región. Por el contrario, como se observa en el caso peruano, en donde sólo uno de los tres órganos electorales tiene unidades descentralizadas permanentes<sup>5</sup>, sus presupuestos ordinarios son menores. Sin embargo, durante un proceso electoral los organismos requieren constituir sus unidades descentralizadas, ocasionando costos precisos, pero que son altos si se tiene en cuenta que los trabajadores y funcionarios, que suelen ser miles, deben ser contratados y capacitados para que después de terminado el proceso electoral se desactive todo el aparato montado. Aparentemente cuesta menos, pero al perderse la continuidad de la experiencia laboral electoral, se ocasionan costos difíciles de mensurar.

### 5. El Costo de las Elecciones

**P**ara llevar adelante un proceso electoral de calidad (limpio, transparente y de resultados intachables) se requiere, como hemos señalado, un presupuesto que cubra dicha exigencia, que sea proporcionado de manera oportuna y que su elaboración sea parte de un planeamiento para el cumplimiento de objetivos delimitados por etapas en un cronograma para realizar comicios en el día preciso y cuya postergación podría ocasionar serias lesiones a la credibilidad del proceso y a la gobernabilidad del país.

Para llegar a tener el costo total de un proceso electoral debe sumarse aquellos presupuestos que den cuenta de la



inversión en la justicia electoral, el financiamiento de las campañas electorales y la administración u organización electoral.

#### 5.1. La Justicia Electoral

De acuerdo al diseño de los órganos electorales de cada país, la administración de justicia electoral puede estar a cargo de la justicia ordinaria, una sala especializada de la corte suprema o un órgano autónomo. La especialización transita de menor a mayor. En cualquiera de los casos, y así la normatividad de cada país sea distinta a otra, cada etapa del

<sup>5</sup> Se trata del RENIEC, que se encarga del registro de ciudadanos y elaborar el Padrón Electoral.

proceso electoral ocasiona la necesidad de resolver conflictos e impugnaciones. Pero, procedimientos simples y agilidad en resolverlos, pueden colisionar muchas veces con normas mal elaboradas que incrementan los costos.

## 5.2. El financiamiento de las campañas electorales

Existen otros gastos conectados con el presupuesto electoral que tienen que ver con la campaña electoral y que han ido creciendo de manera pronunciada en las últimas dos décadas. Bajo el objetivo de ofrecer igualdad de oportunidad a todos los candidatos y partidos y para que éstos no queden a merced de los intereses privados, se ha desarrollado el financiamiento de las campañas electorales con el presupuesto público. El financiamiento de las campañas electorales hace referencia al financiamiento de los partidos políticos, que pueden provenir de fuentes privadas y/o públicas. La gran mayoría de países proporciona algún tipo de financiamiento público. Este puede ser directo o indirecto. Este último puede darse concediendo espacios en medios de comunicación, subsidios postales, de telefonía, etc. Pero es el financiamiento público directo -que a su vez puede tener variadas formas- el que ha crecido considerablemente. Sea por entrega directa de manera anticipada o por reposición a los partidos políticos, el financiamiento exige un control y fiscalización de su uso. Para ello no sólo se requiere una norma adecuada de fácil aplicación, sino montar un aparato especializado que cumpla esta nueva función.



Si bien los rubros de gastos en que incurren los partidos políticos es muy amplio, la fuente mayor se encuentra en la televisión. Este medio de comunicación masivo ha encarecido las campañas. Aprovechando el desprestigio de los partidos políticos, la televisión ha centrado la política en sus escenarios, personalizando las campañas y creando la necesidad de invertir en publicidad que suele ser muy costosa.

En consecuencia, el financiamiento de los partidos políticos ha encarecido los presupuestos electorales y su aplicación, así como su supervisión y control, representa una pesada carga administrativa.

## 5.3. La Administración Electoral

Las elecciones son acontecimientos que involucran a millones de personas y exigen de la administración electoral la realización de un conjunto de actividades en etapas que deben estar bien definidas. Un adecuada administración electoral influye en la legitimidad que la ciudadanía otorga a los representantes elegidos. La responsabilidad por lo tanto, exige de los trabajadores y funcionarios un alto compromiso con su tarea., que se debe fundar en la independencia, neutralidad partidaria y profesionalismo.

Si bien las funciones varían de país a país, se presentan regularmente entre otros los temas siguientes:

- Registro y padrón electoral
- La educación electoral y las minorías
- Capacitación de funcionarios y trabajadores
- Información ciudadana
- Escrutinio de los votos
- Transmisión de resultados

A diferencia de cualquier servicio de la administración pública, la particularidad de la administración electoral es que su trabajo es extremadamente visible en etapa de proceso, siendo presionado por la propia competencia partidaria. Su responsabilidad es extrema, pues un fracaso puede traer consecuencias funestas a la democracia del país.

Las exigencias son muchas y variadas: un padrón electoral que acoja a los que tienen mayoría de edad y que esté adecuada y permanentemente depurado; información continua y verás de los diversos momentos del proceso; planear y establecer locales de votación accesible y que ofrezcan facilidades a la población vulnerable (adultos mayores y ciudadanos con discapacidad); educación electoral variada que permita el acceso a los sectores analfabetos y multiculturales; adecuados materiales electorales (votos, actas, etc.); información permanente y facilidades de control a los representantes de los partidos políticos en todas las fases del proceso, particularmente

en el escrutinio y transmisión de resultados con prontitud y exactitud.

Todas las actividades y exigencias de las elecciones modernas, deben por lo tanto estar perfectamente ubicadas y controladas a través de un plan estratégico, planes operativos, cronogramas, procedimientos electorales y una logística adecuada.

**E**xisten otros gastos conectados con el presupuesto electoral que tienen que ver con la campaña electoral y que han ido creciendo de manera pronunciada en las últimas dos décadas. Bajo el objetivo de ofrecer igualdad de oportunidad a todos los candidatos y partidos y para que éstos no queden a merced de los intereses privados, se ha desarrollado el financiamiento de las campañas electorales con el presupuesto público.

En los últimos años, la tecnología, particularmente informática, se ha convertido en la mejor aliada, con el consecuente aumento del presupuesto, pero con los consecuentes beneficios. El que una solución tecnológica sea rentable dependerá de una serie de circunstancias locales, incluyendo la complejidad del sistema de votación, el número de papeletas que se computen, el costo relativo de la mano de obra frente al de la tecnología y si el escrutinio se realiza de manera centralizada o descentralizada.

En general un método de escrutinio mecánico o informatizado puede resultar rentable cuando se va a computar un gran número de papeletas, cuando se usa un sistema de votación que se presta al escrutinio mecánico y cuando los costos de los servicios son relativamente económicos. Pero dejando de lado las consideraciones de costo, los organismos electorales deben ser conscientes de que los métodos mecánicos e informatizados de escrutinio pueden ser más rápidos y más exactos que los manuales.

## 6. A modo de conclusión

¿Hay un costo razonable para la democracia? Esta no es una pregunta que puede ser respondida apelando sólo a los cifras. Existen demasiados valores inherentes a la justicia y administración electoral que no pueden ser calculados en términos monetarios. Esto no quiere decir que el costo-efectividad no sea uno de los principios guía de la organización de un proceso electoral. Sin embargo, la confianza de la comunidad en la estabilidad y la flexibilidad del ambiente político, la satisfacción de las distintas

necesidades de los sectores de la población para garantizar la equidad en el acceso a los procesos electorales, los riesgos de manipulación, pueden limitar la capacidad de los administradores electorales para proporcionar soluciones poco costosas que ofrezcan integridad funcional, incluso aquéllas que sean asequibles localmente.

Por esta razón las comparaciones entre elecciones, sin considerar qué tan eficientemente fueron utilizados los gastos para alcanzar un equilibrio aceptable entre todos los principios guía de la administración electoral, resulta por demás inexacto. Aún cotejar dos elecciones del mismo tipo, en el mismo país y apenas con un año de diferencia y concluir que resultaron onerosas no delata sino un reduccionismo clamoroso, un desconocimiento del quehacer electoral y un tendencioso manejo de cifras para cualquier lectura conveniente.

En lo que a costos se refiere, y como hemos intentado desagregar, es claro que la democracia cuesta y que no debe argumentarse nociones de ahorro para limitar su calidad, ya que está visto que un ahorro a corto plazo puede significar una desestabilización del sistema en el mismo lapso de tiempo.

Las dictaduras apelaron a las urnas más de una vez para sobrellevar sus regímenes. La democracia no puede desvincularse de ellas. Las elecciones como mecanismo legitimador del poder son la base de un sistema democrático que debe responder a las exigencias y expectativas de los ciudadanos. De nada servirá presentar el conteo de una votación si no existe confianza en quien realiza el escrutinio. De nada servirá esta confianza si no se incluye y participan todos los llamados a votar. Las dictaduras nunca atenderían estas consideraciones, pues no las necesitan. La democracia, en cambio, se sustenta y se debe a ellas. El legítimo poder tiene un precio que bien vale los mejores esfuerzos y el continuo perfeccionamiento de sus mecanismos de elección.



**Tabla 1**  
**Costo de las Elecciones en América Latina**

<b>País</b>	<b>Organismo Electoral</b>	<b>Elección</b>	<b>Monto Total (en dólares)</b>	<b>Costo Per cápita</b>
<b>Colombia</b>	Registraduría Nacional	Presidenciales 2002	\$61.973.243,918	\$2.56
<b>Costa Rica</b>	Tribunal Supremo de Elecciones	Municipales 2002	\$6.388.258,13	\$2.74
<b>Chile</b>	Servicio Electoral	Parlamentarias 2001	\$2.631.961,27	\$0.33
<b>Ecuador</b>	Tribunal Supremo Electoral	Presidencial y Parlamento 2002	\$24.327.915,23	\$2.98
<b>México</b>	Instituto Federal Electoral	Presidencial 2000	\$6.739.103.500,00	\$114,64
<b>Perú</b>	Oficina Nacional de Procesos Electorales	Regionales y Municipales 2002	\$30.523.126,00	\$2.74
<b>Puerto Rico</b>	Comisión Estatal de Elecciones	Representante por Acumulación de Novelista 2002	\$1.950.000,00	\$0.9
<b>República Dominicana</b>	Junta Central Electoral	Congresionales y Municipales 2001	\$47.280.912,36	\$10,18
<b>Venezuela</b>	Consejo Nacional Electoral	Asamblea Nacional 2000	\$59.360.853,06	\$5,04

**E**n lo que a costos se refiere, y como hemos intentado desagregar, es claro que la democracia cuesta y que no debe argumentarse nociones de ahorro para limitar su calidad, ya que está visto que un ahorro a corto plazo puede significar una desestabilización del sistema en el mismo lapso de tiempo.



## Fernando Tuesta Soldevilla

*Es sociólogo de profesión*



*Inició sus estudios en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) obteniendo los grados académicos de Bachiller, Licenciado y Magister. Es en la Universidad de Heidelberg (Alemania) donde realiza el Doctorado en Ciencias Políticas.*

*Se desempeñó como profesor en la Academia Diplomática del Perú (1987), en la Universidad del Pacífico (1985-1987); Universidad Católica del Perú (1989 y 1995) y la Universidad de Lima (1995-2000).*

*En su labor profesional también se desempeñó como Investigador en CIUP (1985-1986); DESCO (1980-1984); CEDYS (1987-1989); Universidad Católica del Perú (1989) y en la Universidad de Lima (1995-2000).*

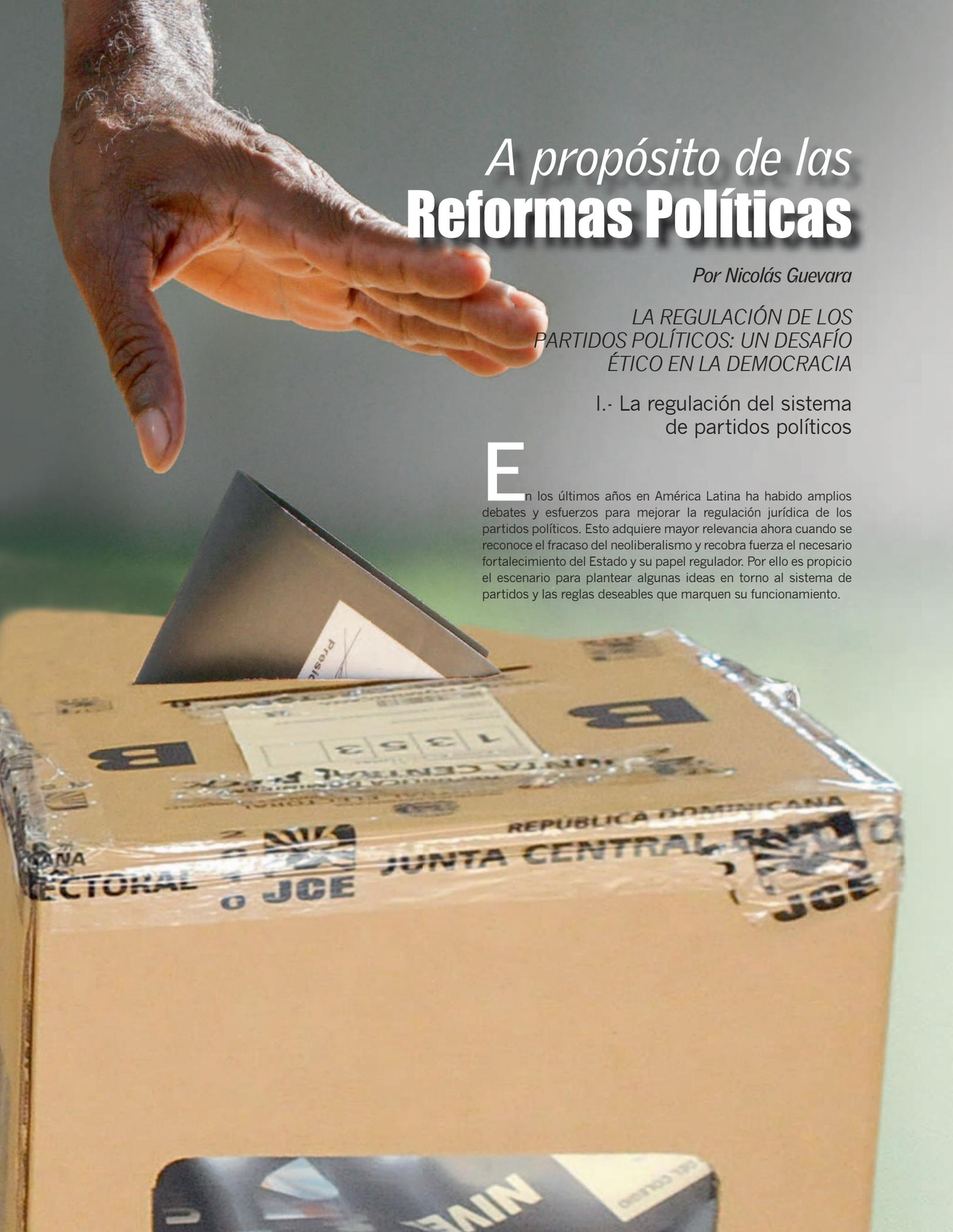
*Entre las diversas consultorías que ha realizado a instituciones, tanto a nivel nacional como internacional destacan:*

- A la Mesa de Diálogo promovida por la OEA
- Organización de los Estados Americanos (OEA)
- Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)
- Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel)
  - Parlamento Andino, entre otros.
  - Jurado Nacional de Elecciones (JNE)
  - Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)
    - Defensoría del Pueblo
    - Fundación Friedrich Ebert
    - Fundación Konrad Adenauer
    - Macroconsul

*Ha publicado 14 libros, entre los que destacan "El juego Político (Fujimori, la oposición y las reglas); Los Enigmas del Poder (Fujimori 1990-1996). "No sabe/no opina" (Medios y encuestas políticas). "El Sistema de Partidos Políticos en el Perú (1978-1995).*

*Más de doscientos cincuenta diversos artículos publicados en las revistas y diarios nacionales y extranjeros.*

*Desde diciembre del 2,000 fue nombrado como Jefe Nacional de la Oficina Nacional de Procesos Electoral - ONPE.*

A hand is shown from the top left, reaching towards a ballot box. A ballot is being inserted into the box. The ballot box is brown cardboard with a slot on top. The ballot has some text on it, including "Presid". The ballot box has several labels, including "REPUBLICA DOMINICANA" and "JUNTA CENTRAL ELECTORAL".

# A propósito de las Reformas Políticas

Por Nicolás Guevara

LA REGULACIÓN DE LOS  
PARTIDOS POLÍTICOS: UN DESAFÍO  
ÉTICO EN LA DEMOCRACIA

I.- La regulación del sistema  
de partidos políticos

**E**n los últimos años en América Latina ha habido amplios debates y esfuerzos para mejorar la regulación jurídica de los partidos políticos. Esto adquiere mayor relevancia ahora cuando se reconoce el fracaso del neoliberalismo y recobra fuerza el necesario fortalecimiento del Estado y su papel regulador. Por ello es propicio el escenario para plantear algunas ideas en torno al sistema de partidos y las reglas deseables que marquen su funcionamiento.

En este sentido, resulta útil una referencia histórica del problema en cuestión. Al respecto Jaime Cárdenas nos reseña las actitudes manifiestas en el ordenamiento jurídico frente a los partidos:

“Primero, una fase de oposición, propia del Estado liberal surgido de la Revolución Francesa, en la que se condena totalmente a los partidos, tal como en la famosa Ley Chapelier de 1791, que rechazaba todo tipo de asociacionismo. Posteriormente, y casi durante todo el siglo XIX predomina una actitud de desconocimiento e indiferencia jurídica hacia los partidos, pues a pesar de que se admite su existencia sociológica, se niega cualquier regulación, seguramente por el influjo de la separación entre el Estado y la sociedad civil. La tercera etapa corresponde a los finales del siglo XIX y principios del XX; aquí, los partidos son reconocidos jurídicamente en las leyes electorales y en los reglamentos de las cámaras. La última etapa es posterior a la Segunda Guerra Mundial y refleja el movimiento a favor de su constitucionalización y, en algunos casos, su regulación jurídica exhaustiva.<sup>1</sup>”

En sintonía con esta última perspectiva, según un estudio reciente coordinado por Daniel Zovatto, todos los países de la región latinoamericana asumen una legislación maximalista en la que “regulan minuciosamente todos los aspectos previsibles de un partido político, desde los requisitos o exigencias de su reconocimiento legal (personalidad jurídico-política), hasta las pautas indispensables para el encauzamiento de sus actividades (organización y funcionamiento)”<sup>2</sup>. Consideramos que esta tendencia provoca, por lo menos, dos resultados a la vista: por un lado, agudiza el desencuentro teórico entre la lógica política y la jurídica en nuestros países; mientras que por otro lado, amplía el abismo entre la formalidad de las leyes y la práctica de los actores políticos.

En ese sentido es pertinente dar una mirada a nuestro marco jurídico-político. Vale decir que éste es muy débil, a lo que se suma la evidente fragilidad institucional en la aplicación de las leyes, así como una cada vez más precaria institucionalidad democrática y ejercicio de transparencia por parte de los propios partidos. Sin embargo, como fruto de los debates, sobre todo de la última década, tenemos un conjunto de propuestas que esperan ser aprobadas por el Congreso, en algunos casos, y/o asumidas por el liderazgo y la dirigencia política.

En la nueva Constitución de la República se precisa la finalidad de los partidos políticos y prevé que “su conformación y funcionamiento deben sustentarse en el respeto a la democracia interna y a la transparencia, de conformidad con la ley. Asimismo, plantea que la finalidad principal que debe jugar la Junta Central Electoral es “organizar y dirigir las asambleas electorales para la celebración de elecciones y de mecanismos de participación popular establecidos por

la presente Constitución y las leyes”<sup>3</sup>. Esta competencia trae importantes repercusiones en la vida de los partidos políticos, por lo que éstos siempre han tratado y, en ocasiones, logrado cierto control o incidencia sobre el referido órgano, lo cual no ha favorecido el fortalecimiento de la institucionalidad democrática en la medida deseada.

De igual manera, la Ley Electoral 275-97 aborda lo relativo al financiamiento de los partidos políticos así como las formalidades que éstos deben llenar para participar en los torneos electorales. Asimismo, confiere potestad a la Junta Central Electoral para otorgar reconocimiento a los partidos y, además, reglamentar las elecciones, la propaganda política, la participación de las organizaciones políticas en los medios de comunicación del Estado, entre otros aspectos<sup>4</sup>.

Sin embargo, a pesar de contar con este marco normativo, cada día hay más quejas sobre la práctica de los dirigentes y partidos políticos. Entonces, surgen dos preguntas centrales: ¿es suficiente la regulación jurídica en el ámbito político? y ¿hasta dónde debe intervenir el Estado en la regulación de los partidos políticos? La respuesta a la primera pregunta es obvia, mientras que la de la segunda amerita cierta reflexión.



1 Cárdenas Gracia, Jaime. *Partidos Políticos y Democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No 8.* Instituto Federal Electoral. [http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/partidos\\_politicos\\_y\\_democracia.htm](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/partidos_politicos_y_democracia.htm)

2 Zovatto, Daniel (2006). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina.* Universidad Nacional Autónoma de México, Internacional IDEA. México.

3 Asamblea Nacional. *Transcripción del texto de la reforma a la Constitución de la República, aprobado en segunda lectura por el pleno de la Asamblea Nacional, actualizado al 22 de octubre de 2009 (pendiente de revisión al término de la segunda lectura).* <http://www.senado.gov.do/Portals/SILSenado/>

4 Ley Electoral 275-97 y Modificaciones. *Compilación de la Legislación Electoral de la República Dominicana 2008.* <http://www.jce.do/web/LEGISLACION/tabid/501/Default.aspx>

Si se analiza la naturaleza y función políticas de estas entidades, se puede concluir que no todos sus problemas se solucionan con normativas, y menos si éstas vienen desde fuera de las propias organizaciones. Al respecto, especialistas aconsejan prudencia para no caer en sobrelegislar,<sup>5</sup> tendencia muy presente en la actualidad como parte del reinado de los juristas. Por tanto, habría que profundizar también en explorar los elementos de la “regulación social” (control ciudadano), lo cual implica, además, una perspectiva de autorregulación de los partidos políticos.

En este orden adquiere sentido la lógica del abanico de mecanismos de control indicada por Bresser Pereira al señalar que “toda sociedad, para su acción coordinada, utiliza un conjunto de mecanismos de control o de coordinación (...) Una simplificación, a partir de una perspectiva institucional, es afirmar que tenemos tres mecanismos de control fundamentales: el Estado, donde está incluido el sistema legal, constituido por las normas jurídicas e instituciones fundamentales de la sociedad; el mercado, a su vez, es el sistema económico en que el control se realiza a través de la competencia; y finalmente, la sociedad civil – o sea la sociedad estructurada según el peso relativo de los diversos grupos sociales- se constituye en un tercer mecanismo básico de control.<sup>6</sup> Al respecto, Liszt Vieira dice que “el mismo autor basándose en Adam Przeworski, analiza la reforma del Estado en la óptica de la teoría del principal-agente, según la cual el ciudadano principal debe controlar a los políticos que, a su vez, deben controlar a los burócratas”<sup>7</sup>. Esta perspectiva, en

la cual los políticos funcionan como agentes de los ciudadanos pone de relieve la importancia de la corresponsabilidad desde el ámbito social.

## II.- Algunos problemas diagnosticados

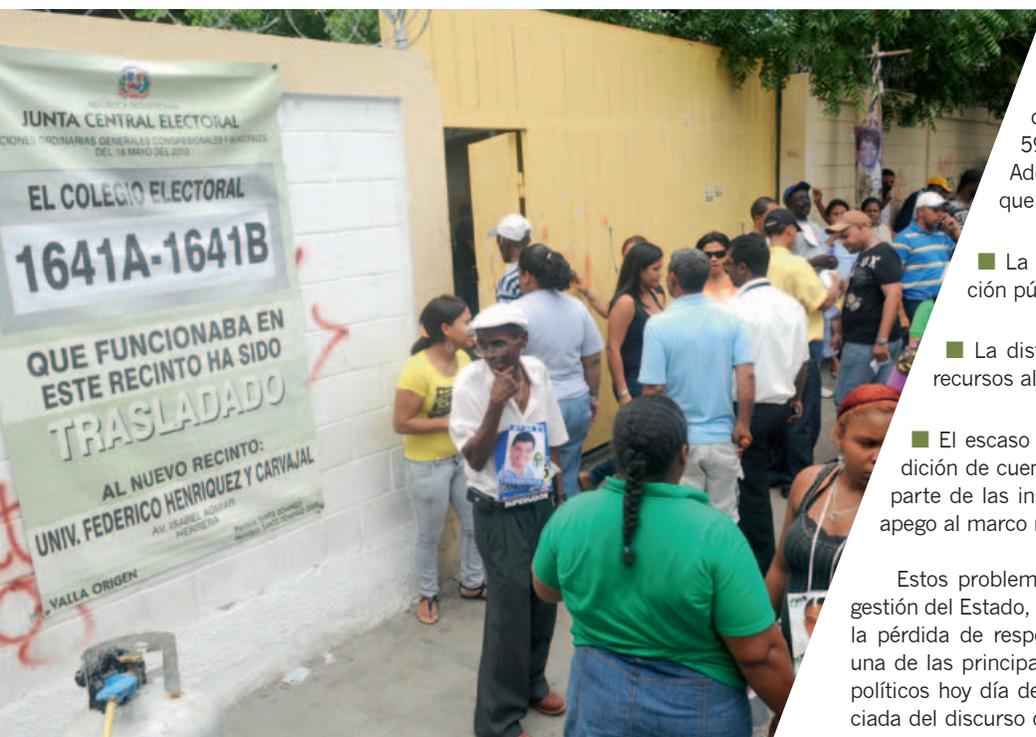
**P**ero, si bien los partidos políticos son considerados fundamentales para la democracia y la relación Estado sociedad, cada vez más enfrentan problemas que afectan tanto su funcionamiento interno como la vida del país, debido al rol que ellos juegan como mediación para arribar al poder y en el ejercicio de éste. En efecto, en el caso dominicano hay un conjunto de problemas derivados de la precaria regulación (jurídica y social), la cultura política asumida y la incoherencia ética, males que han venido consolidándose desde la conformación misma de la República.

Asimismo, hay problemas que tienen que ver con la democracia interna, la falta de equidad de género, la precaria capacidad de diálogo entre los actores políticos y el uso poco transparente de los recursos públicos. La variedad de problemas planteados amerita, también, abordajes diversos que trasciendan el canon jurídico.

**Con relación al aspecto económico hay algunos puntos que debieran ser mejor regulados, por ejemplo:**

- El incremento desproporcionado de recursos públicos recibidos por los partidos, en la medida que crece el presupuesto de la Nación (en el 2002: 297.4 / 2006: 593.7 / 2010: 1,085 millones de pesos). Además de la no regulación de los recursos que reciben del sector privado.
- La inequidad en la asignación de la contribución pública a los partidos.
- La distribución inequitativa y discrecional de los recursos al interior de las organizaciones políticas.
- El escaso rigor en el manejo y uso de recursos, rendición de cuentas, fiscalización y aplicación de la ley por parte de las instancias del Estado responsables de exigir apego al marco normativo.

Estos problemas combinados con su incoherencia en la gestión del Estado, entre otros, han dejado como consecuencia la pérdida de respeto y credibilidad en la sociedad. Esta es una de las principales dificultades que enfrentan los partidos políticos hoy día debido a que su práctica permanece distanciada del discurso que venden. Por ello, diversos estudios dan



<sup>5</sup> Zovatto, Daniel, *Op. cit.*

<sup>6</sup> Cfr. Bresser Pereira, Luiz Carlos (1997). *Reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control. Desarrollo económico vol. 38, No. 150 (1998).*

<sup>7</sup> Vieira, Liszt: *Ciudadanía y Control social* [www.inau.gub.uy/biblioteca/ciudadan/EDA/VIEIRA](http://www.inau.gub.uy/biblioteca/ciudadan/EDA/VIEIRA)

cuenta de la creciente desafección de la ciudadanía respecto a los partidos políticos y a los políticos. Al respecto, ver: Estado de la democracia en República Dominicana, 2004; LAPO 2006; Latinobarómetro 2007...<sup>8</sup> Sin embargo, como lo muestra el propio Barómetro de las Américas: “La identificación con los partidos políticos a través de militancia o simpatía se mantiene alta. Al igual que en el 2006, la República Dominicana encabeza la lista de países en el estudio con el mayor porcentaje que indicó simpatizar por un partido político (70% en 2008)”<sup>9</sup>.

Esta situación representa un gran desafío para el mejoramiento de la práctica política y el ejercicio de poder en la administración pública. Frente a ella ha ganado terreno la tendencia en dirigentes y sectores medios de los partidos políticos, una franja de la sociedad civil y en el propio órgano electoral, la idea de que dichos problemas se resuelven con la formulación y aplicación de rigurosas normativas que fuercen a las cúpulas partidarias a cumplirlas. Esto no deja de ser una postura ingenua, pues obvia la naturaleza misma de la política y la realidad del contexto nacional con sus implicaciones y raíces culturales. De manera que si bien un marco jurídico es muy necesario y pudiera presionar a cambios en la práctica, éste resulta insuficiente si no se atienden otras vertientes de los problemas también de reformas políticas democráticas e institucionales, como por ejemplo, el relativo al ejercicio de ciudadanía y la asunción de una “ética de la responsabilidad” en el ámbito de la gestión política.

En este último aspecto, Claus Offe, al abordar la gestión política, plantea una ética de la responsabilidad de forma que los sistemas sociales se orienten hacia la autodisciplina moral autónoma y el autocontrol de sus miembros. Señala, entre otros elementos, que hay problemas de los bienes colectivos y de la gestión sistémica de la sociedad que no pueden resolverse por la formación de los precios y tampoco por la coerción jurídica, por lo que habría que seguir el camino de un desarrollo inteligente y circunspecto de un sentido común civilizado.<sup>10</sup> De esto se infiere la complejidad del problema, así como soluciones dilatadas en el tiempo.

### III.- Hacia una propuesta de regulación del sistema de partidos

**F**rente al problema de regulación de los partidos políticos, en ocasiones desde una perspectiva formalista apegada al canon jurídico, se han tomado diversas iniciativas; sin embargo, todavía no han gozado del apoyo necesario. Actualmente hay dos propuestas de ley de partidos y agrupaciones políticas. Ambas son reformulaciones del anteproyecto elaborado bajo la coordinación de COPRYME-CONARE desde hace más de

diez años. Este tiempo transcurrido ha permitido una mayor depuración de las propuestas. Así el CONARE promueve una versión y mientras en el Congreso se debate otra con un acento distinto. En sentido general, simplificando, la diferencia entre una y otra es que la primera pone énfasis en principios básicos (con mayor margen de autorregulación), en control y sanción sobre el uso de los recursos públicos; mientras que en la segunda, predomina un enfoque de mayor control del Estado en la vida interna de los partidos políticos.



Al parecer esta visión de control del Estado ha ganado espacio en las propias esferas del órgano electoral, pues a juicio del Dr. Eduardo Jorge Prats dicho órgano se ha atribuido la aprobación de todo cuanto vayan a hacer los partidos políticos: El experto en materia constitucional y reconocido jurista considera que por la falta de una ley de partidos políticos, la Junta Central Electoral está controlando la naturaleza interna de las organizaciones.<sup>11</sup> Pero lo cierto es que estas posturas que refiere Prats no se deben a la ausencia de una ley de partidos, pues precisamente con el proyecto de ley en discusión en la Cámara de Diputados se pretende reforzar el referido enfoque; por ejemplo, en el mismo se contempla que la Junta Central Electoral reglamente, organice, dirija y fiscalice las elecciones primarias de los partidos políticos y que los afiliados a estas organizaciones puedan renunciar a ellas ante el presidente de dicho partido o ante la autoridad competente del órgano electoral.

De igual manera, en el proyecto de ley sobre garantías electorales, también en debate en la Cámara de Diputados, se plantea que la Junta Central Electoral durante el período de campaña tomará el control de los medios de comunicación del Estado o los que estén bajo la administración de éste. Además se propone que las firmas encuestadoras tengan que solicitar y obtener la

<sup>8</sup> Al respecto ver: Centro de Investigaciones y Estudios Sociales, CIES, Universidad Iberoamericana, UNIBE (2004). Estado de la Democracia en la República Dominicana. Santo Domingo. Morgan, Jana; Espinal, Rosario; Seligson, Mitchell A. (2006). Cultura política de la democracia en República Dominicana: 2006 LAPOP, Vanderbilt University. Corporación Latinobarómetro (2007). Informe Latinobarómetro. [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

<sup>9</sup> USAI/Santo Domingo (2009). Cultura política de la democracia en la República Dominicana, 2008.

<sup>10</sup> Cfr. Offe, Claus (1995). La gestión política. Publicaciones del Ministerio de trabajo, Madrid, pp. 342-344.

<sup>11</sup> Cfr. Offe, Claus (1995). La gestión política. Publicaciones del Ministerio de trabajo, Madrid, pp. 342-344.

inscripción correspondiente ante la Junta Central Electoral para poder realizar y publicar sus encuestas políticas.<sup>12</sup> Sin embargo, el propio órgano electoral ha introducido en el Congreso Nacional el mismo proyecto de ley de partidos con algunas variantes menos pretenciosas en cuanto al rol de dicho organismo.

De manera que evidentemente estamos ante una tendencia un poco desesperada de asumir una regulación tutelar ante las organizaciones partidarias desde la esfera jurídico administrativa. Desde luego que esta vía de solución resulta castradora de las potencialidades de autorregulación y del rol de la ciudadanía y sus diversas mediaciones organizativas como contrapeso en un contexto democrático.

En términos generales el problema de regulación de los partidos políticos nos remite al siguiente conjunto de interrogantes: ¿Dónde colocar los contrapesos de las instituciones de interés público, en este caso las organizaciones políticas? ¿Qué es lo propio de una ley de partidos y lo de una ley electoral? ¿Cuál debe ser la frontera entre ambas leyes y los estatutos de los partidos? ¿Hasta dónde debe llegar la facultad reguladora de una ley o del órgano electoral (el Estado) sin desmedro de la autonomía de los partidos políticos y su potestad autorregulatoria? ¿Cómo y en qué proporción propiciar la integración de control social en el sistema de partidos? Y finalmente, ¿se ha valorado el proceso de cambios del Estado moderno, que hemos conocido hasta hoy, hacia nuevas formas de relacionamiento y regulación?

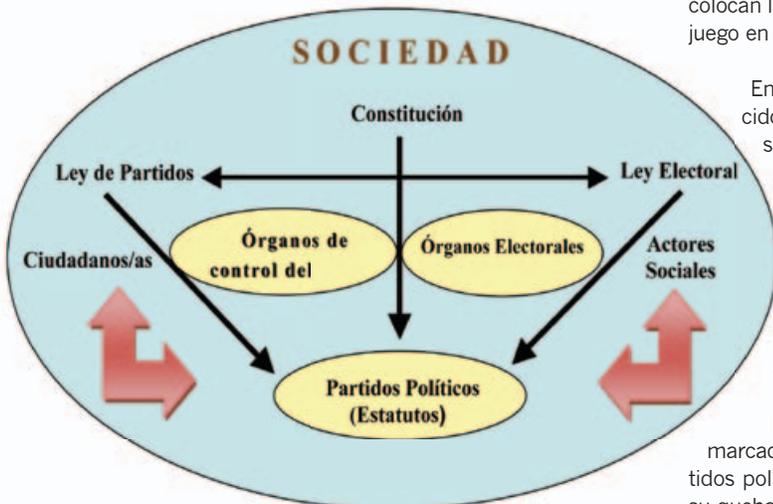
Las respuestas a estos interrogantes requieren discernimiento y propuestas inteligentes, progresivas, pues múltiples cambios están ocurriendo en torno al Estado como bien advertía Boaventura de Sousa hace ya más de una década: “A mi entender, estas transformaciones son tan profundas que, bajo la misma denominación de Estado, está surgiendo una nueva forma de organización política más vasta que el Estado; una



organización integrada por un conjunto híbrido de flujos, redes y organizaciones en el que se combinan e interpenetran elementos estatales y no estatales, tanto nacionales, como locales y globales, y del que el Estado es el articulador”.<sup>13</sup>

A continuación nos aventuramos a plantear algunas ideas en la línea de preocupación planteada en el presente trabajo. Así en el siguiente esquema, un esfuerzo inacabado, intentamos graficar una perspectiva compleja y más integral de la regulación de los partidos políticos, como venimos manifestando en estos apuntes, en la cual también entra en juego la esfera pública no estatal. Se trata de avanzar en la complementariedad y no en la sustitución entre estas dos esferas: la estatal y la no estatal. En este sentido la calidad de los actores sociales es un factor clave en el abordaje de la tensión-confrontación propia de la nueva configuración democrática.

Aún queda pendiente de discusión el asunto de en dónde se colocan los énfasis y las fronteras entre uno y otro elemento en juego en la regulación del sistema de partidos políticos.



En esta reflexión podría ayudar el precedente establecido en la sentencia de la Suprema Corte de Justicia sobre la inconstitucionalidad de lo que fuera la Ley de Primarias. En ella se establece que “el derecho de asociación política de los ciudadanos conserva su naturaleza privatística originaria, pues la actividad efectuada por ellos (los partidos), si bien se enmarca en el ejercicio de la función pública por ser parte de la función electoral, no por ello adquiere la categoría de función estatal”.<sup>14</sup> Al respecto, concordamos con el espíritu de este planteamiento de la Suprema Corte.

Definitivamente, estamos ante dos tendencias con marcadas diferencias en cómo abordar la reforma de los partidos políticos: una, con énfasis “normativista” de la política y su quehacer, a partir de un enfoque propio del ámbito jurídico,

<sup>12</sup> <http://www.elnuevodiario.com.do/app/article.aspx?id=245110> (8/6/2011)

<sup>13</sup> De Sousa Santos, Boaventura (1999). *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*. Ediciones sequitur, Madrid.

<sup>14</sup> Poder Judicial: Sentencia sobre la Ley de Primarias en los partidos políticos: No. 286-04. [www.suprema.gov.do](http://www.suprema.gov.do)

en el cual podría quedar subsumido el sentido de lo político en aras de “eficientizar la democracia,” la misma parece ser la de mayor aceptación ante el evidente deterioro de los políticos y sus organizaciones; y otra más integral que, si bien reconoce la necesidad de regulación jurídica, intenta prestar igual atención al ámbito cultural, al ejercicio de ciudadanía y mantener cierta esfera de autonomía y corresponsabilidad en el funcionamiento de los partidos y agrupaciones políticas.

Desde esta última perspectiva, la reforma de las organizaciones políticas incorpora la relación de coherencia o incoherencia entre discurso, normativa y práctica, bien en el ámbito institucional o en el personal (sus dirigentes). Este es el rasgo más complicado de desarrollar, pues no basta con crear una normativa si los políticos y funcionarios de las instituciones del Estado no la aplican, si las organizaciones políticas y sociales no la respetan o si la ciudadanía no la va asumiendo conjuntamente, poniendo en práctica comportamientos de corresponsabilidad y exigibilidad que evidencien un avance en la formación de una cultura democrática. Por tanto, habría que plantearse puntos de encuentro que posibiliten cambios a partir de iniciativas de los propios protagonistas, tanto del ámbito político como del social.

#### IV.- Algunos desafíos del sistema de partidos

**A** continuación identificamos algunos desafíos de reforma del sistema de partidos políticos que, asumidos conjuntamente, podrían fortalecer su regulación e institucionalidad, además de afianzar el ejercicio de ciudadanía:

**1.** Una Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas que contemple principios, derechos y obligaciones, formación política, financiamiento y órganos de control y sanciones, entre otros aspectos que fortalezcan la institucionalidad democrática y la transparencia, pero sin restar autonomía a las organizaciones.

**2.** Una reforma a la Ley Electoral desde una mirada integral en la que se deslinde sus fronteras con la posible ley de partidos y agrupaciones políticas, además de posibilitar la mejora del sistema electoral en una perspectiva más democrática e incluyente en orden a ampliar y cualificar la representación y los procedimientos para viabilizarla.

**3.** Una reforma a la Ley de Actos del Estado Civil,<sup>15</sup> pues hay decenas de miles de personas sin documento de identidad, lo cual constituye una denegación de derechos y, por lo tanto, una exclusión de los beneficios del Estado de derecho. De manera que todo esto representa un serio cuestionamiento el régimen democrático en la República Dominicana.

**4.** Aplicación de un conjunto de leyes y medidas administrativas que tienen que ver con transparencia, prevención y sanción de la corrupción en la administración pública y uso de recursos del Estado para incidir en la práctica y la cultura política.

Este horizonte de propuesta supone una perspectiva global en el impulso de cambios políticos, de manera que busque mantener el equilibrio entre las reformas normativas y las socioculturales. De ahí la necesidad de plantear, en esta última perspectiva, impulsar:

<sup>15</sup> El CONARE coordinó un proceso en el cual se formuló una propuesta de modificación de la Ley de Actos del Estado Civil 659-44.



**5.** La renovación de los partidos políticos desde una doble dinámica: endógena (movimientos renovadores, formación, capacitación, nuevo liderazgo...), por tanto, con la iniciativa y el protagonismo de los propios actores; y exógena (normas generales en la ley electoral y la de partidos, seguimiento y demandas desde la ciudadanía, presión de la opinión pública...) de tal forma que fueren a cambios en la práctica de las organizaciones políticas y sus dirigentes. Ambas dinámicas implican confrontación entre corrientes de pensamiento, tensión, pero sobre todo ensayo creativo de fórmulas democráticas para manejar estas vías de reformas políticas.

**6.** El fomento de la capacidad de diálogo entre los diversos actores políticos, lo que implica, además de voluntad política, generar espacios que hagan posible el entendimiento. De manera que más allá del Congreso, como instancia por excelencia para el debate y la concertación, se podría impulsar espacios como: un foro de partidos políticos; comisiones ad hoc para elaborar propuestas de reforma que trasciendan el interés corporativo de las agrupaciones políticas; debatir, pactar y dar seguimiento a una Estrategia Nacional de Desarrollo, entre otros. Esta práctica incidiría progresivamente en cambios en la cultura política.

**7.** En continuidad con el punto anterior, generar cambios desde la práctica al asumir la función pública como servicio a la ciudadanía, al país. Avanzar en el desarrollo de buenas prácticas políticas y de gestión pública, lo cual constituye un desafío ético y cultural como necesario complemento del marco regulatorio. Aquí la claridad y voluntad del liderazgo político es clave.

**8.** Desde las organizaciones de la sociedad, asumir como uno de sus ejes la “veeduría política” más allá de lo que tiene que ver con la administración pública. Esto aportaría al desarrollo del control social como contrapeso en el ámbito político, además de propiciar un cambio en el modo de pensar en la

sociedad al no renegar de lo político, como en el sistema de partidos políticos al incrementar su interacción con actores sociales.

**9.** Propiciar una cultura de derechos ciudadanos. Avanzar en consolidar una ciudadanía activa, informada, con actitud favorable a organizarse en diversos espacios políticos y sociales, capaz de demandar, proponer y corresponsabilizarse en asuntos públicos. Para ello un paso clave es promover la integración de la ciudadanía en los espacios de participación ya creados en las distintas esferas del Estado.

**10.** Reconocer los cambios del contexto y ubicar todo lo anterior en un marco más amplio, como sugiere Manuel A. Garretón “en vez de fusión entre Estado, partidos y sociedad, que fue lo típico de América Latina, se trata de ir a una matriz de tensión, autonomía, fortaleza y complementariedad sin absorción, entre Estado, partidos y actores sociales”<sup>16</sup>. La idea es reconstruir la relación entre partido y sociedad al potenciar un mayor ejercicio de ciudadanía y corresponsabilidad entre los diversos actores, a la vez que se propicia el reconocimiento de identidades y roles distintos, pero complementarios en el marco de la democracia.

Desde esta perspectiva de reflexión inconclusa, la regulación de los partidos políticos, en el marco de las reformas políticas, no es exclusiva del Congreso y el órgano electoral, pues por su complejidad habría que ubicarla como un proceso dentro de una estrategia de desarrollo del país, la cual debe ser ampliamente debatida y pactada por los diversos actores políticos y sociales generando así un compromiso compartido. En la medida que se entienda el valor del ejercicio responsable de ciudadanía, el rol de los diversos actores sociales, con sus articulaciones, y la reconfiguración aún en proceso del Estado en el presente siglo, se avanzará hacia la anhelada consolidación de la democracia vertebrada por la participación, la equidad y la inclusión con dignidad.

<sup>16</sup> Garretón, Manuel Antonio (2000). *Política y Sociedad Entre dos Épocas*. Colección *Politeia*, Homosapiens Ediciones. Rosario, Argentina.

**U**na reforma a la Ley Electoral desde una mirada integral en la que se deslinde sus fronteras con la posible ley de partidos y agrupaciones políticas, además de posibilitar la mejora del sistema electoral en una perspectiva más democrática e incluyente en orden a ampliar y cualificar la representación y los procedimientos para viabilizarla.





## Nicolás Guevara

*Es Máster en Lingüística Aplicada, Instituto Tecnológico de Santo Domingo, INTEC*

*Maestría en Alta Dirección Pública, Instituto Ortega y Gasset (2008); Licenciado en Educación, mención en Letras, Universidad Central del Este, UCE (1987); Curso de Teología y Política, Departamento Ecuménico de Investigaciones, DEI, San José, Costa Rica (1987).*

*A partir de 1979 se integró a los movimientos urbanos populares de Santo Domingo, a los que perteneció durante más de dos décadas. Fue miembro fundador del Círculo Literario Francisco Urrondo, el cual coordinó (1981-1983) y del Colectivo de Literatura Popular, 1986-1988; profesor de Literatura en la Escuela San Juan Bautista de la Salle (1984-1988); Coordinador General del Comité para la Defensa de los Derechos Barriales, COPADEBA (1991-1992); miembro fundador de la ONG Ciudad Alternativa, parte de su Consejo Directivo (1989-1993); Coordinador del Área de Lengua del Centro Cultural Poveda (1993-2004); Coordinador de la Región Caribe del Consejo de Educación de Adultos de América Latina, CEAAL (2000-2003); y desde el 2004, Director de Reforma Política del Consejo Nacional de Reforma del Estado, CONARE.*

*Ha impartido docencia en el Instituto Tecnológico de Santo Domingo, INTEC; Universidad Católica de Santo Domingo, UCSD; y Universidad Iberoamericana, UNIBE.*





JCE

Junta Central Electoral

JUNTA CENTRAL

