

REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL  
EN AMÉRICA LATINA 1978-2007

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
Serie DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 418

---

Coordinador editorial: Raúl Márquez Romero  
Edición y formación en computadora: Wendy Vanesa Rocha Cacho

# REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA 1978-2007

DANIEL ZOVATTO  
J. JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ  
*Coordinadores*



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
IDEA INTERNACIONAL  
MÉXICO, 2008

IDEA Internacional  
*www.idea.int*

Primera edición: 2008

DR © 2008. IDEA Internacional.

DR © 2008. Universidad Nacional Autónoma de México.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN 978-970-32-5029-5

## CONTENIDO

Presentación . . . . .	XI
Héctor FIX-FIERRO	
Vidar HELGESEN	
Prólogo . . . . .	XV
Dieter NOHLEN	
Introducción . . . . .	XIX
J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ	
Daniel ZOVATTO	

### PRIMERA PARTE

#### LECTURA REGIONAL COMPARADA

Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada . . . . .	3
Daniel ZOVATTO	
J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ	

### SEGUNDA PARTE

#### ANÁLISIS NACIONALES

Reforma electoral en Argentina . . . . .	213
Alberto Ricardo DALLA VÍA	
Reforma electoral en Bolivia . . . . .	265
Jorge LAZARTE R.	

Reformas políticas y democracia en Brasil . . . . .	315
Leonardo BARRETO	
David FLEISCHER	
Reforma electoral en Chile . . . . .	353
Carlos HUNEEUS	
Reforma electoral en Colombia . . . . .	391
Humberto de la CALLE	
Reforma política en Costa Rica . . . . .	457
Rubén HERNÁNDEZ VALLE	
Reforma electoral en Ecuador . . . . .	495
Simón PACHANO	
Reforma política en El Salvador . . . . .	525
Álvaro ARTIGA-GONZÁLEZ	
Análisis de las reformas políticas en Guatemala . . . . .	571
Mario FUENTES DESTARAC	
La reforma política electoral en Honduras . . . . .	623
Ernesto PAZ AGUILAR	
La reforma electoral y el cambio político en México . . . . .	653
Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO	
Reforma electoral en América Latina: el caso de Nicaragua . . . . .	705
Sergio J. CUAREZMA TERÁN	
Francisco ENRÍQUEZ CABISTÁN	
Reforma electoral en América Latina: el caso de Panamá . . . . .	743
Eduardo VALDÉS ESCOFFERY	

CONTENIDO	IX
Reforma política en Paraguay . . . . .	783
Jorge SILVERO SALGUEIRO	
Reforma política en Perú . . . . .	821
Fernando TUESTA SOLDEVILLA	
Reformas políticas en América Latina: República Dominicana . .	865
Isis DUARTE	
Rosario ESPINAL	
Uruguay: reformas políticas en la nueva etapa democrática . . . . .	905
Jorge LANZARO	
Reforma electoral en el sistema político en Venezuela . . . . .	953
Allan R. BREWER-CARÍAS	

### TERCERA PARTE

#### APÉNDICES

Apéndice 1. Bibliografía general . . . . .	1023
Apéndice 2. Bibliografía por países . . . . .	1055
Apéndice 3. Notas curriculares de los autores . . . . .	1093

*Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 4 de febrero de 2008 en Formación Gráfica, S. A. de C. V., Matamoros 112, colonia Raúl Romero, 57630 Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México. En su edición se empleó papel cultural 70 x 95 de 50 kilos para los interiores y cartulina couché de 162 kilos para los forros. Consta de 1,000 ejemplares.





## PRESENTACIÓN

A partir de 1978, año en que se inicia la tercera ola democratizadora en América Latina, se ha venido desarrollando un intenso y rico proceso de reforma política y electoral que ha contribuido radicalmente a reconfigurar la región. En efecto, mientras que a mediados de los setenta sólo en Costa Rica, Colombia y Venezuela se elegían con regularidad las autoridades públicas mediante procesos electorales abiertos y competitivos, hoy, a pesar de los diferentes avances y retrocesos experimentados, en todos los países de la región se celebran elecciones libres para nombrar a los jefes de gobierno, y se ha avanzado en el mejoramiento de los marcos legales que han permitido el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Ciertamente, más allá de los mínimos electorales de elecciones libres y secretas, los países latinoamericanos han mostrado un progreso importante en la consolidación de sus instituciones políticas, entre las que destacan el fortalecimiento de los poderes Ejecutivos y Legislativos, reformas de los sistemas de partidos políticos y de los sistemas electorales, la inclusión de nuevas formas de participación política, y los procesos de transparencia y rendición de cuentas.

La relevancia y actualidad de estas transformaciones tienen especial importancia en un momento donde nuevas formas de hacer política y de entender la política parecen trascender la región. Este contexto político proporciona el escenario para evaluar lo que se ha logrado en las últimas tres décadas en materia de desarrollo democrático y, con base en ello, plantear los principales desafíos que los países latinoamericanos continúan enfrentando en lo que concierne al fortalecimiento democrático y la reforma institucional.

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM decidieron sumar esfuerzos con el fin de exponer las principales tendencias de reformas

que las democracias de la región han tenido durante los últimos 30 años. Dicho esfuerzo culminó con la presente publicación, titulada *Reforma política electoral en América Latina 1978-2007*. La investigación se concentra en el análisis de tres grandes áreas temáticas:

- a) Regímenes de gobierno.
- b) Sistemas electorales.
- c) Sistemas de partidos políticos.

El trabajo incluye 18 estudios nacionales escritos por un experto de cada país, a partir de los cuales se realizó un análisis comparado a nivel regional.

Sinceramente esperamos que el invaluable material en esta publicación retroalimente discusiones y debates así como la investigación sobre los nuevos procesos de reforma.

La realización de esta obra no habría sido posible sin el compromiso y la participación de un calificado y amplio grupo de expertos latinoamericanos, quienes aportaron sus conocimientos en cada uno de los aspectos de este complejo tema, tanto en su dimensión normativa como en las prácticas cotidianas de los diferentes países de la región. Sus valiosas contribuciones, la recopilación y sistematización de información, así como su compromiso e interés, resultaron fundamentales para la consecución de los objetivos propuestos. En reconocimiento de sus aportes expresamos nuestro agradecimiento a Alberto Dalla Vía (Argentina), Jorge Lazarte (Bolivia), David Fleischer y Leonardo Barreto (Brasil), Carlos Huneus (Chile), Humberto de la Calle (Colombia), Rubén Hernández (Costa Rica), Simón Pachano (Ecuador), Álvaro Artiga (El Salvador), Mario Fuentes (Guatemala), Ernesto Paz (Honduras), Lorenzo Córdova (México), Sergio Cuaresma y Francisco Enríquez (Nicaragua), Eduardo Valdés (Panamá), Jorge Silvero (Paraguay), Fernando Tuesta (Perú), Isis Duarte y Rosario Espinal (República Dominicana), Jorge Lanzaro (Uruguay) y Allan Brewer-Carías (Venezuela).

Finalmente, deseamos expresar nuestro especial reconocimiento y agradecimiento para Daniel Zovatto (IDEA Internacional) y Jesús Orozco Henríquez (UNAM) por la coordinación de este proyecto. Asimismo, un especial reconocimiento para Ileana Aguilar y Steffan Gómez por su intensa labor de coordinación y seguimiento en las diferentes etapas de la

investigación. Nuestro agradecimiento se extiende a José María Bringas Valdivia por su auxilio en la recopilación y sistematización de una parte de la información utilizada y a Raúl Márquez por su apoyo para la edición de la obra.

Héctor FIX-FIERRO  
Director del Instituto  
de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Vidar HELGESEN  
Secretario General, IDEA Internacional



## PRÓLOGO

La reforma política sigue ocupando un lugar relevante en la agenda política de América Latina. Esta observación se refleja, no sólo en las reformas políticas que se programan y llevan a cabo en la región, lo más ostentoso en el caso de las nuevas constituciones que en algunos países se encuentran en fase de legislación; sino que se desprende también de las encuestas entre politólogos, que en su mayoría manifiestan la idea de que lo que más apremia en América Latina son reformas institucionales.

En el tratamiento de esta temática, en la política y en las ciencias llamadas a su estudio, urge también una necesidad específica: el saber diferenciar. Acorde con lo que apuntaba George Spencer-Brown en su estudio *Laws of Form* (Londres, 1969), en la diferenciación estriba todo nuestro conocimiento. Esta sentencia resulta válida también en relación con el campo político-institucional. En el estudio de los factores que intervienen en el desarrollo de la democracia en América Latina conviene diferenciar entre los factores institucionales y los no-institucionales y, dentro del primer grupo, entre factores individuales como el sistema de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos políticos. El estudio de la famosa trilogía de factores, por lo demás, no debe restringirse a cada uno de ellos, sino que debe enfocar su interrelación. ¿Qué se puede saber realmente sobre el funcionamiento de un sistema presidencial sin considerar la estructura y el grado de institucionalización del sistema de partidos políticos como factores intervinientes? En el fondo muy poco, como lo demuestra precisamente el funcionamiento diferente de los sistemas presidenciales en América Latina.

Por otra parte, hay que diferenciar entre el sistema político y las condiciones económicas y sociales que lo rodean, diferenciación que nos recomienda la teoría sistémica. De no diferenciar correctamente entre sistema y contexto, se corre el peligro de incluir en el objeto observado, el sistema político, los fenómenos de su entorno, el estado del desarrollo

económico y social. Esta confusión es frecuente en América Latina, incluso entre los especialistas en ciencias sociales. La democracia en América Latina se define al atribuir a su concepto mismo algunas características de su entorno, lo que se expresa en el uso ya habitual de nuevos adjetivos de la democracia, por ejemplo democracia electoral, o sea restringida a lo electoral, o democracia de baja calidad, porque no pasa la prueba en comparación con las democracias de los Estados sociales, en cuya definición se incluye también su respectivo entorno socioeconómico. Estas ideas conceptuales justifican holgadamente que el estudio de las democracias latinoamericanas con miras a sus reformas se circunscriben al ámbito de lo político-institucional, como proponen los organizadores de este estudio colectivo: régimen de gobierno, régimen electoral, régimen de partidos y, finalmente, tomando en cuenta relevantes inquietudes actuales, las formas de participación directa del soberano en la toma de decisiones.

El postulado de diferenciación requiere también considerar las evoluciones nacionales, por cierto disímiles. El balance regional se establece, de acuerdo con el método inductivo, sobre la base de los informes nacionales. Esta metodología se contrapone a otra tendencia en las ciencias sociales en América Latina, la de evaluar el desarrollo de la democracia en la forma de un proceso de *benchmarking*, de marcar las distancias entre el estado actual y el estado deseado, para el que las democracias consolidadas de los países industriales constituyen su parámetro. Sin embargo, la simple medición entre países de diferentes niveles de desarrollo no contribuye a aclarar los factores condicionantes del desfase; se detiene más bien en indagar los factores que de esta u otra manera influyen en el proceso de consolidación o “desconsolidación” de la democracia constitucional. Sin embargo, no es posible eclipsarse del análisis causal cuando se trata de remediar la situación que se define como deficiente. Aún más, sin análisis histórico del caso concreto no es posible precisar las reformas que son apremiantes.

En este sentido, se observa en América Latina una tendencia a favorecer reformas que amplían los canales de participación. Sin lugar a dudas, la participación constituye un objetivo relevante, incluso un valor en sí mismo. Sin embargo, resulta imperioso para la salud de la democracia balancear adecuadamente la participación con la efectividad del sistema político. Y parece innegable que existe un cierto *trade off* entre ambas

metas. Ahora bien, la participación tiene un fuerte representante en la sociedad misma, en la sociedad civil que en América Latina en general menosprecia lo institucional cuando se presenta en forma de estructuras de participación representativas, y pide constantemente la ampliación de los canales de participación directa. Casualmente, a veces los protagonistas de la corriente participacionista perciben el *trade off*, y priorizan sin tardar mucho el objetivo de participación, como demuestra la siguiente cita que tomé de un cuaderno publicado para enseñar la democracia: “La primacía de la búsqueda de gobernabilidad y de estabilidad del gobierno son variables que influyen, negativamente, en el diseño de una democracia que posibilite una mayor participación de la ciudadanía en la gestión de lo público”. ¿Habrás leído semejante frase?

Por supuesto, la gobernabilidad, vinculada con el desempeño de los gobiernos en el campo de las políticas públicas, es un objetivo crucial para el futuro de la democracia en América Latina. Se trata de un valor altamente positivo que el debate político sobre reformas institucionales empieza a tomar en serio; mucho antes, las encuestas ya han llamado la atención sobre el fenómeno. Me refiero a la pregunta acerca de la preferencia entre una democracia y un régimen autoritario con desarrollo social, cuyo resultado en América Latina, un poco decepcionante para la democracia, señalaba la importancia que la gente atribuía al desempeño gubernamental en la lucha contra la pobreza y contra la desigualdad social. En términos más abstractos, referidos a la legitimidad, se impone otra diferenciación. La diferencia entre *input legitimacy* y *output legitimacy*.

En América Latina, en el discurso político y en numerosas reformas se ha dado prioridad a la legitimidad de entrada; se impone, sin embargo, aumentar la legitimidad de salida. Ya es hora de pensar en la gobernabilidad, en su aumento a través de reformas institucionales, sin perder de vista que su incidencia en el funcionamiento del sistema político depende de factores no institucionales. De entre ellos destaca la cultura política, factor que tiene mayor incidencia en el desempeño de las instituciones que en sentido inverso, las instituciones en el desarrollo de la cultura política.

Frente a estos horizontes de problemas en el quehacer de las ciencias sociales referidas a América Latina, el estudio colectivo que tengo el privilegio de prologar será recibido muy favorablemente. Cumple plenamente con los requisitos de diferenciación sobre los que he llamado la

atención, y atiende los criterios necesarios para resultar muy útil para el debate y para el campo de reformas a los que se refiere. Espero que reciba la acogida pertinente en el mundo académico y político que gracias a sus virtudes merece.

Dieter NOHLEN  
Universidad de Heidelberg



## INTRODUCCIÓN

América Latina vive desde hace tres décadas el proceso de redemocratización más prolongado, extenso y profundo de su historia, consecuencia de una doble transición que en algunos países es, incluso, triple: la primera, del autoritarismo a la democracia; la segunda, de economías fuertemente intervenidas por el Estado y relativamente cerradas, a economías más abiertas y orientadas al mercado; la tercera, que aplica sólo a ciertos países, de la guerra a la paz.

Una de las principales características de este proceso que se inició en 1978 en Ecuador y en República Dominicana, en el marco de la “tercera ola”, consiste en los desajustes que se han producido entre la política y la sociedad. Para algunos existe no sólo un retraso en las formas de hacer política, sino también en las formas de pensarla. Como bien apunta B. Nanin,<sup>1</sup> el patrón de la “democracia de partidos” ha declinado con el auge de nuevos modos de hacer política debido a los cambios operados en las sociedades mismas y en su cultura, debido a la fuerte presencia de los medios de comunicación.

De esta forma, la llegada de la “tercera ola” en América Latina vino acompañada de una intensa agenda de reformas que se caracterizó por un fortalecimiento de la institucionalidad democrática para la elección de representantes, transformaciones en el sistema de partidos políticos y, en algunos países, la inclusión de reformas de segunda generación que buscaron ampliar los márgenes de participación política de nuevos sectores de la ciudadanía en general. El objetivo de ese proceso de reconfiguración fue avanzar en la institucionalidad del sistema democrático, y como resultado de esta evolución hoy todos los países latinoamericanos celebran elecciones libres y transparentes, en un ambiente de paz social y seguridad política. Ciertamente en algunos países este desarrollo es mucho

<sup>1</sup> Nanin, B., “La metamorfosis de la representación”, en Dos Santos, M. R. (comp.), *¿Qué queda de la representación política?*, Caracas, CLACSO-Nueva Sociedad, 1994.



mayor que en otros, pero en general la región ha mostrado un progreso considerable.

Las características e intensidad de las reformas han sido influidas por la realidad y cultura política de cada país, así como por su tradición democrática. Ello ha generado una gran variedad y riqueza en cuanto a las normas y variaciones del sistema político existente en la región. Por otra parte, y a diferencia de las reformas económicas sobre las que existe un intenso debate y un profuso análisis, el estudio comparado de las reformas políticas-electorales en América Latina, sin perjuicio de algunos trabajos pioneros en este campo, resulta todavía anémico, sobre todo en relación con el impacto que las mismas han tenido para la estabilidad y gobernabilidad del sistema, para mejorar los niveles de representación, rendición de cuentas y transparencia de los actores políticos, así como para el desarrollo económico y social de la región.

No existe en América Latina una obra de carácter comparado sobre todos los aspectos principales de la reforma política electoral. Con seguridad, podemos hallar estudios sobre uno o varios de los temas que afectan el sistema político o a alguno de sus componentes, como el régimen de gobierno presidencialista, las variaciones en los sistemas de elección legislativa, o bien sobre la vida interna de los partidos políticos, entre otros; pero éstos, si bien importantes, al analizar sólo uno de los múltiples aspectos del funcionamiento de los sistemas políticos, no permiten tener una comprensión holística de las normas que rigen la totalidad de su accionar.

Fue precisamente la carencia de estudios latinoamericanos comparados sobre esta temática lo que motivó al Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA, y al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM a aunar esfuerzos para presentar un trabajo que muestre la situación actual de las diferentes áreas de reforma política electoral en los 18 países de América Latina,<sup>2</sup> y poder realizar, a partir de las experiencias nacionales, un mapeo de la situación regional. A lo largo de la obra se explora la experiencia resultante de las reformas emprendidas durante los últimos treinta años en cada uno de esos países y

<sup>2</sup> Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

en la región en su conjunto. Sus objetivos y contenidos los detallamos a continuación.

## I. OBJETIVO Y NATURALEZA DE LA OBRA

El objetivo general de esta obra es reunir, sistematizar, analizar y divulgar las características principales de los procesos de reforma política electoral en los 18 países de América Latina. Se busca, asimismo, identificar las principales tendencias de reforma, los temas abordados en el proceso reformador y los que aún se encuentran pendientes de regulación o claramente subregulados.

Los temas cubiertos por el estudio se dividen en tres variables que han sido denominadas por Dieter Nohlen como “la trilogía”:<sup>3</sup> sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos.

La investigación presenta un examen de cada uno de esos temas a partir de la experiencia de reforma en la región. En ese sentido, cabe advertir que cada país, de acuerdo con su tradición, idiosincrasia, costumbres y prácticas, ha inducido la legislación requerida para regular en función de sus necesidades y de su desarrollo político. Es posible, sin embargo, que la experiencia comparada sirva de guía para que otros países avancen en la regulación de temas pendientes, tratando de adaptar a sus realidades las experiencias jurídicas y efectos prácticos que en otras naciones han rendido beneficios.

Asimismo, debemos señalar que cuando se estudian asuntos relacionados con reformas político-electorales siempre surgen nuevos escenarios y procesos por documentar, pues casi a diario se generan nuevas regulaciones en los espacios de deliberación legislativa. De hecho, durante el proceso de elaboración de este estudio hemos tenido que incluir reformas que se han presentado en el límite del período de la investigación con la certeza, incluso, que en el momento de salida de este libro habrá nuevos procesos de reforma en trámite. Queda claro, así, que este trabajo no pretende agotar el tema, sino contribuir al debate y la reflexión sobre los progresos registrados a la fecha en América Latina.

<sup>3</sup> Nohlen, Dieter, “La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos”, *Justicia Electoral*, vol. V, núm. 8, 1997.

## II. ESTRUCTURA, METODOLOGÍA Y CONTENIDO DEL ESTUDIO

A la luz de los objetivos planteados, esta obra ha sido diseñada en su lenguaje y estructura para facilitar su lectura y la comprensión del tema. No se trata de un estudio estrictamente académico, si bien está basado en investigaciones rigurosas realizadas por especialistas en la materia y en un cuidadoso examen de la legislación vigente.

La obra se compone de tres partes: *a)* la primera comprende una lectura regional comparada sobre la reforma política electoral en América Latina; *b)* la segunda presenta 18 análisis nacionales sobre esta materia, y *c)* la tercera contiene los apéndices.

Los 18 análisis nacionales fueron realizados y escritos por un experto de cada país de la región. Cada uno de ellos estructuró su estudio de acuerdo con una guía que le fue suministrada por el equipo coordinador de la investigación. Esta guía fue previamente validada a fin de que abarcara los principales temas de reforma que afectan la vida del sistema político en su conjunto.

A partir de la información presentada en cada uno de los estudios nacionales se estructuró un análisis comparado con las principales reformas y tendencias en el ámbito regional, que se presenta en la primera parte de la obra. Esta lectura comparada sistematiza, en el plano latinoamericano, los diversos temas contemplados en la guía de investigación, mostrando los avances y retrocesos y, sobre todo, las diferencias que aún existen en el desarrollo democrático institucional.

Por último, y con el propósito de complementar el análisis presentado en los estudios nacionales y en el balance regional, en la tercera parte se incluye un apéndice con la compilación de la bibliografía más relevante sobre las diversas áreas de la reforma política electoral. Asimismo, se presentan las notas curriculares de los autores que participaron en este proyecto.

## III. PÚBLICO META

Los principales destinatarios de la obra —si bien no los únicos— son: *a)* los políticos o tomadores de decisiones de alto nivel jerárquico en la vida política de los países de la región, y *b)* los legisladores involucrados

en la evaluación del sistema político y el desarrollo de la legislación en esta materia.

Esta obra se dirige también a: *c)* miembros de la sociedad civil interesados en participar de los diversos procesos de reforma a lo interno de sus países; *d)* funcionarios de los órganos electorales, gerentes y otros actores con responsabilidades funcionales en aspectos particulares de la gestión electoral; *e)* institutos políticos, fundaciones, internacionales partidarias y centros de investigación que realizan estudios y llevan a cabo actividades sobre el funcionamiento del sistema político y la consolidación democrática; *f)* organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que prestan asistencia y ejecutan labores en torno a los temas aquí desarrollados, y *f)* a los expertos y académicos interesados en la temática del fortalecimiento y desarrollo de la democracia.

#### IV. NOTAS METODOLÓGICAS

El primer paso que se dio en este proyecto de investigación fue la elaboración de los términos de referencia para el desarrollo de los estudios nacionales. Intentamos diseñar una guía de análisis que abarcara los temas medulares para entender el comportamiento de los sistemas políticos de la región, y que a su vez permitiera al investigador presentar un panorama exhaustivo del desarrollo de las reformas en cada uno de los componentes del sistema a lo largo del período de estudio.

Luego se eligió y contrató a los 18 expertos que desarrollarían el análisis en cada país, quienes elaboraron sus estudios nacionales siguiendo las pautas fijadas en las guías de investigación diseñadas para ese propósito.

Posteriormente se realizó una sistematización de la información y, con ella, se elaboró una lectura regional comparada. Este repaso, contenido en la primera parte de la obra, recoge las principales características de la reforma en el ámbito regional. De esta forma, el lector cuenta, por un lado, con la perspectiva nacional y, por otro, con el análisis regional.

#### V. CONTENIDO TEMÁTICO DEL ESTUDIO

La investigación se concentra en el análisis de tres grandes áreas: reformas al sistema de gobierno, reformas al sistema electoral y reformas

al sistema de partidos políticos. Éstas se subdividen a su vez en temas clave en el accionar de los sistemas políticos de América Latina que, como ya se señaló, fueron desarrollados en el plano nacional y luego en el comparado regional.

En el ámbito de los análisis nacionales, el detalle de los contenidos de la investigación es el siguiente: en el primero se presenta una breve introducción que describe el contexto político de las reformas y los principales hechos históricos que configuraron el sistema político y electoral de cada país; con ello se busca determinar el estado inicial de las democracias de la región al entrar a este periodo de reformas.

En el segundo se analizan las reformas al régimen de gobierno. En esta sección se dio énfasis a las que se han desarrollado para fortalecer o debilitar el presidencialismo y a las reformas para modificar el régimen en aras de uno semipresidencial o parlamentario. Asimismo, en esta parte se desarrollan las reformas que se establecieron para reequilibrar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. El último apartado de esta sección se adentra en el papel de las instituciones de rendición de cuentas y las modificaciones que se han dado sobre este tema.

Luego, en el tercer desarrollo temático, se analizan las reformas al régimen electoral, entre ellas el sistema de elección presidencial, la duración del mandato, la simultaneidad de las elecciones, las reformas en materia de reelección presidencial y los componentes del sistema de elección legislativa, donde se destacan el tamaño de las circunscripciones, el tipo de fórmula de asignación de escaños y las características de las listas electorales. También se evalúan en este capítulo las reformas al organismo electoral, tanto en el ámbito jurisdiccional como administrativo, y se examinan los mecanismos de democracia directa que han sido incluidos en la legislación de la región, junto con las experiencias prácticas y su impacto. En suma, este recuento por el sistema electoral permite manejar un panorama mucho más claro de los niveles de representación, gobernabilidad y participación en cada uno de los países.

En la cuarta sección se desarrolla todo lo referido al sistema de partidos políticos y a las reformas hechas a las leyes de partidos. Entre ellas destaca lo referido a la democracia interna, tanto para la elección de autoridades como para la elección de candidaturas. Asimismo, se analiza la evolución de los sistemas de financiamiento político, en su componente público y privado, y las múltiples variaciones entre países. Por otro lado,

se aborda lo referido a la participación política de la mujer por medio de la inclusión de cuotas, y las reformas sobre candidaturas independientes que eliminan el monopolio de la representación a los partidos políticos. Por último, se examinan las regulaciones sobre el transfuguismo, tema de reciente inclusión en la legislación regional.

Por su parte, el último apartado recupera una evaluación de las reformas efectuadas a nivel nacional, su impacto y una valoración en el sentido de si cumplieron o no con los objetivos iniciales. Con los insumos desarrollados a nivel nacional se elaboró una lectura regional comparada, en la cual los temas referidos se cotejaron para presentar al lector las diferencias y similitudes del enfoque regulador en cada uno de los 18 países que abarca el estudio. Este balance comparado se inicia con una aproximación teórica a cada uno de los temas, seguido de un diagnóstico de las principales tendencias de reforma observadas en la región y de su impacto. Por último, se describe el estado del arte actual de los países latinoamericanos con respecto a cada uno de los temas desarrollados.

## VI. LIMITACIONES ENFRENTADAS

Es necesario reconocer que existen numerosas limitaciones metodológicas y prácticas a la hora de llevar a cabo un proyecto de investigación como el que aquí se desarrolla, sobre todo si se considera que en América Latina los sistemas electorales, y en general los sistemas políticos, están en constante transformación.

Uno de los principales problemas con el que se enfrentó el equipo coordinador de este estudio fue la constante modificación, durante el periodo de análisis, de algunos aspectos de los sistemas políticos de la región, lo que nos obligó a modificar los documentos en varias oportunidades. Esta situación motivó que estableciéramos el mes de diciembre de 2007 como fecha de cierre del análisis, aclaración pertinente en caso de que durante los primeros meses de 2008 se hayan dado reformas que afecten los temas tratados.

Cabe advertir, también, que en algunos países latinoamericanos aún se presentan muchas imprecisiones y vacíos legales en varias de las áreas estudiadas. Fue difícil incluso documentar los procesos internos de reforma de los países debido a la especificidad de los contenidos y las cons-

tantes modificaciones legales en algunos de ellos. De igual forma, la poca claridad de la legislación o de los efectos de las reformas en ciertas materias da pie a que el análisis sea objeto de diversas interpretaciones, aun por parte de los mismos expertos en el tema. En ese sentido, debemos señalar que durante el proceso de investigación se realizaron todas las consultas necesarias para ofrecer al lector el panorama más claro y riguroso de lo que sucede en la región.

Sin embargo, y pese a estas limitaciones, la obra supone el producto de un serio esfuerzo por ofrecer al lector, desde una perspectiva comparada, los principales procesos de reforma política electoral que se han desarrollado en las últimas tres décadas en América Latina.

Aspiramos que este estudio aliente el debate, la reflexión y el intercambio de experiencias sobre estos temas, y que se convierta en un instrumento importante en la interminable tarea por fortalecer los sistemas políticos y la democracia en América Latina.

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ  
Investigador en el Instituto  
de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Daniel ZOVATTO  
Director Regional para América  
Latina, International IDEA



## REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA 1978-2007: LECTURA REGIONAL COMPARADA

Daniel ZOVATTO  
J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reformas al régimen de gobierno*. III. *Reformas al régimen electoral*. IV. *Reformas al sistema de partidos políticos*. V. *Conclusiones y reflexiones finales*. VI. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

Para iniciar el análisis del proceso de reforma política y electoral ocurrido en Latinoamérica a partir del inicio de la tercera ola democrática,<sup>1</sup> es pertinente tener presente lo sostenido por Giovanni Sartori, quien ha señalado: “..es claro que las instituciones y Constituciones no pueden hacer milagros. Pero difícil será que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno”.<sup>2</sup> Para Sartori, la estructura legal de un país ordena y disciplina los procesos de toma de decisiones en el Estado, aspecto fundamental para el buen funcionamiento de la democracia moderna.

En efecto, la producción de buenos gobiernos está marcada por el diseño y la construcción de las estructuras normativas e institucionales capaces de generar gobernabilidad en el marco de la democracia representativa; por ende, los procesos de reformas legales y constitucionales significan

<sup>1</sup> Véase Huntington, Samuel, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Londres, Norman, 1991.

<sup>2</sup> Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 8.



un asunto crucial para la democracia, en la medida en que contribuyen a dar viabilidad a la interacción política.

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

En esta línea de pensamiento, el examen que presentamos pretende reflejar las principales características y tendencias del proceso latinoamericano de reforma política y electoral durante el periodo que va desde 1978 hasta 2007, organizado en torno a los ejes principales:

- Reformas del régimen de gobierno.
- Reformas del régimen electoral.
- Reformas del régimen de partidos políticos (en materia de democratización interna y de financiación).

En la primera parte del estudio, referida al régimen de gobierno, se analizan el sistema de gobierno presidencial vigente en la región y las iniciativas presentadas para modificarlo, y se hace una caracterización de los sistemas latinoamericanos. También se examinan las reformas para equilibrar la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y las vinculadas con las instituciones de rendición de cuentas.

En la sección correspondiente a las reformas al régimen electoral se abarcan las relacionadas con el sistema de elección presidencial, la duración del mandato y la reelección, la simultaneidad de las elecciones, el sistema de elección legislativa (para ambas cámaras), las reformas dirigidas al organismo electoral y las producidas en materia de democracia directa.

En la parte correspondiente a las reformas relacionadas con el sistema de partidos políticos se analizan las principales transformaciones de su democracia interna, su financiamiento político, la discriminación positi-

va (género y otras poblaciones), las candidaturas independientes y el transfuguismo político.

Finalmente, a manera de cierre, se destacan las principales características de los procesos de reforma realizados durante el periodo de estudio, y una valoración final de los objetivos que deben guiar la nueva agenda de reformas en la región, con base en la experiencia obtenida a lo largo de estas tres décadas.

Cabe destacar, como se ha señalado en la nota introductoria de esta obra, que los procesos de reforma están en continua evolución. Por ello, no es de extrañar que al momento de escribir este balance ya en algunos países se estén dando, si bien en diversos niveles de desarrollo, gestiones para una nueva reforma política o electoral. Tales son los casos de Colombia, donde la comisión primera del Senado de la República aprobó en diciembre de 2007 la propuesta de reforma constitucional que incluye modificaciones al sistema del financiamiento de partidos, entre otros temas; Costa Rica, en donde una comisión legislativa está tramitando reformas a la ley electoral, también con énfasis en los aspectos del financiamiento político. Por su parte, en Nicaragua el partido de gobierno está actualmente promoviendo una moción de reforma constitucional que busca el cambio de un régimen presidencialista a un régimen de naturaleza parlamentarista.

Dado que estas iniciativas de reforma están aún en proceso de discusión, y que el cierre de este estudio es diciembre de 2007, no han sido incluidas en él. Sin embargo, nos parece relevante señalarlos, para llamar la atención sobre el continuo movimiento en esta materia.

## II. REFORMAS AL RÉGIMEN DE GOBIERNO

En este apartado se ofrece un panorama sobre los diversos procesos de reforma a los regímenes de gobierno en América Latina en el marco de la “tercera ola democrática”. Dichos procesos (al lado de los relacionados directamente con el sistema electoral y el sistema de partidos políticos) se han caracterizado por su contribución a la transición o consolidación de la democracia en los 18 países de la región que integran el estudio, propiciando el hecho histórico inédito de que nunca en América Latina la democracia se ha extendido tanto (aun cuando no en todas partes con la profundidad deseada) y por un periodo tan prolongado.

### 1. *La forma de gobierno presidencial en la región*

Aunque el régimen presidencial se generalizó en el continente durante los siglos XIX y XX, debe recordarse que no ha constituido la única forma de gobierno ensayada en América Latina. Entre los ejemplos opuestos a la fórmula presidencial eminentemente republicana puede citarse el régimen monárquico o imperial que se adoptó en algunas de las colonias recién emancipadas, como en el caso de México en 1821 y, posteriormente, bajo Maximiliano (1865-1867), si bien el régimen imperial que logró establecerse y alcanzó mayor eficacia fue el brasileño, que funcionó de 1823 a 1889.

Por otra parte, dentro de las formas de gobierno democráticas de carácter republicano adoptadas en la región, pero distintas a la presidencial, es frecuente identificar como régimen parlamentario el establecido en Chile entre 1891 y 1924 (aunque autores destacados se resisten a catalogarlo de tal manera).<sup>3</sup> En realidad, parecería que dicho sistema podría calificarse más bien como un tipo de sistema presidencial, denominado presidencialismo parlamentarizado según la clasificación propuesta por Jorge Carpizo, y que más adelante se explica y adopta, de la misma manera que el establecido en las Constituciones de Chile de 1833, Perú de 1856 y Uruguay de 1934. De manera similar, y dentro del modelo de presidencialismo, cabría mencionar los sistemas que contemplaron matices parlamentarios o, incluso, aquellos que establecieron un presidencialismo atemperado, con cierto predominio del Legislativo, como el de las Constituciones de Uruguay de 1839, México de 1857 y Chile de 1925.<sup>4</sup> Por otra parte, y como una forma de gobierno distinta, conviene recordar el ejemplo del régimen directorial uruguayo, consistente en un Ejecutivo colegiado, vigente de 1918 a 1933 y de 1952 a 1966.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Si bien el Parlamento tenía la facultad de censurar ministros, carecía de atribuciones para censurar al jefe de gobierno, característica clave de un sistema parlamentario (cfr. Nohlen, Dieter, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, México, TEPJF-IFE-Friedrich-Nauman Stiftung, 1999, pp. 32 y 33).

<sup>4</sup> Véase Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, 2007, pp. 194-207.

<sup>5</sup> Véase Gros Espiell, Héctor, "El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina", *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977, pp. 9 y ss. Incluso en México, con motivo de la Constitución de Apatzingán de 1814, durante

En la actualidad, cabe afirmar que los 18 países objeto de análisis adoptan un sistema presidencial.

A. *El debate presidencialismo vs. parlamentarismo*

A partir de finales de los años setenta y de manera acelerada durante la segunda mitad de la década de los ochenta, junto a diversos países de la región que habían preservado de antaño su sistema presidencial de gobierno, se restauraron paulatinamente regímenes constitucionales del mismo carácter en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay (después de cierto periodo bajo regímenes autocráticos, como resultado de distintas causas y el triunfo de la doctrina de la “seguridad nacional” desde los sesenta y la consecuente intervención del ejército en la política). Lo anterior ha permitido, apunta Jorge Carpizo, que todos y cada uno de los 18 países del área califiquen como democracias, al menos electorales (en tanto que sus gobiernos se han venido vertebrando a través de elecciones libres, justas y auténticas; esto es, mediante elecciones competitivas partidarias abiertas, generalmente objetivas y limpias).<sup>6</sup>

Antes de ahondar en las características del sistema presidencial y de sus diferencias y/o posibles combinaciones con el sistema parlamentario, es oportuno advertir que ambas formas de gobierno (a las que cabría agregar la del gobierno directorial, ya mencionada) es común situarlas dentro de la forma de Estado de democracia clásica y distinguirlas no só-

la lucha de independencia —y que rigió parcialmente— se adoptó también un gobierno directorial conformado por un Ejecutivo colegiado de tres individuos designados por el Congreso (véase Orozco Henríquez, J. de Jesús, “El Poder Legislativo en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992, p. 221).

<sup>6</sup> Véase Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, cit., nota 4, pp. 111 y 112. Lo anterior de acuerdo con una noción minimalista de democracia como la postulada por Joseph Schumpeter, que pone énfasis en la libertad electoral y la competencia entre distintas opciones políticas como sus elementos constitutivos (*Capitalism, Socialism, and Democracy*, 3a. ed., Nueva York, Harper and Brothers Publishers, 1950, pp. 284 y ss). Con independencia de que, desde la perspectiva de un Estado constitucional democrático de derecho, se considere insuficiente una concepción minimalista de la democracia y se estime conveniente otra más robusta, como la democracia constitucional, esencialmente comprometida con la salvaguarda de los derechos fundamentales.

lo de la forma de Estado autoritario sino de la del Estado socialista, atendiendo a la clasificación propuesta por Paolo Biscaretti di Ruffia.<sup>7</sup>

En este sentido, aun cuando todavía hace poco tiempo era común identificar a varios sistemas latinoamericanos dentro de la forma de Estado autoritario, de acuerdo con esa noción mínima de democracia sería posible ubicar a la totalidad de los 18 países estudiados entre las formas de gobierno del Estado de democracia clásica, caracterizado por la vigencia o aspiración de dos valores fundamentales, como la libertad y la igualdad, consagrados en los diversos ordenamientos constitucionales de la región.

En lo que se refiere a los regímenes latinoamericanos bajo la forma de Estado democrático, resulta también claro que la democracia no ha logrado consolidarse en la región ante los preocupantes déficits de justicia social (la persistencia de altos grados de pobreza y desigualdad, incrementados por las políticas neoliberales) y los déficits político-institucionales (la debilidad del Estado de derecho, la insuficiente rendición de cuentas, los patrones de comportamiento tradicionales de la elite política, el clientelismo, la corrupción, el desprestigio de los partidos políticos y la clase política, los bloqueos políticos, la disminución de la eficiencia del gobierno y, en general, los problemas estructurales que dificultan la gobernabilidad democrática).<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Véase Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, trad. de Héctor Fix-Zamudio, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

<sup>8</sup> Cfr. Nohlen, Dieter, *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2006, pp. 31-33; O'Donnell, Guillermo A., "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America", en Méndez, Juan E. et al. (eds.), *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, Helen Kellogg Institute for International Studies, 1999, p. 326. Según datos de Latinobarómetro, tanto el apoyo difuso (valoración positiva de la democracia) como el apoyo específico (satisfacción con la democracia) son relativamente bajos y presentan una tendencia regresiva. Si bien la democracia se mantiene en América Latina como el sistema preferido, el porcentaje de aprobación descendió de 62% en 1997 a 58% en 2006 (respecto de 2005 se aprecia un aumento de 5% en cuanto a valoración positiva de la democracia, debiendo considerar que se llevaron a cabo varias elecciones y la bonanza económica, pues el PIB mejoró 4%). Si se atiende al grado de apoyo específico a la democracia, es posible constatar una disminución que va de 41% en 1997 a 38% en 2006. Mientras que en 1997 los ciudadanos calificaron a la democracia en la región, en promedio, con 5.8, en una escala de 1 a 10, en 2005 había bajado a 5.5 y se elevó de nuevo en 2006 a 5.8 (probablemente por el elevado número de procesos electorales en ese año).

De ahí que haya sido recurrente la búsqueda, en los distintos países del área, de reformas institucionales idóneas que contribuyan al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática (entendida, en palabras de Dieter Nohlen, como la estructura política que facilita la adopción de la legislación y la implementación de políticas públicas que satisfagan las necesidades básicas de la población, promuevan el bienestar común y, a su vez, retroalimenten la legitimidad del sistema).<sup>9</sup> Al respecto, durante los años ochenta emergió el debate sobre las causas de la inestabilidad política de que había adolecido la región, los remedios y las alternativas posibles y deseables. Se trataba, entre otras cuestiones, de preguntarse si el diseño presidencial tradicional era el adecuado para lograr la “gobernabilidad democrática”.

Una de las alternativas propuestas fue la de adoptar el sistema parlamentario como régimen político de gobierno, porque se lo pensaba como más apto que el presidencial para contribuir a la estabilidad política democrática. Antes de hacer referencia a la polémica que se derivó, principalmente académica, conviene puntualizar la distinción esencial entre sistema presidencial y sistema parlamentario.

<sup>9</sup> Cfr. Nohlen, Dieter, *El institucionalismo contextualizado...*, cit., nota anterior, p. 54. Al diferenciar entre la legitimidad de entrada y la legitimidad de salida, Nohlen muestra que una justicia electoral (en tanto garantía de la celebración de elecciones libres, justas y auténticas), aunque necesaria para el orden democrático, no es suficiente para garantizar el mantenimiento y consolidación de la democracia. En su opinión, la justicia electoral ha cumplido en varios países una actividad ejemplar, pero los valores que representa todavía no han sido integrados a la cultura política de las elites, de los grupos de representación política y de la ciudadanía. Mientras no se resuelvan los problemas de gobernabilidad y de rendimiento de los gobiernos democráticos, la consolidación de la democracia será siempre un tema pendiente. Cuando los resultados de la política en el campo económico y social quedan para una gran mayoría de la población por debajo de cierta barrera, de cierto nivel tolerable, parece difícil poder mantener o generar el afecto de la gente por la democracia, sus instituciones y procedimientos. La legitimidad de las estructuras proviene en gran parte del cumplimiento de las expectativas vinculadas con sus funciones. Para romper con el carácter actualmente problemático de esta interdependencia, resulta imperioso incrementar el resultado de las políticas públicas, o sea, aumentar su efectividad. La consolidación de la democracia depende, por tanto, del esfuerzo en el ámbito de salida de la legitimidad, como lo demuestran las encuestas; sin embargo, el discurso político sigue centrado en el ámbito de entrada. Las funciones prioritarias en el momento histórico que atraviesa la región son, por tanto, fortalecer las instituciones políticas para aumentar su efectividad y eficiencia, y con ello aumentar su legitimidad. De ahí la necesidad de una sociedad civil comprometida con la democracia que no menosprecie los mecanismos institucionales de representación.

Para los efectos de este trabajo,<sup>10</sup> se caracteriza al sistema presidencial como aquel que reúne en un solo individuo, denominado presidente de la República, las funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno. El presidente es elegido popularmente, y no puede ser destituido por el Legislativo; a la vez, el presidente queda inhabilitado para disolver al Parlamento, por lo que los mandatos de ambos son fijos.

Por su parte, el sistema parlamentario se caracteriza por un Ejecutivo dual, en tanto que las funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno se encomiendan a personas distintas, donde el jefe de gobierno es prácticamente elegido por la mayoría parlamentaria, que también puede exigir responsabilidad política al gobierno (a uno de sus miembros o al gabinete como unidad) y propiciar la conclusión anticipada de su encargo, en tanto que en contrapartida el jefe de gobierno puede solicitar al jefe de Estado la disolución anticipada del Parlamento.

Como se mencionó, desde finales de la década de los ochenta hasta la mitad de los noventa la discusión en torno a la forma de gobierno “*presidencialismo vs. parlamentarismo*” se convirtió en una intensa disputa académica. En esa discusión se enfrentaron, sobre todo, dos posiciones contrapuestas que representaban dos formas diferentes de valorar el peso de las variables institucionales. Por un lado, el enfoque normativo-deductivo de Juan Linz y sus seguidores,<sup>11</sup> que favorecía normativamente al parlamentarismo como forma de gobierno “ideal” y, por otro, el enfoque histórico-empírico representado por Dieter Nohlen y sus adeptos,<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Es posible identificar otras diferencias relevantes entre sistema presidencial y sistema parlamentario, para lo cual puede consultarse a Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, cit., nota 4, pp. 40-42 y 46-50, así como Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1962, pp. 319 y ss. En todo caso, las características que se señalan a continuación hay que tomarlas ciertamente en el sentido de “tipos puros” con valor heurístico para el análisis empírico, pero no como si fuesen la realidad misma.

<sup>11</sup> Véase Linz, Juan, “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, vol. I, núm. 1, 1990, pp. 51-69; del mismo autor: “The Virtues of Parliamentarism”, *Journal of Democracy*, vol. I, núm. 4, 1990, pp. 85-91; “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?”, en Linz, J. y Valenzuela, A. (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore-Londres, Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 3-87.

<sup>12</sup> Nohlen, Dieter, “Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina (notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, 1991, pp. 43-54; del mismo autor, “Presidencialismo vs. parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos”, en Nohlen, D. y Fernández, M. (eds.), *Presidencialismo reno-*



que no prefería *a priori* un sistema de gobierno concreto, criticaba los supuestos teóricos y metodológicos de aquella y abogaba por una perspectiva de investigación que tratase comparativamente la cuestión de la idoneidad democrática de sistemas de gobierno en situaciones históricas concretas.

Juan Linz, desde su libro sobre *La quiebra de las democracias* (publicado originalmente en inglés en 1978),<sup>13</sup> ya se había empeñado en demostrar la “inferioridad” estructural del presidencialismo, resaltando la relación entre los derrumbes democráticos y los problemas de transición y consolidación de la democracia, por un lado, y la presencia del presidencialismo en América Latina, por otro. Linz recomendaba por tanto, sin restricciones, la introducción del parlamentarismo como la mejor opción para todos los países de la región sin importar su grado de desarrollo o sus especificidades históricas.

Según Linz, las debilidades del presidencialismo son: *a)* la dualidad democrática del Legislativo y el Ejecutivo; *b)* la rigidez sistémica, poco apta para la política democrática de la negociación e incapaz de enfrentar situaciones de crisis entre Ejecutivo y Legislativo, y *c)* el carácter conflictivo y de suma cero de las elecciones presidenciales y de la competencia partidaria. Esas características del presidencialismo establecerían “incentivos” para estrategias no cooperativas entre los actores políticos y de ello derivarían situaciones de bloqueo institucional que podrían degenerar en intervenciones militares y propiciar el derrumbe de la democracia.<sup>14</sup>

Las tesis de Linz generaron diversas reacciones:<sup>15</sup> su asunción incondicional (Valenzuela);<sup>16</sup> su relativización mediante la introducción de otras

vado, Caracas, Nueva Sociedad, 1998, pp. 15-25, ambos trabajos reimpresos en Nohlen, Dieter, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos...*, *cit.*, nota 3, pp. 25-41 y 43-67.

<sup>13</sup> Véase Linz, Juan, *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdowns and Reequilibrations*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978; *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.

<sup>14</sup> Véase Linz, “The Perils of Presidentialism”, *op. cit.*, nota 11, pp. 51-69; “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?”, *op. cit.*, nota 11, pp. 3-87.

<sup>15</sup> Véase Ortiz Ortiz, Richard, “Introducción. Contextos, instituciones y actores políticos: Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones políticas en América Latina”, en Nohlen, Dieter, *El institucionalismo contextualizado...*, *cit.*, nota 8, pp. 6-13.

<sup>16</sup> Véase Valenzuela, Arturo, “The Crisis of Presidentialism”, en Mainwaring, Scott y Valenzuela, Arturo, *Politics, Society, and Democracy, Latin America*, Boulder, Westview Press, 1998.



variables en el análisis (Mainwaring);<sup>17</sup> su aceptación sin admitir la solución parlamentaria (Sartori);<sup>18</sup> la defensa del presidencialismo (Mettenheim)<sup>19</sup> y, por último, la crítica abierta (Nohlen).<sup>20</sup>

Dieter Nohlen se distancia explícitamente de los supuestos y las argumentaciones de Juan Linz, criticando la construcción artificial de modelos institucionales “ideales” y de las especulaciones deductivas orientadas en tipos “puros”. En cambio, desarrolla su propio programa para la evaluación del modo de funcionamiento de los sistemas de gobierno a través del enfoque histórico-empírico, proponiendo más bien investigar de manera comparativa y cualitativa las variantes institucionales existentes en las democracias modernas mediante la descripción sistemática de arreglos institucionales concretos en conexión estrecha con su contexto histórico, social, político y cultural. Sólo el examen de todos los factores pertinentes puede explicar adecuadamente la complejidad del funcionamiento institucional y de la estabilidad política. Por tanto, no se puede establecer, *a priori*, la superioridad universal de cierto arreglo institucional, toda vez que en la estabilidad, eficacia y rendimiento de las instituciones políticas, muchas veces, como insiste el profesor Nohlen, “el contexto hace la diferencia”.<sup>21</sup>

Giovanni Sartori se incorporó al debate y resumió su posición en la fórmula: “ni presidencialismo ni parlamentarismo”. Aunque comparte las tesis sobre las deficiencias sistémicas del presidencialismo, afirma que de las críticas al presidencialismo no se deduce automáticamente que la “buena alternativa” sea el parlamentarismo, y sentencia: “El parlamenta-

<sup>17</sup> Mainwaring, Scott, “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, vol. 24, núm. 1, octubre de 1993, pp. 198-228; Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S., “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”, en el libro compilado por ellos, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002, pp. 19-64.

<sup>18</sup> Véase Sartori, Giovanni, “Neither Presidentialism nor Parliamentarism”, *op. cit.*, nota 11, pp. 107 y ss.

<sup>19</sup> Véase Mettenheim, Kurt von (ed.), *Presidential Institutions and Democratic Politics*, Baltimore, 1997.

<sup>20</sup> Véase Nohlen, Dieter, “Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina (notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)”, *op. cit.*, nota 12, pp. 43-54; “Presidencialismo vs. parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos”, *op. cit.*, nota 12, pp. 15-25; *El institucionalismo contextualizado...*, *cit.*, nota 8, pp. 53-80.

<sup>21</sup> *Idem.*

rismo puede resultar un fracaso tanto y tan fácilmente como el presidencialismo” si no se dan las condiciones indispensables para su funcionamiento, sobre todo *partidos parlamentariamente adecuados*. Sartori afirma con acierto que “la mejor forma política es la que sea más aplicable en cada caso. Esto equivale a decir que el contexto es esencial”.<sup>22</sup>

Ciertamente, los sistemas presidenciales no fueron reformados en América Latina según las recomendaciones normativo-deductivas en favor del parlamentarismo y, no obstante los pronósticos pesimistas sobre la estabilidad de esas democracias presidenciales, la mayoría de los regímenes políticos en la región no han colapsado desde la última ola democratizadora. Al contrario, el presidencialismo se ha fortalecido como el sistema de gobierno preferido en la región y ha mostrado un mejor desempeño relativo, así como capacidad de adaptación a los nuevos desafíos.<sup>23</sup>

Además del propio Nohlen, la investigación de los efectos institucionales en situaciones históricas concretas y la reforma del sistema presidencial hacia un “presidencialismo renovado” ha sido bien acogida por destacados autores en la investigación comparada en América Latina.<sup>24</sup>

Con respecto al margen de la reforma política, y en vista de la profunda tradición presidencialista en América Latina y de las dificultades de introducción del parlamentarismo, Nohlen aboga por una reforma controlada del presidencialismo que contribuya a su renovación y por un *funcionamiento parlamentarista* del sistema presidencial mediante el forta-

<sup>22</sup> Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 18, p. 110.

<sup>23</sup> Véase Nohlen, Dieter, *op. cit.*, nota 20. De ahí que en la discusión sobre presidencialismo vs. parlamentarismo, Nohlen ya no representa la posición minoritaria. Finalmente, se impuso la tesis de que sobre las ventajas y desventajas de los sistemas de gobierno no se puede discutir en abstracto, sino que se deben incluir en el análisis las condiciones históricas concretas de la política y de la sociedad. El institucionalismo contextualizado ha logrado, por ende, acreditarse como una perspectiva productiva para abordar la discusión politológica sobre las formas de gobierno en democracias no consolidadas y sus efectos sobre la estabilidad democrática (véase Ortiz Ortiz, Richard, *op. cit.*, nota 15, pp. 6-13).

<sup>24</sup> Piénsese, por ejemplo, en Carpizo, Jorge, “México, ¿sistema presidencial o parlamentario?”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 1, 1999, pp. 49-84; *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, *cit.*, nota 4; García Belaúnde, Domingo, “Reconstrucción del sistema político y la ingeniería constitucional”, *Perú 2000: un triunfo sin democracia*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2000; Lanzaro, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas*, Buenos Aires, FLACSO, 2001; Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, 2003.

lecimiento del Legislativo y el mejoramiento y flexibilización de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, con el fin de fortalecer la gobernabilidad, aumentar el rendimiento de las políticas públicas y acrecentar la legitimidad en el marco de cada uno de los sistemas presidenciales. Las sugerencias de reforma se dirigen particularmente hacia la creación de incentivos institucionales (rompiendo con la lógica de “*the winner takes all*” del presidencialismo clásico) para conformar coaliciones estables en el Legislativo que apoyen el trabajo del gobierno; en su caso, la creación de un primer ministro (como también de un jefe de gabinete) cuya legitimidad descansa en una mayoría legislativa y que atienda e incentive las relaciones entre el gobierno y el Legislativo, en el entendido de que las propuestas de reforma deben ser de carácter específico y, por ende, no referidas a América Latina en general sino a países concretos.<sup>25</sup>

Debe tenerse presente, incluso, la importancia de factores no estrictamente constitucionales en el logro de una mayor flexibilidad y efectividad en las relaciones Legislativo-Ejecutivo. En este sentido, la permanente discusión sobre la necesidad de cambios institucionales puede conducir a modificaciones en las actitudes y los comportamientos informales de la clase política, que finalmente sustituyen y vuelven prescindibles los cambios formales.

De manera similar, en aquellos sistemas que a fin de profundizar y consolidar la democracia han pretendido equilibrar mejor la distribución de poder del Estado a través del aumento del poder del Legislativo (y también del Poder Judicial) en detrimento del poder del presidente, sólo se traducirán en una auténtica mejora de la gobernabilidad democrática si el Legislativo logra desarrollar una comprensión cabal de su función en el marco del nuevo diseño, que reclama capacidad de cooperación entre los órganos del Estado.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Asimismo, a propósito de la discusión sobre posibles reformas institucionales en vista de alguna crisis política, conviene recomendar prudencia y mesura, pues en América Latina es frecuente el reflejo condicionado de responder a una crisis con una nueva reforma o una nueva Constitución. Debe realizarse una evaluación apropiada de las verdaderas causas que desataron la crisis, pues es difícil que ésta se pueda resolver únicamente con manipulaciones institucionales. Los actores políticos y los grupos de la sociedad civil deben, en primer lugar, rescatar la centralidad de las instituciones representativas y los resultados de reformas políticas previas (véase Nohlen, Dieter, *El institucionalismo contextualizado...*, cit., nota 8, pp. 53-80).

<sup>26</sup> Cfr. *ibidem*, pp. 59 y 60.

*B. Iniciativas para modificar el régimen de gobierno a uno parlamentario o hacia la parlamentarización del sistema presidencial*

Durante el periodo que se analiza, las propuestas en favor de la adopción de un sistema parlamentario en determinado país sólo se han formulado en ámbitos académicos y, ocasionalmente, a través de alguna iniciativa promovida por fuerzas políticas minoritarias que no han alcanzado consenso. La excepción ha sido Brasil, en donde de manera formal la comisión encargada de elaborar el anteproyecto de nueva Constitución incluyó en su informe final, publicado en 1987, la propuesta de un sistema parlamentario. Finalmente, la Asamblea Nacional Constituyente de 1988 optó por la continuación del régimen presidencial, pero previó la celebración de un plebiscito en 1993 para que el propio electorado decidiera entre monarquía y república, así como entre presidencialismo y parlamentarismo, cuyo resultado fue el triunfo de la República presidencial.

Otros dos casos donde, de manera explícita, sendas comisiones de reforma constitucional pusieron sobre la mesa la parlamentarización del sistema presidencial han sido los de Argentina y Bolivia en 1994 (en el entendido de que, además, cuando esta obra fue enviada a prensa se había presentado una iniciativa, como parte de la llamada “Reforma del Estado” en México, con el propósito explícito de establecer un sistema semipresidencial, además de que también ha sido tema en los procesos constituyentes iniciados en Bolivia y Ecuador).

En lo que se refiere a Argentina y como resultado del llamado “Pacto de Olivos” entre el entonces presidente Carlos Menem y el ex presidente Raúl Alfonsín, a cambio de la pretensión de aquél de obtener la reelección inmediata del presidente y el vicepresidente de la República, Alfonsín insistió en el proyecto elaborado por el Consejo para la Consolidación de la Democracia durante su administración, de acuerdo con el cual, para mitigar el denominado “hiperpresidencialismo hegemónico”, se proponía la adopción de un modelo semipresidencial como el francés o, al menos, como el portugués, si bien las negociaciones posteriores fueron desdibujando ese objetivo y, finalmente —como se analiza más adelante—, se dispuso la creación de un jefe de gabinete de ministros, que tiene a su cargo la administración general del país.

En cuanto a Bolivia, hacia julio de 1992 y como resultado de un debate previo, el grupo de trabajo encabezado por Juan Linz formuló dos propuestas, una de las cuales fue la adopción de un sistema parlamentario y otra la parlamentarización del régimen presidencial a través de la redefinición de las relaciones entre Legislativo y Ejecutivo. Después de los llamados “Acuerdos del 9 de julio” y la conformación de una comisión de “alto nivel”, que se convirtió en “cumbres políticas” entre jefes de partidos y especialistas dedicados a definir el sentido de la reforma, se arribó en 1994 a la modificación de 34 artículos constitucionales, parlamentarizando el sistema presidencial en los términos que más adelante se explican.

En general, como se podrá advertir en las próximas páginas, los procesos de reforma política sobre los regímenes de gobierno de la región durante el periodo en análisis han estado orientados, aunque no siempre con la extensión y profundidad deseada o requerida, hacia la renovación o racionalización de los sistemas presidenciales, centrándose en las relaciones Legislativo-Ejecutivo (aun cuando algunos también abarcaron al Poder Judicial), a menudo con el objetivo de fortalecer al Legislativo (a diferencia de las reformas previas que tendieron a fortalecer al Ejecutivo) y consolidar un sistema de controles, pesos y contrapesos en aras del equilibrio. La excepción sería en este caso la reforma constitucional de 1998 en Ecuador, que buscó mejorar las condiciones de gobernabilidad y eliminó algunas atribuciones que había mantenido el órgano legislativo, como la censura y destitución de ministros, aunque de nuevo se pondera su restablecimiento en el marco del proceso constituyente en curso.

Lo anterior se confirma no sólo con el hecho de que la mayoría de los 18 países analizados estableció una nueva Constitución en los últimos treinta años (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela) sino porque el resto (Argentina, Bolivia, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay) aprobó en el mismo periodo, salvo Costa Rica, al menos alguna reforma constitucional relevante con el propósito de fortalecer los controles interorgánicos entre el Legislativo y el Ejecutivo. Cabe indicar que en el caso de Chile, la Constitución de 1980 fue aprobada por la dictadura.

CUADRO 1. CONSTITUCIONES VIGENTES Y REFORMAS  
REFERIDAS A LAS RELACIONES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO  
DURANTE LOS ÚLTIMOS 30 AÑOS

<i>País</i>	<i>Constitución vigente</i>	<i>Reformas</i>
Argentina	1853	1994
Bolivia	1967	1994
Brasil	1988	—
Chile	1980	1989, 2005
Colombia	1991	2003, 2007
Costa Rica	1949	—
Ecuador	1979, 1998	—
El Salvador	1983	1991
Guatemala	1985	1994
Honduras	1982	—
México	1917	1977, 1986
Nicaragua	1987	1995, 2000, 2005
Panamá	1972	1983, 1994, 2004
Paraguay	1992	—
Perú	1979, 1993	—
República Dominicana	1966	1994, 2002
Uruguay	1967	1996
Venezuela	1999	—

FUENTE: Elaboración propia.

### C. Clasificación de los sistemas presidenciales en América Latina

Con el objeto de comprender mejor las respectivas características, diferencias y semejanzas entre los diversos sistemas presidenciales latinoamericanos, se estima conveniente clasificarlos a partir de una tipología específica, a pesar de los riesgos de imprecisiones derivadas de la naturaleza propia del derecho constitucional y su interacción dinámica con la realidad política, así como de la complejidad de algunos casos frontera que dificultan su ubicación en un tipo determinado (en el entendido de que la referida forma de gobierno sólo puede ubicarse entre los sistemas democráticos, toda vez que si se tratara de un régimen autocrático, aun cuando formalmente se denomine sistema presidencial, se estaría estrictamente ante una dictadura o un gobierno totalitario).

Una de las primeras clasificaciones de los diversos sistemas presidenciales en América Latina fue la de Karl Loewenstein hacia mediados del siglo XX, quien diferenció entre presidencialismo puro, presidencialismo atenuado y parlamentarismo aproximado.<sup>27</sup> Ciertamente, ha pasado mucho tiempo y múltiples cambios han tenido lugar en los sistemas presidenciales de la región, sobre todo a partir de la “tercera ola democratizadora”, propiciando diversas clasificaciones doctrinales. Una de las más recientes y sólidas es la de Jorge Carpizo, quien, en atención a lo establecido en la respectiva norma constitucional, distingue entre presidencialismo puro, presidencialismo predominante, presidencialismo atemperado, presidencialismo con matices parlamentarios y presidencialismo parlamentario.<sup>28</sup>

Asimismo, Carpizo distingue, desde la perspectiva de la realidad político-constitucional (al considerar el sistema de partidos y el sistema electoral, así como la presencia o no de gobierno de coalición o compartido, el gobierno dividido y el poder de la calle), entre presidencialismo hegemónico, presidencialismo equilibrado y presidencialismo débil. Además, atendiendo a la interacción de la norma con la realidad constitucional, advierte que tanto el presidencialismo puro como el predominante, el atem-

<sup>27</sup> Véase Loewenstein, Karl, “La ‘presidencia’ fuera de los Estados Unidos (estudio comparativo de instituciones políticas)”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, año II, núm. 5, 1949, pp. 21-28.

<sup>28</sup> Véase Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, cit., nota 4, pp. 193-218.

perado y el que posee matices parlamentarios pueden configurar alguno de los tipos que se presentan en la realidad, como el hegemónico, el equilibrado o el débil, en tanto que el presidencialismo parlamentarizado sólo puede ser hegemónico o débil.<sup>29</sup>

A continuación se exponen las características básicas de la referida tipología propuesta por Carpizo, de acuerdo con lo que se prevé en las respectivas Constituciones de los regímenes latinoamericanos (en particular, en lo que se refiere al cúmulo de atribuciones del presidente de la República y, sobre todo, a la responsabilidad ministerial), conforme a la cual se pretenderán clasificar las diversas especies de sistemas presidenciales establecidos actualmente en la región (si bien algunos casos frontera pueden diferir, en cuanto a su ubicación en determinado tipo o categoría, de lo considerado por el eminente constitucionalista mexicano).

En todo caso, debe insistirse en que la siguiente clasificación tiene exclusivamente propósitos didácticos-comparativos y se basa en un estudio formal de los textos constitucionales latinoamericanos de acuerdo con el criterio apuntado (cúmulo de atribuciones del presidente y regulación de la responsabilidad política ministerial), el cual se explica más adelante. Por esta razón, la clasificación presentada también podría diferir con otros autores que utilicen un criterio distinto, incluso con lo sostenido por al-

<sup>29</sup> Véase *idem*. El estudio del grado de eficacia de las disposiciones constitucionales es particularmente importante en América Latina tomando en cuenta que, según la clasificación ontológica de las Constituciones elaborada por Loewenstein, varios países cuentan con una Constitución “nominal”, en tanto que se aprecia una falta de concordancia entre la realidad del proceso político y las normas constitucionales a causa de una serie de factores sociales y económicos. Si bien la función de la Constitución nominal es educar a la población sobre un gobierno democrático constitucional que establezca límites a los detentadores del poder, la aspiración es que la misma se convierta en una auténtica Constitución “normativa” que rijan y determine el proceso político y todos se ajusten a sus respectivos límites. Cabe señalar que en los países de la región también se encuentra el tercer tipo de Constituciones a que alude Loewenstein y que denomina “semánticas”, en tanto que en ocasiones las respectivas Constituciones logran plena eficacia, pero no constituyen sino la formalización de la situación existente del poder político en beneficio exclusivo de los detentadores fácticos del poder, quienes las utilizan para estabilizar y perpetuar su poder en lugar de que sirvan para limitar al propio poder, pervirtiendo la noción de Constitución y desvalorizando su función en la democracia constitucional (véase Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., trad. de Alfredo Gallego, Barcelona, Ariel, 1976, pp. 216-231). Sobre la relación entre validez y eficacia de las normas constitucionales véase Orozco Henríquez, J. de Jesús, *El derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, 1983, pp. 89 y ss.



gunos de los colaboradores de esta misma obra, quienes toman en cuenta también la realidad política-constitucional. Por ejemplo, en sistemas que formalmente confieren un significativo conjunto de atribuciones de control en el Congreso sobre el presidente, éstas raramente se ejercen en la práctica, o siguen predominando las facultades presidenciales, como en el caso de Colombia. Asimismo, en sistemas que contemplan sólo algunas de esas atribuciones, éstas se ejercen en forma vigorosa, lo cual propicia una mayor relevancia del Congreso sobre el funcionamiento del sistema presidencial, como podría ser el caso de Chile. Por todo lo anterior, una cabal comprensión del sistema presidencial de cada país requerirá acudir al estudio correspondiente incluido en esta obra.

#### a. Presidencialismo puro

Aun cuando cabría afirmar que ya no existen sistemas presidenciales puros, salvo el de Estados Unidos de América, si por “pureza” se entiende aquel que ha mantenido sin alteraciones sus características originales,<sup>30</sup> es posible identificar aún al presidencialismo puro como el que se aproxima al modelo estadounidense en sus aspectos esenciales: un Poder Ejecutivo unitario y de elección popular (directa o indirecta) por un periodo fijo o determinado; existencia de equilibrios, frenos y contrapesos entre los órganos del poder; el presidente designa y remueve libremente a los ministros, quienes son responsables ante él; el presidente posee la facultad de veto legislativo; ni el presidente ni los ministros son responsables políticamente ante el Congreso, aunque estos últimos pueden ser sujetos de juicio político, o bien de juicio de responsabilidad o *impeachment* en el caso del presidente (que si bien pueden acarrear la destitución, a diferencia de los sistemas parlamentarios, ello no deriva propiamente de una pérdida de confianza o moción de censura por una gestión administrativa inadecuada, sino de haber incurrido en alguna causa de responsabilidad prevista en la Constitución o la ley). En realidad, en la historia latinoamericana sólo dos presidentes han sido removidos a través del procedimiento de *impeachment*, ambos en el periodo que se informa: Fernando Collor de Melo en Brasil, en 1992, y Carlos Andrés Pérez en Venezuela, en 1993.

<sup>30</sup> Cfr. Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM, 2007, p. 4.

En general, estos sistemas no contemplan matices parlamentarios aun cuando conserven, por la influencia española de la Constitución de Cádiz de 1812, algunas figuras como el refrendo ministerial de los actos del presidente. Asimismo, con frecuencia éste, a diferencia de lo establecido por la Constitución de Estados Unidos de 1787, cuenta con la facultad de iniciativa de leyes y no requiere la ratificación del Senado para la designación de los ministros o secretarios de Estado.

Gran número de países latinoamericanos adoptaron en el siglo XIX un presidencialismo puro; entre los que actualmente lo establecen, en sus aspectos esenciales, se encuentran Brasil, Chile (aun cuando debe destacarse la importancia que el Congreso ha venido teniendo en el funcionamiento del sistema presidencial de este país), Ecuador, Honduras y México.

Mención especial merece Ecuador, toda vez que el artículo 130.9 de la Constitución de 1998 sanciona que los ministros podrán ser enjuiciados políticamente por infracciones constitucionales o legales cometidas en el desempeño del cargo, y que la mayoría de los integrantes del Congreso podrá censurarlos en caso de declaratoria de culpabilidad, cuyo efecto será la destitución sólo con el acuerdo del presidente de la República, a diferencia de ordenamientos constitucionales anteriores que sí preveían la censura y destitución de ministros directamente por el Legislativo. Como se aprecia, en el texto vigente existe una confusión entre la institución del juicio político (común incluso en los llamados sistemas presidenciales puros) y la censura (propia de los que tienen matices parlamentarios y, sobre todo, de los parlamentarizados), pero debido a que los únicos supuestos para que esta última proceda es la comisión de infracciones constitucionales o legales, mas no la mera inconformidad con determinada gestión administrativa, se estima que se trata propiamente de un juicio político y no de una censura, por lo que en este apartado se incluye el sistema presidencial de Ecuador.<sup>31</sup>

#### *b. Presidencialismo predominante*

Coincide con las características esenciales del presidencialismo puro, salvo la relativa al supuesto equilibrio entre los órganos del poder públi-

<sup>31</sup> Se estima que se trata de un juicio político, con independencia de que el efecto se encuentre sujeto a lo que finalmente decida el presidente, lo cual se considera inadecuado pues se trataría de violaciones constitucionales o legales que éste no debe desconocer.

co y los mecanismos de frenos y contrapesos, toda vez que en este tipo de gobierno presidencial la Constitución confiere al presidente gran cúmulo de facultades (incluso en ámbitos económicos) y se le concibe como el pivote, eje o columna del sistema político-constitucional. Por tanto, se establece un desequilibrio en favor del órgano ejecutivo, que tiende a ser predominante, y resultan débiles los controles respecto de éste, porque los órganos de control carecen de autonomía o porque ésta es escasa o nula (si bien existen mecanismos razonablemente eficaces de protección de los derechos fundamentales, por lo que se aleja de una autocracia).

Con independencia de múltiples regímenes presidenciales latinoamericanos que desde el siglo XIX y buena parte del XX se caracterizaron por la preponderancia constitucional del Ejecutivo, pero paulatinamente han revertido la tendencia en búsqueda de un equilibrio entre los respectivos órganos del poder público, un ejemplo actual de presidencialismo predominante es el derivado de la Constitución de la República Dominicana de 1966 (sin que la reforma de 1994 haya logrado el equilibrio entre los órganos públicos).

En efecto, en el régimen constitucional dominicano se exigen mayorías calificadas difíciles de alcanzar en las cámaras, por ejemplo para acusar o adjudicar responsabilidad política al presidente; en tal caso, se requieren tres cuartas partes, respectivamente, de los miembros de las cámaras de Diputados y Senadores, cuando por lo general bastan dos terceras partes de los miembros presentes. Para superar el veto legislativo del presidente se necesita la “observación” de leyes aprobadas por el Congreso, que se supera sólo con las dos terceras partes, otra vez, del número total de las cámaras, además de que no se prevén expresamente facultades para que el Congreso declare vigente una ley si el presidente no la promulga ni la observa; para modificar ciertas medidas legislativas en ámbitos relevantes cuya iniciativa no se origine en el presidente (pues en este último caso basta la mayoría simple), se exigen dos terceras partes del total de legisladores, en relación con el régimen legal de la moneda o de la banca, así como del presupuesto de ingresos y el gasto público.

Asimismo, ciertas materias escapan de forma total al control del Congreso (por ejemplo, el presidente puede legislar ordinariamente sobre zonas aéreas, marítimas, fluviales y militares, así como en la habilitación de puertos y costas marítimas). Cuando el propio Congreso no se encuentra reunido, el presidente está facultado para ordenar la suspensión de de-

rechos en situaciones de emergencia, la modificación al presupuesto de egresos o la designación interina de las vacantes en la Cámara de Cuentas o la Junta Central Electoral. También si el presidente pretende salir al extranjero por menos de 15 días o si un ministro interpelado se niega a acudir al Congreso.

#### c. Presidencialismo atemperado

A diferencia del presidencialismo predominante, bajo este tipo la Constitución diseña al Poder Legislativo como el pivote o eje del sistema político-constitucional y le otorga las atribuciones más importantes; generalmente, las competencias legislativas del presidente se encuentran reducidas e, incluso, carece de la facultad de veto.

Si bien podría considerarse que este tipo de presidencialismo sólo tiene un valor histórico, es importante identificarlo para comprender adecuadamente las demás clases existentes o que pueden darse en la región. Un ejemplo es la Constitución mexicana de 1857 (hasta la reforma de 1874), por la que se estableció un Congreso unicameral con cierto predominio, desapareciendo el Senado, a pesar de preverse un régimen federal, por estimarlo un “órgano aristocratizante y conservador”. El presidente carecía de la facultad de veto, pues sólo podía hacer observaciones a las leyes, que se superaban con la mayoría simple de los miembros presentes del Congreso.<sup>32</sup>

#### d. Presidencialismo con matices parlamentarios

Los mecanismos de control del poder público en este tipo de gobierno son básicamente los del sistema presidencial puro, pero admite o incorpora algunos aspectos que se inspiran en el parlamentario;<sup>33</sup> piénsese, por ejemplo, en la existencia de un Consejo de Ministros con facultades

<sup>32</sup> Véase Fix-Zamudio, Héctor, “Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, año XX, núms. 58-59, enero-agosto de 1967, pp. 36 y ss.; Orozco Henríquez, José de Jesús, “La división de poderes”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 3a. ed., México, Cámara de Diputados-Porrúa, 1985, t. I, pp. 647-651.

<sup>33</sup> Recuérdense las diferencias entre ambos sistemas, abordadas *supra*, en el inciso A de este mismo apartado.

amplias, cuyos miembros son removidos libremente por el presidente y donde el Congreso puede censurar a un ministro, pero la decisión final sobre la dimisión del ministro censurado es facultad discrecional del presidente.<sup>34</sup> Por ello no se considera al sistema respectivo como parlamentarizado sino sólo con matices parlamentarios, sin desconocer la repercusión política que podría tener la eventual censura ministerial en la opinión pública y las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo.

Es importante insistir en que la posibilidad de emitir la “censura” a un ministro por parte del respectivo Congreso o Asamblea (ya sea que conduzca automáticamente a la dimisión, como ocurre en el presidencialismo parlamentarizado, o ésta dependa de la decisión final del presidente, como en el presidencialismo con matices parlamentarios) debe diferenciarse del llamado juicio político que se prevé en varias Constituciones latinoamericanas. En efecto, aunque la consecuencia de este último puede significar también la separación del cargo, existe una diferencia fundamental, en tanto que en la “censura” no necesariamente se debe demostrar que el ministro involucrado haya incurrido en la violación de alguna disposición constitucional o legal, sino que podría bastar una gestión administrativa inadecuada. En el juicio político, por su parte, se requiere probar que sí se incurrió en alguna causa de responsabilidad prevista en la Constitución o en la ley.

Entre los países que en la actualidad su Constitución establece un presidencialismo con matices parlamentarios se encuentran: Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Paraguay.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Cabe advertir que, para Jorge Carpizo, si un sistema presidencial prevé la censura de algún ministro por el Congreso, pero al efecto exige una mayoría calificada o muy calificada (no sólo cuando la dimisión del ministro censurado depende finalmente del presidente), se trataría también de un caso de presidencialismo con matices parlamentarios (*cfr.* Carpizo, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, *cit.*, nota 4, pp. 201 y 202) y no de presidencialismo parlamentarizado, como aquí se sostiene.

<sup>35</sup> En su excelente y documentado estudio, Diego Valadés ilustra cómo, incluso en Estados Unidos, se han hecho intentos de “parlamentarizar” el presidencialismo a través de la posible censura de algún secretario de Estado (citando el intento senatorial respecto de William Seward durante la administración de Abraham Lincoln en 1862) o del procurador general (como ocurrió con Alberto González en 2007 durante la administración de George W. Bush, donde 53 senadores votaron a favor de la censura y 38 en contra, pero se requerían cuando menos 60 votos a favor para que el Senado hubiera podido formular una recomendación no vinculante al presidente de los Estados Unidos). *Cfr.* Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, *cit.*, nota 30, pp. 19-21.

En este sentido, por ejemplo, la Constitución de Bolivia, según reforma de 1994, prevé que la mayoría absoluta de los legisladores presentes puede aprobar un voto de censura respecto de uno o varios ministros, cuyo efecto es producir la renuncia del ministro censurado ante el presidente, quien se reserva la facultad de aceptarla o rechazarla (artículo 70).

Mención especial merece el caso de Costa Rica por su carácter límite, ya que el artículo 121, fracción 24, de la Constitución prevé que la Asamblea Legislativa puede, “por dos tercios de votos presentes, censurar a los mismos funcionarios [ministros] cuando a juicio de la Asamblea fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos”, toda vez que si bien pareciera referirse a lo que comúnmente constituye causa de juicio político en otros países de la región, el hecho de que no sólo proceda la denominada “censura” por actos inconstitucionales o ilegales, sino también por “errores graves”, nos conduce a considerarlo como un matiz parlamentario, en el entendido de que el presidente decide finalmente sobre la dimisión del ministro censurado.<sup>36</sup>

De manera similar a Costa Rica, la Constitución de Panamá establece la atribución de la Asamblea Nacional para emitir votos de censura contra los ministros de Estado cuando, a su juicio, sean responsables de actos atentatorios o ilegales, o de errores graves que hayan causado perjuicio a los intereses del Estado. Debe proponerse por escrito con seis días de anticipación a su debate por la mitad de los diputados y contar, como mínimo, con la aprobación de dos tercios de la Asamblea, remitiendo a la ley el establecimiento de la sanción que corresponda, la cual no lo ha reglamentado, por lo que se le atribuye el efecto de una sanción política o “moral” y no supone la destitución del ministro.

En términos parecidos, el artículo 131, fracción 37, de la Constitución de El Salvador prevé que corresponde a la Asamblea Legislativa recomendar al presidente la destitución de los ministros de Estado cuando así lo estime conveniente, como resultado de la investigación de sus comisiones especiales o de la interpelación.

<sup>36</sup> Incluso, para Carpizo, Costa Rica es más bien un caso de presidencialismo puro (cfr. *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, cit., nota 4, pp. 196 y 197). Para Rubén Hernández Valle, autor del caso de estudio relativo a Costa Rica en esta obra, sí se trata de un matiz parlamentario.

Por su parte, la Constitución de Nicaragua, según reforma de 1995, prevé la atribución de la Asamblea Nacional de interpelar a ministros o viceministros, quienes tienen la obligación no sólo de explicar puntualmente el informe que rinden al Legislativo, sino de contestar cada una de las interrogantes que los parlamentarios planteen o aparezcan durante la interpelación.

Incluso, como resultado de una reforma de 2005, si la Asamblea Nacional considera al funcionario no apto para el ejercicio del cargo, con votación calificada del 60% de los diputados, podrá destituirlo, poniéndolo en conocimiento del presidente de la República para que dentro del plazo de tres días haga efectiva tal decisión. Al parecer, se trata de un caso de censura vinculante; sin embargo, las divergencias surgidas entre los poderes condujeron al acuerdo político de posponer en dos ocasiones sucesivas la entrada en vigor del precepto, ahora hasta el 20 de enero de 2008. Dada la incertidumbre prevaleciente, se lo clasifica aún como un sistema con matices parlamentarios.

La Constitución de Paraguay prevé también el voto de censura, que puede ser emitido por dos tercios de los miembros de cualquiera de las dos cámaras del Congreso, cuyo efecto consiste en recomendar al presidente la remoción del ministro censurado, por lo que corresponde a este último la decisión final.

#### *e. Presidencialismo parlamentarizado*

Se caracteriza por introducir en un sistema presidencial controles propios del sistema parlamentario que pueden llegar a alterarlo. En este sentido, el gabinete y los ministros son individualmente responsables tanto ante el presidente como ante el Congreso; por tanto, este último puede censurar o, en su caso, emitir voto de falta de confianza a los ministros, quienes entonces deben separarse del cargo, con diversas modalidades. En contados casos, además, el presidente puede disolver anticipadamente el Congreso y convocar a elecciones, a pesar de lo cual se respeta el periodo fijo del presidente.

Para los efectos de este trabajo, la diferencia fundamental entre el presidencialismo con matices parlamentarios y el presidencialismo parlamentarizado radica en que en este último cabe la posibilidad, se insiste, no sólo de que el Congreso se reserve la atribución de censurar a los mi-

nistros sino que la misma suponga la remoción o dimisión del ministro censurado, con independencia de la voluntad del presidente. Por otra parte, a diferencia del sistema parlamentario, el presidente sigue siendo, en general, el pivote o eje del sistema político-constitucional, pues concentra las funciones de jefe de Estado y de gobierno (el hecho de que el jefe de gabinete en Argentina o el presidente del Consejo, tanto en Perú como en Uruguay, pueda ser removido libremente por el presidente, justifica que no se les considere como jefe de gobierno, identificando al sistema respectivo como presidencial, si bien parlamentarizado).

Entre los países cuya Constitución establece actualmente un presidencialismo parlamentarizado, según el criterio apuntado, se encuentran: Argentina, Colombia, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela.<sup>37</sup>

Tanto en Argentina como en Guatemala puede censurarse al jefe de gabinete, mas no al resto de los ministros, o emitir voto de desconfianza sólo con relación a un número limitado de ministros (cuatro, en una sola ocasión), mientras que en Colombia no existe limitación alguna en cuanto al número de ministros susceptibles de ser censurados. Asimismo, en el extremo de presidencialismo más parlamentarizado se encuentran los casos de Perú, Uruguay e incluso Venezuela, donde puede censurarse al gabinete en pleno y, bajo ciertos supuestos, el presidente puede disolver al Congreso, como se precisa a continuación.

En efecto, la reforma de 1994 a la Constitución de Argentina creó la figura del jefe de gabinete, a quien el presidente nombra y remueve libremente, pero donde además aquél es políticamente responsable ante el Congreso, que puede removerlo de su cargo por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sin necesidad de expresar causa (artículos 100 y 101). Sin embargo, los demás ministros no son responsables políticamente frente al Congreso. En realidad, el jefe de ga-

<sup>37</sup> Lo anterior atendiendo, como se ha insistido, a lo previsto en el texto constitucional con especial referencia a la responsabilidad política ministerial, pues desde la perspectiva de la realidad político-constitucional cabría ubicar a Venezuela, por ejemplo, como un presidencialismo hegemónico; de manera similar, teniendo en cuenta que en Colombia no ha funcionado en la práctica la moción de censura, hay quien lo consideraría como un sistema presidencial acentuado, solamente matizado con algunas instituciones del sistema parlamentario, por lo que bajo este último criterio podría colocarse a Colombia entre los sistemas presidenciales con matices parlamentarios (al respecto, es importante ver los artículos de Allan Brewer-Carías y Humberto de la Calle, respectivamente, incluidos en esta obra).



binete es un representante del presidente y un “fusible” si surgen crisis, bloqueos o enfrentamientos graves entre el Ejecutivo y el Legislativo.

De manera semejante, los artículos 166 y 167 de la Constitución de Guatemala establecen, por una parte, que los ministros de Estado tienen la obligación de presentarse al Congreso a fin de contestar las interpelaciones que se les formulen por uno o más diputados. Asimismo, si la mayoría absoluta del total de diputados al Congreso emitiera voto de falta de confianza a un ministro, éste presentará su dimisión de inmediato; sin embargo, si el Consejo de Ministros considera que los actos censurables se ajustan a la conveniencia nacional y a la política del gobierno, el ministro afectado podrá recurrir al Congreso. Si no lo hace, se considerará separado de su cargo, pero si recurre la ratificación del voto de falta de confianza requerirá el voto de las dos terceras partes del total del Congreso, en cuyo caso el ministro quedará separado de su cargo de inmediato. El voto de falta de confianza no podrá exceder de cuatro ministros en cada ocasión.

En la Constitución de Colombia de 1991 se estableció la moción de censura contra los ministros por asuntos relacionados con sus funciones, y debe ser propuesta, al menos, por la décima parte de los miembros de la Cámara en la que se origine. Si la moción es aprobada por la mayoría absoluta de los congresistas, en sesión conjunta de ambas cámaras, el ministro quedará separado de su cargo.

En Perú, tanto la Constitución de 1979 como la de 1993 establecieron que el presidente de la República nombra y remueve al presidente del Consejo de Ministros, así como a los demás ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del presidente del Consejo. Asimismo, 15% del total de congresistas tiene el derecho de solicitar la interpelación de uno o más ministros o del gabinete en pleno, y si la misma se aprueba, al menos, por la tercera parte de los congresistas, el ministro o el gabinete tendrán la obligación de presentarse ante el Congreso. Si, por lo menos, al 25% de los congresistas no les satisfacen las respuestas, pueden solicitar un voto de censura, y si el mismo se aprueba por la mayoría absoluta del Congreso, el ministro o el gabinete debe renunciar y el presidente de la República debe aceptar la renuncia dentro de las 72 horas. Si, eventualmente, según la Constitución de 1993, se censura al gabinete en pleno en dos ocasiones, el presidente de la República está facultado para disolver el Congreso. Además, a partir también de 1993 y con motivo del

voto de investidura, el presidente del Consejo, dentro de los 30 días siguientes a su entrada en funciones, debe concurrir al Congreso en compañía de los demás ministros para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión, planteando al efecto cuestión de confianza, una manera en que el gabinete se somete a la ratificación del Congreso y, de no obtenerla, debería dimitir al iniciar sus funciones.

Asimismo, la Constitución de Uruguay establece que el Poder Ejecutivo será ejercido por el presidente, actuando con los ministros respectivos o el Consejo de Ministros, y que los ministros serán responsables por los decretos y órdenes que firmen con el presidente. Éste tiene la potestad de nombrar a los ministros “entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo”. Al efecto, el presidente podrá eventualmente requerir a la mayoría absoluta de la Asamblea General (AG, reunión de ambas cámaras) un voto de confianza expreso para el Consejo de Ministros. Si la AG no se reúne dentro de las 72 horas o, reuniéndose, no adopta resolución, se entenderá que el voto de confianza ha sido adoptado, sin que la Constitución prevea expresamente qué ocurre si media voto negativo expreso, aun cuando se supone que el presidente habría de proceder a nuevos nombramientos.

La propia Constitución de Uruguay prevé que los ministros cesan en sus cargos por disposición del presidente o por el procedimiento de censura o desaprobación por parte de la mayoría absoluta del total de la AG a propuesta de cualquiera de las cámaras. La desaprobación determina la renuncia de los ministros afectados o del Consejo de Ministros. El presidente podrá observar (o vetar) el voto de censura cuando sea pronunciado por menos de las dos terceras partes del total de la AG. Si en dos convocatorias sucesivas no se reúne el quórum para sesionar, la censura se considerará revocada, pero si tres quintas partes del total de la AG mantienen la censura, los ministros o el Consejo de Ministros deberán renunciar. Si la AG mantiene la censura por menos de las tres quintas partes del total de componentes, el presidente podrá mantener a los ministros censurados o al Consejo de Ministros y disolver las cámaras, convocando a nueva elección de senadores y diputados. Si el Poder Ejecutivo no da cumplimiento a la convocatoria electoral o la Corte Electoral demora más de 90 días en proclamar los resultados de la nueva elección, las cámaras disueltas volverán a reunirse y recobrarán sus derechos, cayendo

el Consejo de Ministros. Proclamadas las nuevas cámaras, la AG se reunirá y, dentro de los 15 días, resolverá por mayoría absoluta de sus componentes si mantiene o revoca la censura. Si mantiene la censura, el presidente continúa su mandato pero caerá el Consejo de Ministros íntegro, aunque la censura original hubiese sido individual.

Finalmente, la Constitución de Venezuela de 1999 confiere al presidente la potestad de nombrar y remover libremente tanto al vicepresidente ejecutivo como a los ministros (en el entendido de que el vicepresidente es un órgano directo del presidente y su colaborador inmediato, preside el Consejo de Ministros previa autorización del presidente, coordina la administración pública y puede proponer el nombramiento y remoción de ministros). La Asamblea Nacional, unicameral, puede aprobar mociones de censura tanto del vicepresidente ejecutivo como de los ministros, con una mayoría no menor de tres quintas partes de sus integrantes (tratándose de aquél) o de sus miembros presentes (si se refiere a estos últimos), lo cual implica su remoción. Al respecto, como contrapeso a esta potestad legislativa, se prevé la posibilidad de que el presidente disuelva la Asamblea Nacional si ésta aprueba tres mociones de censura del vicepresidente dentro de un mismo periodo constitucional.

Con base en lo expuesto, y según el criterio adoptado (que podría diferir con el utilizado por alguno de los colaboradores de esta obra), es posible clasificar a los sistemas presidenciales latinoamericanos contemporáneos en los términos del cuadro 2.

CUADRO 2. CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES CONTEMPORÁNEOS<sup>1</sup>

<i>Presidencialismo puro</i>	<i>Presidencialismo predominante</i>	<i>Presidencialismo con matices parlamentarios</i>	<i>Presidencialismo parlamentarizado</i>
Brasil Chile <sup>2</sup> Ecuador Honduras México	República Dominicana	Bolivia Costa Rica El Salvador Nicaragua Panamá Paraguay <sup>3</sup>	Argentina <sup>4</sup> Colombia <sup>5</sup> Guatemala Perú Uruguay Venezuela <sup>6</sup>

<sup>1</sup> Atendiendo a lo establecido en el texto constitucional, en particular con respecto al cúmulo de atribuciones del presidente de la República y, sobre todo, a la regulación de la responsabilidad política ministerial.

<sup>2</sup> En el entendido de que, dada la relevancia que ha venido teniendo el Congreso en el funcionamiento del sistema presidencial chileno, hay quien dudaría en considerarlo como un sistema presidencial puro (al respecto, es importante consultar el artículo de Carlos Huneeus, incluido en esta obra).

<sup>3</sup> Aun cuando la todavía escasa experiencia práctica en Paraguay respecto del funcionamiento de los matices parlamentarios podría conducir a algunos a considerarlo como un sistema presidencial puro (al respecto, es relevante ver el artículo de Jorge Silvero Salgueiro, que forma parte del presente volumen).

<sup>4</sup> Sin olvidar, claro está, que, junto a la figura del “jefe de gabinete”, en Argentina se confiere un cúmulo significativo de atribuciones legislativas al presidente de la República, que influye en el funcionamiento del respectivo sistema (al respecto véase el trabajo de Alberto Dalla Vía en esta misma obra).

<sup>5</sup> Como se había mencionado, teniendo en cuenta que en Colombia no ha funcionado en la práctica la moción de censura, hay quien lo consideraría como un sistema presidencial acentuado, solamente matizado con algunas instituciones del sistema parlamentario, por lo que bajo este último criterio podría colocarse a Colombia entre los sistemas presidenciales con matices parlamentarios (al respecto véase el trabajo de Humberto de la Calle, incluido en esta obra).

<sup>6</sup> Como también se había adelantado, desde la perspectiva de la realidad político-constitucional cabría ubicar a Venezuela como un presidencialismo hegemónico, siendo relevante consultar al respecto el trabajo de Allan Brewer-Carías, que forma parte de este volumen.

FUENTE: elaboración propia.

## 2. *Reformas para reequilibrar las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo*

Como se mencionó, los procesos de reforma política sobre los regímenes de gobierno de América Latina durante los últimos 30 años han estado orientados, en general, hacia la renovación o racionalización de los sistemas presidenciales de los respectivos países, centrándose en las relaciones Legislativo-Ejecutivo (aunque algunos también abarcaron al Poder Judicial), con la salvedad de Costa Rica, donde en dicho periodo no se aprecia alguna reforma sobre el particular. Con frecuencia, el objetivo ha sido fortalecer al Legislativo y consolidar un sistema de controles, pesos y contrapesos en aras de la gobernabilidad democrática y el equilibrio, con la excepción de la reforma constitucional de 1998 en Ecuador, que eliminó algunas atribuciones que había mantenido el órgano legisla-

tivo, aunque nuevamente se pondera su restablecimiento en el marco del proceso constituyente que se encuentra en curso.

En este sentido, como se adelantó y se desarrollará en las páginas siguientes, se puede apreciar cierta tendencia a incorporar algunos matices o instituciones de origen parlamentario, pero preservando la estructura básica del sistema presidencial.

#### *A. Conformación del Poder Ejecutivo*

La mitad de las Constituciones de los países estudiados prevén que el Poder Ejecutivo y —en consecuencia— el gobierno recaiga en una sola persona, el presidente de la República: Argentina (artículo 87),<sup>38</sup> Chile (artículo 24), Ecuador (artículo 164), Honduras (artículo 235), México (artículo 80), Nicaragua (artículo 144), Paraguay (artículo 226), Perú (artículo 110) y República Dominicana (artículo 49).

Cuatro países precisan que el Poder Ejecutivo lo ejercen tanto el presidente como los ministros: Bolivia (artículo 85), Brasil (artículo 76), Costa Rica (artículo 130) y Panamá (artículos 175 y 194), en tanto que los cinco restantes agregan a los anteriores a otros funcionarios: Colombia, a los directores de departamento administrativo (artículo 115); El Salvador, al vicepresidente, viceministros y sus funcionarios dependientes (artículo 150); Guatemala, viceministros y demás funcionarios dependientes (artículo 182); Uruguay, ministros o el Consejo de Ministros (artículos 149, 168 y 179) y Venezuela, vicepresidente y demás funcionarios que determinen la Constitución y la ley (artículo 225).

#### *B. Panorama sobre las principales facultades constitucionales del presidente*

Al presidente de la República —al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de gobierno— se le atribuye un conjunto de competencias constitucionales que lo convierten, además de en representante del Estado, en el centro y motor de la actividad política, en tanto jefe de la administración, je-

<sup>38</sup> Sin embargo, el artículo 100 de la Constitución de Argentina establece que los ministros secretarios y el jefe de gabinete tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la nación, y refrendarán y legalizarán los actos del presidente con su firma, sin la cual éstos carecen de eficacia.

fe de las fuerzas armadas, colegislador y ejecutor de la legislación aprobada por el Congreso.

A diferencia del modelo estadounidense, cuyo sistema presidencial evolucionó hacia un equilibrio relativo de los tres poderes del gobierno, el régimen presidencial en América Latina, como consecuencia de causas históricas, sociológicas y económicas, así como de la influencia del caudillismo y el cacicazgo, se caracterizó desde sus orígenes por una preponderancia total del Poder Ejecutivo frente a los otros dos poderes del gobierno, basado no sólo en el cúmulo de atribuciones constitucionales sino metaconstitucionales,<sup>39</sup> con una fuerte tendencia a personalizar el poder y a ejercerlo de forma paternalista.

A continuación se analizan algunas de las principales atribuciones del presidente de la República, en el entendido de que la tendencia en la región durante el periodo que se informa ha sido hacia la renovación y racionalización del sistema presidencial a través del fortalecimiento de las atribuciones a cargo del Legislativo (salvo alguna excepción como la de Ecuador) y sus mecanismos de control respecto del Ejecutivo.

#### a. Facultades legislativas del presidente

El presidente latinoamericano interviene en el procedimiento legislativo, generalmente, a través de tres actos: la iniciativa de ley, la facultad de veto y la promulgación y publicación de la ley. Además, conviene abordar los casos excepcionales en que el presidente puede legislar, así como su capacidad para influir en la agenda legislativa y, en su caso, convocar a la ciudadanía para que se pronuncie en algún mecanismo de consulta popular.

##### a) Iniciativa legislativa

A diferencia del presidencialismo estadounidense, que no confiere al presidente la facultad de iniciativa legislativa (si bien en la sesión de apertura de sesiones del Congreso el presidente por lo general plantea las iniciativas en que se encuentra interesado), todas y cada una de las Cons-

<sup>39</sup> Utilizando el ilustrativo calificativo adoptado por Jorge Carpizo en su clásico libro sobre *El presidencialismo mexicano*, 5a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1985, pp. 82 y 83 y 190 y ss.

tituciones de los países latinoamericanos prevén para el presidente de la República la facultad referida.

Incluso, algunas Constituciones amplían la facultad de iniciativa legislativa a otros funcionarios de la administración, bien porque se la atribuyen al órgano o Poder Ejecutivo, donde aquéllos se encuentran incluidos, o bien porque explícitamente se les confiere: Bolivia (vicepresidente y ministros, quienes sostienen el proyecto durante los debates en el Congreso, artículo 71, fracción I), Colombia (gobierno nacional, artículo 154), Costa Rica (ministros, artículo 123), El Salvador (ministros, artículo 133.2), Guatemala (ministros, artículo 174), Honduras (secretarios de Estado, artículo 213), Panamá (ministros, artículo 165), Uruguay (ministros, artículo 112) y Venezuela (vicepresidente, ministros y demás funcionarios que determinen la Constitución y la ley, artículo 204, fracción D). Lo anterior, con independencia de que algunos países extienden la facultad de iniciativa a otro tipo de órganos; en este sentido, y para citar sólo algunos ejemplos, a la Corte Suprema de Justicia y al tribunal o consejo supremo electoral, en sus respectivos ámbitos de competencia, en Honduras y Nicaragua. De manera similar, en Colombia, además de las Cortes y el Consejo Nacional Electoral, se confiere la facultad de iniciativa al procurador y el contralor en cuanto a las materias que les competen. Por su parte, en Venezuela todos los otros poderes públicos tienen la iniciativa legislativa en las materias de su competencia: Tribunal Supremo de Justicia (artículo 204.4), Poder Ciudadano (204.5), Poder Electoral (204.6) e incluso los consejos legislativos de los estados (204.8).

Todas las Constituciones latinoamericanas confieren también al presidente, directamente o a través de algún órgano auxiliar, la iniciativa legislativa exclusiva en materia presupuestal.

Por otra parte, algunas de esas Constituciones atribuyen igualmente al propio presidente iniciativa exclusiva en determinadas materias, por estimar que cuenta con mayores elementos o debe ejercer un control sobre el particular:

- *Chile*: modificación de la división política o administrativa del país, administración presupuestaria o financiera del Estado, venta y alquiler de bienes del Estado y leyes relacionadas con el uso de las fuerzas armadas en el exterior, gasto público (creación y supresión de cargos públicos, remuneraciones de la administración pública y otros), fijación de las remuneraciones mínimas para los trabajado-

res del sector privado, normas sobre la seguridad social del sector público y privado, así como contratación de empréstitos del Estado (artículo 65 de la Constitución).

- *Colombia*: gasto público, plan de desarrollo, estructura de la administración y decretos de exenciones tributarias.
- *Uruguay*: toda ley que signifique gastos, creación de empleos, dotaciones, retiros, beneficios jubilatorios, exoneraciones tributarias, fijación de salarios mínimos y de precios de productos de la actividad pública o privada (artículos 86.2 y 133.2 y 3).

#### b) Poder de veto

El veto es el mecanismo por el cual el presidente rechaza o formula observaciones respecto de un proyecto de ley o decreto aprobado por el Legislativo. Se considera como el principal contrapeso del Ejecutivo frente al Legislativo y todos los países latinoamericanos lo contemplan con algunas variantes. La finalidad del veto es tratar de impedir la entrada en vigor de leyes que se estiman inconvenientes o que adolecen de vicios de inconstitucionalidad, con el objeto de que se sometan a ulterior revisión, prevaleciendo en el ínterin el *statu quo*.

En América Latina se puede distinguir entre el veto total y el parcial.<sup>40</sup> En este último, el presidente regresa al Congreso, con sus observaciones, las partes del proyecto con las que disiente, en tanto que promulga y publica el resto de la iniciativa con la cual concuerda. Así, algunas partes del proyecto se convierten en ley mientras el resto se somete a una revisión ulterior del Congreso, en espera de la votación que, en su caso, supere el veto. Tratándose de veto por presunta inconstitucionalidad, en algunos países de la región, según se expondrá, el proyecto se somete al órgano de justicia constitucional correspondiente.

Se dice que el veto parcial propicia un juego de suma positiva, donde los legisladores ganan con la promulgación de aquellos aspectos en que existe coincidencia con el Ejecutivo, mejorándose el orden jurídico, mientras que éste también gana al regresar al Congreso la parte del pro-

<sup>40</sup> En Estados Unidos existe el llamado “veto de bolsillo”, por el cual el presidente omite firmar o promulgar el proyecto de ley, pero tampoco lo devuelve al Congreso con sus observaciones antes de que éste entre en receso, lo que se traduce en que el presidente “congela” cierta iniciativa, “olvidándola en su bolsillo” e ignorando que alguna vez le fue enviada.



yecto que se contrapone a sus preferencias, manteniéndose la normativa en vigor ante alternativas no deseadas.

Entre los países latinoamericanos que prevén un veto parcial se encuentran: Argentina (sólo cuando la parte no vetada preserve “autonomía normativa”), Brasil, Colombia, Panamá, Paraguay y Venezuela. Es pertinente advertir que gran número de Constituciones prevé expresamente que cualquier proyecto de ley puede ser vetado por el presidente “en todo o en parte”. Esto se da en Brasil, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, donde la publicación de la parte no objetada es decisión del Congreso, y en Perú y Uruguay. Es decir, se incluye la posibilidad de objetar sólo algunas disposiciones específicas, pero ello no significa necesariamente que se contemple el veto parcial, a menos, como se apuntó, que se autorice la promulgación y publicación inmediata de la parte no objetada, máxime que varias de ellas disponen que se devuelva al Congreso todo el proyecto y no sólo la parte con observaciones.

Cabe señalar que en Guatemala se excluye expresamente el veto parcial, en tanto que en Nicaragua se prohíbe, también de manera expresa, el veto constitucional (tanto parcial como total). En cambio, en Chile y Costa Rica, por ejemplo, se contempla expresamente que el presidente puede vetar, sea en forma total o parcial, un proyecto de reforma constitucional.

En el caso del veto total de un proyecto de ley, el presidente no puede regresar al Congreso sólo una parte del proyecto en cuestión para su revisión y promulgar el resto. Cuando emite observaciones, el presidente regresa el proyecto completo al Congreso, incluida la parte que apoya. Mientras el Congreso no supere el veto presidencial, nada habrá cambiado en la legislación. De ahí que pueda retrasarse la entrada en vigor de todo un paquete legislativo urgente o de trascendencia por el mero rechazo de alguna de sus partes. Lo anterior coloca al presidente en una lógica de todo o nada, bajo un esquema de suma cero, con ganadores y perdedores absolutos. Dada la lentitud del procedimiento para deshogar un proyecto vetado, el costo de vetar iniciativas en ciertas materias (educación, salud, impuestos) puede llegar a ser tan alto como el de promulgar un proyecto con errores o insuficiencias.<sup>41</sup> Todos y cada uno de los paí-

<sup>41</sup> Véase Ugalde, Luis Carlos, “Relaciones Ejecutivo-Legislativo en México: el caso del veto presidencial”, *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002, pp. 646-648.

ses latinoamericanos confieren al presidente la facultad de emitir un veto total.

El procedimiento más común en América Latina para superar el veto es el de la mayoría absoluta del Legislativo, como en Brasil, Colombia, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela, y el que requiere una mayoría calificada de dos tercios, bien de los miembros presentes, como en Bolivia, Chile y Costa Rica, o del total de miembros, como en Guatemala, Panamá y República Dominicana, en el entendido de que existe otro grupo de países donde se prevén esos dos tercios respecto de sus miembros o del total de votos. Esto ocurre en Argentina, Ecuador, El Salvador, Honduras y México, y puede dar lugar a que se interprete referido al total de la Cámara respectiva o al total de los miembros presentes o de los votos emitidos efectivamente. El procedimiento de superación del veto más exigente es el previsto en Uruguay, donde se requieren las tres quintas partes de los miembros presentes. Incluso si no hay un pronunciamiento expreso de ambas cámaras dentro de 30 días respecto del veto, se entenderán aceptadas las observaciones del presidente.

De acuerdo con la terminología de Shugart y Mainwaring, cuando se supera con la mayoría absoluta se trata de un “veto débil”, en tanto que se considera “veto fuerte” cuando se exige una mayoría calificada.<sup>42</sup> En Ecuador existe un veto casi absoluto, donde ningún proyecto puede convertirse en ley durante el año inmediato si el presidente veta el texto completo (si bien el Congreso puede exigir un referendo sobre el proyecto vetado), transcurrido el cual sólo es superable por la mayoría calificada indicada.

En algunos países, la facultad presidencial de vetar proyectos de ley por adolecer de vicios de inconstitucionalidad propicia que el órgano de justicia constitucional se pronuncie sobre el particular, se trate del pleno de la Corte Suprema de Justicia, como ocurre en El Salvador, Honduras y Panamá, la Sala Constitucional de la Corte o Tribunal Supremo, como en Costa Rica y Venezuela, o de la respectiva Corte Constitucional en el caso de Colombia.

<sup>42</sup> *Cfr.* Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S., “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”, en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S., *op. cit.*, nota 17, p. 52.

CUADRO 3. FACULTADES RELACIONADAS CON EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

<i>País</i>	<i>Facultad de iniciativa</i>	<i>Veto</i>		
		<i>Total</i>	<i>Parcial (observaciones)</i>	<i>Forma de superarlo</i>
Argentina	Poder Ejecutivo (artículo 77 CP)	Sí (artículo 83 CP)	Sí (artículo 83 CP) <sup>1</sup>	Dos terceras partes de los votos (artículo 83 CP) <sup>1</sup>
Bolivia	Vicepresidente de la República o Poder Ejecutivo, a condición de que el proyecto sea sostenido en los debates por el ministro del respectivo despacho (artículo 71 CP)	Sí (artículo 78 CP)	No se establece (artículo 76 CP)	Dos terceras partes de los miembros presentes (artículo 76 CP)
Brasil	Presidente de la República (artículo 61 CP)	Sí (artículo 84 CP)	Sí (artículo 84 CP)	Mayoría absoluta (artículo 66 CP)
Chile	Presidente de la República (artículo 62 CP)	Sí (artículo 70 CP)	Indefinido (artículo 70 CP)	Dos terceras partes de los miembros presentes (artículo 70 CP)
Colombia	Gobierno Nacional (artículo 154 CP)	Sí (artículo 167 CP)	Sí (artículo 167 CP)	Mayoría absoluta: 50% + 1 del total de miembros (artículo 167 CP)
Costa Rica	Poder Ejecutivo (artículo 123 CP)	Sí (artículos 125 y 126 CP)	No se establece (artículos 125 y 126 CP)	Dos terceras partes de los miembros presentes (artículo 127 CP)

CUADRO 3. FACULTADES RELACIONADAS CON EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO (continuación)

<i>País</i>	<i>Facultad de iniciativa</i>	<i>Veto</i>		
		<i>Total</i>	<i>Parcial (observaciones)</i>	<i>Forma de superarlo</i>
Ecuador	Presidente de la República (artículo 144 CP)	Sí (artículo 153 CP)	Indefinido (artículo 153 CP)	Dos terceras partes de sus miembros (artículo 153 CP)
El Salvador	Presidente de la República por medio de sus ministros (artículo 133 CP)	Sí (artículo 137 CP)	No se establece (artículo 137 CP)	Dos terceras partes de sus miembros (artículo 137 CP)
Guatemala	Organismo Ejecutivo (artículo 174 CP)	Sí. Previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros (artículo 178 CP)	No. Determinación expresa (artículo 178 CP)	Dos terceras partes del total de los miembros <sup>3</sup> (artículo 179 CP)
Honduras	Presidente de la República por medio de los secretarios de Estado (artículo 213 CP)	Sí (artículo 216 CP)	No se establece	Dos terceras partes de los votos (artículo 216 CP)
México	Presidente de la República (artículo 71 CP)	Sí (artículo 72 CP)	No se establece (artículo 72 CP)	Dos terceras partes del número total de votos (artículo 72 CP)
Nicaragua	Presidente de la República (artículo 140 CP)	Sí (artículo 142 CP)	No se establece (artículo 142 CP)	Mayoría absoluta: 50% + 1 del total de diputados (artículo 143 CP)

CUADRO 3. FACULTADES RELACIONADAS CON EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO (continuación)

<i>País</i>	<i>Facultad de iniciativa</i>	<i>Veto</i>		
		<i>Total</i>	<i>Parcial (observaciones)</i>	<i>Forma de superarlo</i>
Panamá	Ministros de Estado (artículo 165 CP)	Sí (artículo 169 CP)	Sí (artículo 170 CP)	Dos tercios del total de diputados (artículo 170 CP)
Paraguay	Poder Ejecutivo (artículo 203 CP)	Sí (artículo 209 CP)	Sí (artículo 208 CP) <sup>2</sup>	Mayoría absoluta (artículos 208 y 209 CP)
Perú	Presidente de la República (artículo 107 CP)	Sí (artículo 108 CP)	No se establece (artículo 108 CP)	Mayoría absoluta: 50% + 1 de los miembros del Congreso
República Dominicana	Presidente de la República (artículo 38 CP)	Sí (artículo 41 CP)	No se establece (artículo 41 CP)	Dos terceras partes del total de miembros de cada Cámara (artículo 41 CP)
Uruguay	Poder Ejecutivo por medio de sus ministros (artículo 133 CP)	Sí (artículo 138 CP)	No se establece (artículo 138 CP)	Tres quintas partes de los miembros presentes (artículo 138 CP)
Venezuela	Poder Ejecutivo (artículo 204 CP)	Sí (artículo 214 CP)	Sí (artículo 214 CP)	Mayoría absoluta de los presentes (artículo 214 CP)

<sup>1</sup> Según interpretación judicial.

<sup>2</sup> La publicación de la parte no objetada es decisión de las cámaras del Congreso.

<sup>3</sup> Artículo 179 constitucional.

FUENTE: elaboración propia.

### c) Facultades del presidente para legislar

Mientras que en los apartados anteriores se hizo referencia a las facultades del presidente de la República en el proceso legislativo, particularmente el poder de iniciativa y de veto, en el presente se aborda la atribución, generalmente extraordinaria y excepcional, que se le confiere para emitir leyes en diversos regímenes presidenciales. A través de esta facultad, el presidente puede establecer un nuevo *statu quo* e influir determinantemente en las políticas públicas.

Al respecto, es posible distinguir entre los poderes de decreto, los poderes de emergencia y la delegación de facultades para legislar. Es importante advertir que en los casos anteriores el presidente cuenta con el poder de emitir propiamente leyes, por lo que deben distinguirse de la facultad presidencial de expedir reglamentos a fin de implementar o desarrollar los términos de la ley existente emanada del órgano legislativo.<sup>43</sup>

Lo que ahora nos ocupa, se insiste, son los casos en que el presidente puede expedir propiamente leyes. Sin duda, el poder de decreto constituye el más relevante, pues le permite emitir directamente leyes sin participación alguna previa del órgano legislativo, lo cual se traduce en un gran poder, con independencia de que usualmente también se permite al Congreso abrogar o modificar el decreto presidencial si así lo decide. Sólo los presidentes de Argentina y Brasil tienen la atribución de emitir nuevas leyes por decreto casi en cualquier materia. Mientras que en Argentina el Congreso debe pronunciarse en aproximadamente 20 días sobre el respectivo decreto presidencial (previo cumplimiento de cierto procedimiento, a través de la integración de comisiones bicamerales permanentes, así como de trámites especiales de aprobación parlamentaria), en Brasil las medidas provisorias emanadas del presidente dejan de regir en 30 días si el Congreso no las convierte en ley. Por su parte, las Constituciones de Honduras y Perú también confieren poderes de decreto a su presidente pero sólo en materia económica y financiera cuando lo requiera el interés nacional. Cabe incluir aquí también las facultades para expedir decretos en materia administrativa que se confieren al presidente en Ni-

<sup>43</sup> Ésta es la comúnmente llamada facultad reglamentaria y que prácticamente todos los sistemas presidenciales latinoamericanos la contemplan, ya sea que se confiera al propio presidente de la República en lo individual o, en algunos casos, en combinación con los ministros o secretarios de Estado.

caragua y Venezuela, así como para realizar modificaciones legales al gasto público en República Dominicana, si bien son cualitativamente distintas a los poderes de decreto antes mencionados.

Como advierten Shugart y Mainwaring, incluso cuando la mayoría del órgano legislativo pueda abrogar o modificar un decreto, el presidente sigue desempeñando un papel fundamental al dar forma a la legislación, toda vez que, a diferencia de su facultad de iniciativa de una ley aprobada por el Congreso, el decreto presidencial es ya una ley (y no una mera propuesta) ante la cual la otra rama de gobierno puede reaccionar. Además, el presidente puede hacer un uso estratégico de este poder e invadir la agenda del Congreso con una avalancha de decretos que privilegien la suya, como sucedió en 1990 en Brasil, cuando Fernando Collor de Melo utilizó este poder de forma extensa, emitiendo medidas provisionales a un ritmo de una cada 48 horas, incluido el llamado “Plan Collor” de estabilización económica.<sup>44</sup> Además, si a la entrada en vigor de determinados decretos-ley sin intervención del Congreso se le suma la posibilidad de un veto (en su caso, “fuerte”) por parte del primer mandatario si el Congreso llega a abrogar o modificar aquél, cabría concluir que el presidente estaría en posición de obtener el resultado legislativo que desee con la atribución que se comenta.

Los poderes de decreto deben diferenciarse de las facultades que las Constituciones de Ecuador y Uruguay confieren a su respectivo presidente para declarar una medida económica o urgente, que se transforma en ley luego de 15 y 45 días, según el caso. Ello, a menos que el correspondiente Congreso haya votado para rechazarla, en virtud de que aquellos tienen el carácter de ley tan pronto como el presidente los emite, si bien evidentemente ambos le otorgan un control considerable sobre la agenda de políticas públicas.<sup>45</sup>

Mientras que durante la vigencia de la Constitución de 1853 el poder de decreto en Argentina se desarrolló *de facto*, con la Constitución de 1994 se estableció expresamente, con ciertas salvedades respecto de las materias sobre las que puede versar. Cabe señalar que durante el periodo

<sup>44</sup> Cfr. Shugart, Matthew y Mainwaring, Scott, *op. cit.*, nota 17, pp. 53-55. Los autores citan un estudio sobre el ejercicio de un total de 1,004 medidas provisionales en Brasil de 1988 a mayo de 1995, de las cuales 274 habían sido aprobadas por el Congreso, sólo 18 rechazadas y 640 reeditadas.

<sup>45</sup> Cfr. *ibidem*, p. 55.

que abarca este estudio, dos Constituciones derogaron los respectivos poderes presidenciales de decreto: Paraguay, en 1992, y Nicaragua, en 1995, mientras que en la de Venezuela se amplió tal poder en 1999.

Otra atribución legislativa relevante del presidente es la relacionada con los poderes de emergencia, que se prevén con algunas variantes en todos y cada uno de los 18 países objeto de estudio. Con base en esta facultad, el presidente de la República, directamente o previa autorización del Congreso (en general, cuando éste no se encuentra en receso), pero en todo caso con el acuerdo de los ministros o secretarios de Estado, suspende ciertos derechos fundamentales en condiciones de catástrofe o calamidad pública y, con frecuencia, dicta las medidas legislativas necesarias para afrontar la situación con una vigencia específica. A pesar del carácter excepcional derivado de la situación de emergencia, cabe señalar que durante buena parte del siglo XX varios países de la región padecieron el abuso en el ejercicio de esta facultad presidencial, incluso en épocas de plena paz y estabilidad,<sup>46</sup> sin que de los estudios de caso incluidos en este volumen se advierta que durante el periodo que se informa haya persistido dicho ejercicio abusivo.

La tercera atribución legislativa del presidente es la derivada de la delegación de facultades para dictar leyes por parte del Congreso. Como se advierte, a diferencia de los poderes de decreto, en este caso se requiere la previa autorización del Congreso para que el presidente expida decretos-ley, lo cual implica que aquél opte por no delegarlo o bien revocarlo.

Como se puede observar en el cuadro 4, las Constituciones de siete países contemplan la posibilidad de delegación de facultades legislativas durante cierto periodo, obviamente fuera de los casos de emergencia a que se refiere el párrafo que antecede. La que lo hace de manera más amplia es la de Venezuela y ha sido práctica común durante la administración del presidente Hugo Chávez. También se prevé de manera amplia, con salvedades respecto de ciertas materias, en Brasil, Chile, Colombia, Panamá y Perú, en tanto que de manera más restringida en Argentina (sólo sobre materia de organización administrativa) y en México (únicamente sobre regulación económica, como tarifas arancelarias y comercio exterior).

<sup>46</sup> Véase Valadés, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina*, México, UNAM, 1974.



CUADRO 4. FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LEGISLAR

<i>País</i>	<i>Poderes de decreto, emergencia y delegación legislativa</i>
Argentina	Decreto (por razones de necesidad y urgencia, salvo materia penal, tributaria, electoral y de partidos políticos, previo acuerdo general de ministros, quienes refrendan con el jefe de gabinete, debiéndose pronunciar el Congreso sobre el respectivo decreto aproximadamente en veinte días, artículo 99, numeral 3), emergencia (artículos 75, numeral 29, y 99, numeral 16) y delegación de facultades legislativas (sólo en materia administrativa, artículo 76).
Bolivia	Emergencia (artículos 111 a 113).
Brasil	Decreto (organización de la administración federal y en casos de relevancia y urgencia, salvo en materia de nacionalidad, ciudadanía, derechos políticos, partidos políticos, electoral, penal, procesal penal, procesal civil, Poder Judicial, Ministerio Público, planes plurianuales, directrices organizativas, créditos adicionales y suplementarios, secuestro de bienes y cualquier otro activo financiero, artículos 62 y 84, fracción VI), emergencia (artículos 137 a 139) y delegación de facultades legislativas (en materias específicas con diversas salvedades, artículo 68).
Chile	Emergencia (artículos 40 y 41) y delegación de facultades legislativas (hasta por un año, salvo determinadas materias, artículos 32, numeral 3, y 61).
Colombia	Emergencia (artículos 213 a 215) y delegación de facultades legislativas (por un periodo máximo de 6 meses y para materias precisas, salvo códigos y leyes estatutarias, orgánicas e impositivas, artículo 150, numeral 10).
Costa Rica	Emergencia (artículos 121, numeral 7, y 140, numeral 4).
Ecuador	Emergencia (artículos 180 y 181).
El Salvador	Emergencia (artículos 29, 30 y 167, numeral 6).
Guatemala	Emergencia (artículos 138 y 183, inciso <i>f</i> ).
Honduras	Decreto (en materia económica y financiera cuando lo requiera el interés nacional, artículo 245, numeral 20) y emergencia (artículos 187 y 245, numeral 7).

CUADRO 4. FACULTADES PRESIDENCIALES  
PARA LEGISLAR (continuación)

<i>País</i>	<i>Poderes de decreto, emergencia y delegación legislativa</i>
México	Emergencia (artículos 29 y 73, fracción XVI) y delegación de facultades legislativas (sólo sobre regulación económica, artículo 131, segundo párrafo).
Nicaragua	Decreto (en materia administrativa, artículo 150, numeral 3) y emergencia (artículo 150, numeral 9).
Panamá	Emergencia (artículos 55 y 200, numeral 5) y delegación de facultades legislativas (por tiempo determinado y para fines específicos, artículo 159, numeral 16).
Paraguay	Emergencia (artículo 288).
Perú	Decreto (en materia económica y financiera, cuando lo requiera el interés nacional, así como tarifas arancelarias, artículo 118, numerales 19 y 20), emergencia (artículo 137) y delegación de facultades legislativas (sobre materias específicas y por un plazo determinado, salvo tratados internacionales, leyes orgánicas, presupuesto y cuenta pública, artículo 104).
República Dominicana	Decreto (modificaciones a la Ley de Gasto Público durante recesos del Congreso, artículo 115, fracción V; asimismo, hay indefinición en cuanto al alcance de la facultad presidencial para expedir decretos cuando fuere necesario, prevista en el artículo 55, numeral 2) y emergencia (artículos 37, numerales 7 y 8, así como 55, numeral 7).
Uruguay	Emergencia (artículo 168, numeral 17).
Venezuela	Decreto (organización de la administración pública, artículo 236, numeral 20), emergencia (artículos 236, numeral 7, y 337 a 339) y delegación de facultades legislativas (por un periodo determinado y sobre cualquier materia, artículo 236, numeral 8).

FUENTE: elaboración propia.

#### d) Control de la agenda

Sin duda, tanto las facultades de iniciativa y de veto por parte del presidente de la República en el proceso legislativo como sus atribuciones

propiamente legislativas, que reclaman algún pronunciamiento previo o posterior por parte del Congreso sobre las medidas promovidas, se traducen en un impacto en la agenda de políticas públicas, que ya ha sido analizado.

A los anteriores es posible añadir dos aspectos de especial importancia en el control de la agenda, como la posibilidad del presidente de la República de plantear la urgencia en el despacho de algún proyecto o iniciativa de ley, con el consiguiente trámite privilegiado en el proceso legislativo en el Congreso, así como la posibilidad de convocar a éste a sesiones extraordinarias en época de receso.

En relación con esta última, todas y cada una de las Constituciones de los países latinoamericanos estudiados contemplan la facultad del presidente de la República de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, algunas de ellas precisando que a aquél le corresponderá definir la agenda respectiva. Al respecto, cabe señalar como una peculiaridad que, en el caso de Colombia, la atribución de convocatoria no corresponde al presidente sino al Gobierno Nacional (que incluye, además, a los ministros y los directores de departamentos administrativos, por lo que se ejerce a través del presidente y el respectivo ministro o jefe, artículos 115 y 200, numeral 2).

Asimismo, en ocasiones se prevé que la facultad presidencial de convocar se ejerce por medio de otro órgano (la Comisión Permanente en Honduras, artículo 245, numeral 6, o el presidente de la Asamblea Nacional en Nicaragua, artículo 150, numeral 7). Por último, cabe mencionar que en México no basta la decisión del presidente de la República de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, sino que requiere el acuerdo favorable de la Comisión Permanente (artículo 78, fracción IV).

En lo que se refiere a la calificación de urgencia en el trámite o despacho de ciertos proyectos de carácter legislativo, con un plazo predeterminado (generalmente de 30 días) para desahogarlo, entre las Constituciones que la contemplan se encuentran la de Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.<sup>47</sup> Respecto de este último, resulta pertinente recordar que si durante ciertos plazos previstos en dicha disposición constitucional el Congreso no rechaza el proyecto de ley pre-

<sup>47</sup> Referencias constitucionales: Chile (artículo 71), Colombia (artículo 163), Ecuador (restringiéndola a la materia económica, artículo 155), Paraguay (artículos 210 y 238, numeral 12), República Dominicana (artículo 30) y Uruguay (artículo 168, numeral 7).

sentado por el presidente de la República ni se aprueba alguno sustitutivo, ese proyecto entra en vigor, lo cual incrementa la influencia del mandatario en la definición de la agenda de políticas públicas.

Un último aspecto que también cabe mencionar aquí es la facultad de algunos presidentes (como el ecuatoriano) de someter a referendo diversas cuestiones legislativas (lo que se analiza más adelante, con motivo de los procedimientos de democracia directa). Aunque queda claro que lo anterior no se equipara al ejercicio de facultades legislativas, sin duda es una muestra más de los mecanismos al alcance del presidente de la República para legislar sin pasar por el Congreso e influir en la agenda de políticas públicas.

#### b. Facultades no legislativas del presidente

Los presidentes latinoamericanos comparten, en general, ciertos poderes constitucionales distintos de los legislativos, como el de comandante de las fuerzas armadas, la preservación de la seguridad interior, las relaciones exteriores, la designación de funcionarios y, en términos amplios, la dirección de la política general de gobierno. Algunos países contemplan la posibilidad de que el presidente someta a plebiscito determinadas decisiones de gobierno, algo que se analiza más adelante con motivo de los procedimientos de democracia directa. Incluso, con frecuencia se le asignan funciones materialmente jurisdiccionales que se han venido cercenando al respectivo Poder Judicial<sup>48</sup> (si bien tal tendencia empieza a revertirse), que ejerce a través de diversos tribunales especializados que formalmente se ubican en la esfera administrativa, aunque es frecuente que disfruten de un grado amplio de autonomía técnica, como ocurre en varios países con la justicia fiscal, administrativa, laboral y agraria.

Para los efectos de este trabajo, interesa sobre todo lo relativo a la dirección de la política general de gobierno, incluyendo cómo se organiza el Ejecutivo al efecto y las facultades del presidente para designar a sus colaboradores inmediatos, así como los eventuales controles interorgánicos del Legislativo sobre el particular, que se analizan a continuación.

<sup>48</sup> Lo cual ha sido considerado como un síntoma de la preponderancia del Poder Ejecutivo en la región (*cf.* Rosenn, Keith, "The Protection of Judicial Independence in Latin America", *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio*, México, UNAM, 1988, t. II, pp. 1258 y 1267-1269).

### a) Designación y remoción de los ministros por el presidente

Dieciséis de las Constituciones estudiadas prevén la designación y remoción libre de los respectivos ministros o secretarios de Estado por parte del presidente de la República. Esto es así en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.<sup>49</sup> Cabe advertir que en Venezuela se prevé que el vicepresidente está facultado para proponer al presidente la designación y remoción de los ministros, sin que este último se encuentre impedido de actuar directamente.

En Perú, la atribución del presidente de la República se limita a la designación y remoción libres del presidente del Consejo de Ministros, en tanto que los demás ministros son designados y removidos a propuesta del presidente del Consejo (artículo 122), y en Uruguay la designación de los ministros por el presidente requiere el apoyo parlamentario con el objeto de asegurar su permanencia en el cargo, si bien la remoción es libre por parte de aquél (artículo 174).

En consecuencia, a diferencia del sistema presidencial estadounidense, donde la designación de los secretarios de Estado requiere la ratificación del Senado, en los países latinoamericanos generalmente ha bastado la voluntad presidencial. Sin embargo, en algunos de ellos ciertos cargos han requerido el correspondiente aval del Congreso o del Senado respectivo (piénsese, por ejemplo, en México respecto de los empleados superiores de Hacienda, diplomáticos y militares que requieren la ratificación del Senado, artículo 89, fracciones III y IV). Según se analizará más adelante, en la región se ha generalizado, a través de diversas reformas durante el periodo en estudio, que el titular del Ministerio Público u órgano equivalente, además de otros órganos constitucionales autónomos, también requieran ratificación o designación directa del órgano legislativo o alguna de sus cámaras.

<sup>49</sup> Referencias constitucionales: Argentina, artículo 99, numeral 7; Bolivia, artículo 99; Brasil, artículo 84; Chile, artículo 32, numeral 9; Colombia, artículo 189; Costa Rica, artículo 139, numeral 1; Ecuador, artículo 176; El Salvador, artículo 162; Guatemala, artículo 183, inciso s; Honduras, artículo 245, numeral 5; México, artículo 89, fracción II; Nicaragua, artículo 150, numeral 6; Panamá, artículo 183, numeral 1; Paraguay, artículo 238, numeral 6; República Dominicana, artículo 55, numeral 1, y Venezuela, artículo 236, numeral 3.

Es oportuno mencionar que en virtud de la reforma de 2005 a la Constitución de Nicaragua se estableció que cualquier nombramiento de ministro, viceministro, embajador o miembro de la administración pública por el presidente de la República, debía ser ratificado por la Asamblea Nacional, lo cual suscitó un enfrentamiento entre ambos poderes. La discordia ha continuado, por lo que se dictó la denominada Ley Marco que suspendía la entrada en vigor de dicha reforma constitucional, primero hasta el 20 de enero de 2007 y después —nuevamente— hasta enero de 2008.

b) Previsión y funciones del gabinete, Consejo de Ministros o equivalente

Como se precisó líneas arriba, nueve de las Constituciones estudiadas establecen que el Poder Ejecutivo se deposita exclusivamente en el presidente de la República (Argentina, Chile, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana), en tanto que otras cuatro señalan que lo ejercen tanto el presidente como los ministros (Bolivia, Brasil, Costa Rica y Panamá) y las cinco restantes agregan otros funcionarios a los anteriores como integrantes del Ejecutivo (Colombia, El Salvador, Guatemala, Uruguay y Venezuela).

Aparte de lo anterior, cabe destacar que no siempre las Constituciones que contemplan la existencia de un Ejecutivo ampliado (no unipersonal) establecen un gabinete u órgano equivalente. Éste es el caso de Brasil, donde el presidente ejerce el gobierno con los ministros, pero no se confiere función o atribución alguna para ellos en conjunto. Asimismo, otras Constituciones que prevén que el Ejecutivo se deposita sólo en el presidente establecen este tipo de órganos, como en Argentina, Paraguay y Perú.

Cabe señalar que doce de las Constituciones latinoamericanas contemplan expresamente la figura del gabinete o equivalente; nueve de ellas lo prevén como Consejo de Ministros: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela;<sup>50</sup> en tanto

<sup>50</sup> Referencias constitucionales: Bolivia, artículo 111; El Salvador, artículos 166 y 167; Guatemala, artículos 138, 183, inciso *m*, y 195; Honduras, artículos 245, numerales 7 y 22, así como 252; Nicaragua, artículos 151 y 185; Paraguay, artículo 243; Perú, artículos 121, 125, 126 y 137; Uruguay, artículos 149, 160, 166, 168, 174, 175 y 198; Venezuela, artículo 236.

que una, Argentina, como gabinete,<sup>51</sup> otra como Consejo de Gabinete, Panamá,<sup>52</sup> y finalmente Costa Rica<sup>53</sup> como Consejo de Gobierno.<sup>54</sup> Existen otras dos que, sin asignarles denominación alguna como órgano, hacen referencia a alguna atribución presidencial que requiere la “firma de todos los ministros”, como en Colombia, o el “acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República”, como en México.<sup>55</sup>

Entre las atribuciones más comunes del correspondiente órgano o conjunto de funcionarios mencionados en los dos párrafos que anteceden, se encuentra la de participar con el presidente en la declaración de los estados de sitio o excepción, con independencia de que en su oportunidad el Congreso la apruebe, rechace o revoque; así ocurre en 11 de los referidos países, con la salvedad de Argentina, Costa Rica y Paraguay, donde basta la decisión presidencial, sujeta al posterior control legislativo, al igual que en Ecuador y República Dominicana. Por su parte, en Brasil y Chile también se prevé dicha facultad presidencial, a menudo vinculada con los llamados poderes de emergencia que le permiten legislar, aun cuando encomiendan la participación a otro órgano y no al conjunto de ministros o secretarios de Estado. Así, en Brasil corresponde al Consejo de Defensa Nacional, y en Chile al Consejo de Seguridad Nacional.

Otras atribuciones relevantes de los gabinetes o equivalentes recaen en la aprobación de proyectos de ley que se envían al Congreso (Argentina, Paraguay, Perú y Uruguay); aprobación de proyectos de presupuesto (Argentina, El Salvador y Uruguay); actuación como órgano de consulta presidencial (Nicaragua, Panamá y Paraguay); convocatoria al Congreso (El Salvador, Uruguay y Venezuela); formulación de planes y políticas de desarrollo (Guatemala, Honduras y Venezuela); participación en los nombramientos (Costa Rica, Panamá y Uruguay); definición y coordinación de tareas de gobierno (Paraguay y Uruguay); participación en la concertación de empréstitos y celebración de contratos administrativos (Panamá y Venezuela); refrendo o aprobación de los decretos de necesidad o urgencia (Argentina y Perú); autorización de erogaciones extraordina-

<sup>51</sup> Argentina: artículos 99, numeral 3; 100, numeral 6, y 103 de la CP.

<sup>52</sup> Panamá: artículos 199 y 200 de la CP.

<sup>53</sup> Costa Rica: artículos 139, 140, 147 y 149 de la CP.

<sup>54</sup> *Cfr.* Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, *cit.*, nota 24, pp. 42-47 y 106-108.

<sup>55</sup> Referencias constitucionales: Colombia, artículo 212; México, artículo 29.

rias (El Salvador); deliberación sobre asuntos de interés público (Perú); expedición de decretos y ejercicio de la facultad reglamentaria (Venezuela) y del derecho de gracia o indulto (Costa Rica); fijación de aranceles (Panamá); solicitud de informes a funcionarios (Panamá); solicitud al Congreso de la declaratoria de defensa nacional (Costa Rica); autorización para la creación de bancos, concesión de privilegios industriales y ascensos militares, declaración de la ruptura de relaciones, mando de las fuerzas armadas, intervención en la remoción de funcionarios, participación en la celebración de tratados y presentación de iniciativas de ley y ejercicio del veto (Uruguay), así como la emisión de decretos sobre créditos, organización de la administración pública y disolución de la Asamblea (Venezuela).

Como advierte Diego Valadés, la participación del gabinete o de los ministros en el ejercicio de las referidas atribuciones sólo resulta relevante si paralelamente existe algún mecanismo de control del Congreso sobre los ministros; de no ser así, su participación sólo representa un elemento ornamental que carece de relevancia institucional.<sup>56</sup> Al análisis de tales tipos de control previstos en las Constituciones latinoamericanas se aboca el siguiente inciso.

Antes, cabe mencionar que la mayor parte de estos ordenamientos establece que la conformación del gabinete, Consejo de Ministros o equivalente conforma materia legal, si bien en general se integra sólo por el conjunto de ministros, incorporándose en ocasiones otros funcionarios, como los vicepresidentes, tal como ocurre, por ejemplo, en Guatemala, Nicaragua y Venezuela.

Asimismo, algunas de las 12 Constituciones que prevén la figura del gabinete, Consejo de Ministros o equivalente, incluyen la presencia de un coordinador o dejan al presidente en libertad de designarlo, si lo considera necesario. Las que contemplan la función de algún coordinador o equivalente son Argentina, Perú y, en cierta medida, Venezuela, una de cuyas funciones es presidir el órgano en ausencia del presidente de la República, en el entendido de que mientras en Argentina se denomina jefe de gabinete, en Perú se trata del presidente del Consejo de Ministros y en Venezuela del vicepresidente de la República (en este último, previa autorización del presidente de la República), pero en los tres casos es un funcionario designado y removido por el presidente. Las Constituciones

<sup>56</sup> Cfr. Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, cit., nota 24, p. 43.



que abren la posibilidad de que exista un funcionario que desempeñe esa función son las de Chile, Guatemala y Nicaragua. En el primer caso se puede encomendar la función a un ministro y en los dos últimos se trata del vicepresidente de la República, quien integra y puede presidir el Consejo de Ministros.<sup>57</sup>

### c. Controles del Legislativo sobre el Ejecutivo

Antes de hacer referencia a los diversos tipos de control a cargo del órgano legislativo sobre la gestión de la administración pública y los actos de carácter económico y hacendario, es conveniente aludir a la forma en como se integra el respectivo Legislativo en los distintos países de la región.

*Integración del Legislativo.* En nueve países, el órgano legislativo es bicameral: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. Los nueve restantes tienen un Congreso unicameral: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. Como peculiaridad, cabe mencionar que en Nicaragua también forman parte de la respectiva Asamblea Nacional, con el carácter de diputados propietario y suplente, respectivamente, el presidente y vicepresidente elegidos por el voto popular en el periodo inmediato anterior, así como los candidatos a presidente y vicepresidente que hayan obtenido el segundo lugar en el último proceso electoral (artículo 133).

Todos los países bicamerales se integran con una Cámara de Diputados y una de Senadores, salvo Colombia y Uruguay, cuya cámara baja se denomina de representantes. La conformación de la Cámara de Senadores está integrada por 27 representantes en Bolivia, 30 en Uruguay, 32 en República Dominicana, 38 en Chile, 45 en Paraguay, 72 en Argentina, 81 en Brasil, 102 en Colombia y 128 en México.

La conformación de la cámara baja en los regímenes bicamerales y la única en los restantes fluctúa entre 57 en Costa Rica y 518 diputados en Brasil, pasando por 78 en Panamá, 80 en Paraguay, 84 en El Salvador, 90 en Nicaragua, 99 en Uruguay, 100 en Ecuador, 120 en Chile y Perú, 128 en Honduras, 130 en Bolivia, 158 en Guatemala, 166 en Colombia,

<sup>57</sup> Véase, nuevamente, *ibidem*, pp. 47-59 y 109.

167 en Venezuela, 178 en República Dominicana, 257 en Argentina y 500 en México.

En consecuencia, el país con mayor número de representantes en términos absolutos es México, con 628; en tanto que el de menor número es Costa Rica, con 57. El país de mayor representatividad en números relativos (atendiendo a la correlación entre número de habitantes y número de representantes) es Uruguay, ya que cuenta con un representante por aproximadamente cada 25,124 habitantes, seguido de Panamá, República Dominicana, Paraguay, Honduras, Bolivia, Nicaragua, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Chile, Argentina, Ecuador, Venezuela, Colombia, México y Perú. Brasil, que cuenta aproximadamente con uno por cada 285,857 habitantes, es el de menor representatividad.

En el cuadro 5 se presentan las características de los sistemas legislativos de la región.

CUADRO 5. INTEGRACIÓN DE LOS PODERES LEGISLATIVOS

<i>País</i>	<i>Denominación del Poder Legislativo</i>	<i>Conformación (unicameral o bicameral)</i>	<i>Integración</i>	
			<i>Denominación de la(s) cámara(s)</i>	<i>Número de legisladores</i>
Argentina	Congreso Nacional	Bicameral	Senado y Cámara de Diputados	72 senadores y 257 diputados
Bolivia*	Congreso Nacional	Bicameral	Cámara de Senadores y Cámara de Diputados	27 senadores y 130 diputados
Brasil	Congreso Nacional	Bicameral	Senado Federal y Cámara de Diputados	81 senadores y 513 diputados
Chile	Congreso Nacional	Bicameral	Senado y Cámara de Diputados	38 senadores y 120 diputados

CUADRO 5. INTEGRACIÓN DE LOS PODERES LEGISLATIVOS  
(continuación)

<i>País</i>	<i>Denominación del Poder Legislativo</i>	<i>Conformación (unicameral o bicameral)</i>	<i>Integración</i>	
			<i>Denominación de la(s) cámara(s)</i>	<i>Número de legisladores</i>
Colombia	Congreso	Bicameral	Senado y Cámara de Representantes	102 senadores y 166 representantes
Costa Rica	Asamblea Legislativa	Unicameral	Asamblea Legislativa	57 diputados
Ecuador	Congreso Nacional	Unicameral	Congreso Nacional	100 diputados
El Salvador	Asamblea Legislativa	Unicameral	Asamblea Legislativa	84 diputados
Guatemala	Congreso de la República	Unicameral	Congreso de la República	158 diputados
Honduras	Congreso Nacional	Unicameral	Congreso Nacional	128 diputados
México	Congreso de la Unión	Bicameral	Cámara de Diputados y Cámara de Senadores	128 senadores y 500 diputados
Nicaragua	Asamblea Nacional	Unicameral	Asamblea Nacional	90 diputados
Panamá**	Asamblea Nacional	Unicameral	Asamblea Nacional	78 diputados
Paraguay	Congreso	Bicameral	Cámara de Senadores y Cámara de Diputados	45 senadores y 80 diputados
Perú	Congreso de la República del Perú	Unicameral	Congreso de la República del Perú	120 congresistas

CUADRO 5. INTEGRACIÓN DE LOS PODERES LEGISLATIVOS  
(continuación)

País	Denominación del Poder Legislativo	Conformación (unicameral o bicameral)	Integración	
			Denominación de la(s) cámara(s)	Número de legisladores
República Dominicana	Congreso Nacional	Bicameral	Senado y Cámara de Diputados	32 senadores y 178 diputados
Uruguay	Asamblea General	Bicameral	Cámara de Senadores y Cámara de Representantes	30 senadores y 99 representantes
Venezuela	Asamblea Nacional	Unicameral	Asamblea Nacional	167 diputados

\* En el proyecto de nueva Constitución Política del Estado de Bolivia, aprobada por la Asamblea Constituyente el 24 de noviembre de 2007 y cuya entrada en vigor se encuentra sujeta a referéndum, se prevé el cambio a un sistema unicameral, conformado por la Asamblea Legislativa Plurinacional, que se integrará con 157 miembros.

\*\* Con la reforma constitucional de 2004, a partir de 2009 la Asamblea Nacional estará constituida por un número fijo de 71 diputados, cada uno con un suplente.

FUENTE: elaboración propia.

#### d. Facultades de control sobre la gestión administrativa

Entre los medios —distintos del estricto procedimiento legislativo— empleados por las legislaturas para controlar la gestión de la administración pública cabe mencionar las mociones de confianza y de censura, así como los informes, las preguntas, las interpelaciones y las investigaciones. Si bien tales mecanismos de control surgieron en los sistemas constitucionales parlamentarios, cada vez se han ido incorporando más a los distintos regímenes presidenciales, en particular a partir del periodo comprendido dentro de la “tercera ola democratizadora”.<sup>58</sup>

<sup>58</sup> Cfr. Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, cit., nota 30, pp. 7-11.

Según se desprende del cuadro 6, sólo dos países latinoamericanos, Perú y Uruguay, contemplan la moción de confianza por parte del Legislativo como paso previo a la conformación de un Consejo de Ministros con el respaldo correspondiente. En cambio, se encuentra más difundida la institución de la moción de censura por parte del Legislativo, en tanto que se prevé en 12 Constituciones de la región, en el entendido de que mientras en seis tiene como efecto la dimisión automática del ministro censurado (Argentina, Colombia, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela), en los seis restantes se encuentra sujeta a lo que decida el presidente de la República (Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Paraguay). Como se recordará, esa diferencia en cuanto a los efectos de la censura fue la que condujo a clasificar a los primeros como presidencialismos parlamentarizados y a los segundos como presidencialismos con matices parlamentarios. Asimismo, el hecho de que las Constituciones de Brasil, Chile, Ecuador, Honduras, México y República Dominicana no contemplen la moción de cesura supuso la razón esencial para considerarlos como sistemas presidenciales puros e, incluso, respecto del último, debido a la preeminencia del Ejecutivo respecto de los otros órganos del poder público, como presidencialismo predominante.

Además, prácticamente todas las Constituciones de los 18 países estudiados contemplan la facultad de los órganos legislativos de requerir informes a los titulares de los ministerios o secretarías de Estado e, incluso, de citarlos para que comparezcan ante el propio Legislativo. En 14 países se prevé formalmente que se pueda interpelar a los ministros: Argentina (sólo al jefe de gabinete), Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Cabe advertir, no obstante, que quizá desde un punto de vista técnico debería excluirse de este grupo a Honduras y República Dominicana, toda vez que la “interpelación” en estos países no acarrea la posibilidad de que se pueda censurar a los funcionarios correspondientes, característica esencial para calificarla de esa manera, por lo que, y al no ser así, nos enfrentaríamos a meras preguntas. Cabe mencionar que en Brasil, aunque no se prevea la censura, se establece la remoción cuando el funcionario se rehúsa a comparecer ante el Legislativo. Lo mismo sucede en otros países que sí la prevén, pero que sus efectos quedan supeditados a la decisión del Ejecutivo, como en El Salvador.

CUADRO 6. MECANISMOS DE CONTROL POLÍTICO  
DEL LEGISLATIVO SOBRE EL EJECUTIVO

<i>País</i>	<i>Moción de confianza</i>	<i>Moción de censura</i>	<i>Requerimiento de información y comparecencia</i>	<i>Interpelaciones</i>	<i>Comisiones de investigación</i>
Argentina	No	Sí (artículo 101, sólo del jefe de gabinete)	Sí (artículos 71 y 101)	Sí (artículo 101, sólo al jefe de gabinete)	No
Bolivia	No	Sí (artículo 70-II y III, decide el presidente)	Sí (artículo 70-I)	Sí (artículo 70-II)	Sí (artículos 67-6, 70-I, 83-II y 114-II)
Brasil	No	No	Sí (artículo 58- III)	No	Sí (artículo 58-III)
Chile	No	No	Sí (artículo 48-1)	No	Sí (artículo 52-c)
Colombia	No	Sí (artículo 135-8 y 9)	Sí (artículo 135-8)	Sí (artículo 135-9)	Sí (artículo 137, incluso a particulares)

CUADRO 6. MECANISMOS DE CONTROL POLÍTICO DEL LEGISLATIVO  
SOBRE EL EJECUTIVO (continuación)

<i>País</i>	<i>Moción de confianza</i>	<i>Moción de censura</i>	<i>Requerimiento de información y comparecencia</i>	<i>Interpelaciones</i>	<i>Comisiones de investigación</i>
Costa Rica	No	Sí (artículo 121-24, decide el presidente)	Sí (artículo 121-24)	Sí (artículo 121-24)	Sí (artículos 121-123)
Ecuador	No	No*	Sí (artículo 179-3)	No	No
El Salvador	No	Sí (artículo 131-37, decide el presidente)	Sí (artículos 131-18 y 34, y 165)	Sí (artículos 131-34 y 165)	Sí (artículo 131-37)
Guatemala	No	Sí (artículo 167)	Sí (artículos 166 y 168)	Sí (artículo 166)	Sí (artículo 171-m)
Honduras	No	No	Sí (artículo 251)	Sí (artículos 205-22 y 251)	Sí (artículo 205-21)
México	No	No	Sí (artículo 93)	No	Sí (artículo 93)

CUADRO 6. MECANISMOS DE CONTROL POLÍTICO DEL LEGISLATIVO  
SOBRE EL EJECUTIVO (continuación)

<i>País</i>	<i>Moción de confianza</i>	<i>Moción de censura</i>	<i>Requerimiento de información y comparecencia</i>	<i>Interpelaciones</i>	<i>Comisiones de investigación</i>
Nicaragua	No	Sí (artículo 138-4, decide el presidente)**	Sí (artículo 138-4)	Sí (artículos 138-4 y 151)	Sí (artículo 138-18)
Panamá	No	Sí (artículo 161-7, decide el presidente)	Sí (artículos 161-9 y 198)	Sí (artículo 161-9)	Sí (artículo 161-6)
Paraguay	No	Sí (artículo 194, decide el presidente)	Sí (artículo 192)	Sí (artículo 193)	Sí (artículo 195)
Perú	Sí (artículos 130, 132 y 133)	Sí (artículo 132)	Sí (artículo 129)	Sí (artículo 131)	Sí (artículo 97)
República Dominicana	No	No	Sí (artículo 37-21)	Sí (artículo 37- 21)	No
Uruguay	Sí (artículo 174)	Sí (artículos 147 y 148)	Sí (artículo 119)	Sí (artículo 119)	Sí (artículo 120)



CUADRO 6. MECANISMOS DE CONTROL POLÍTICO DEL LEGISLATIVO  
SOBRE EL EJECUTIVO (continuación)

<i>País</i>	<i>Moción de confianza</i>	<i>Moción de censura</i>	<i>Requerimiento de información y comparecencia</i>	<i>Interpelaciones</i>	<i>Comisiones de investigación</i>
Venezuela	No	Sí (artículos 187-10 y 240)	Sí (artículo 222)	Sí (artículo 222)	Sí (artículo 222)

\* Debe recordarse que el artículo 130.9 de la Constitución de Ecuador de 1998 establece que los ministros podrán ser enjuiciados políticamente por infracciones constitucionales o legales cometidas en el desempeño del cargo y que la mayoría de los integrantes del Congreso podrá “censurarlos” en caso de declaratoria de culpabilidad, cuyo efecto será la destitución sólo si el presidente de la República está de acuerdo. Como se comentó anteriormente, en el texto existe una confusión entre la institución del juicio político (la cual es común, incluso, en los llamados sistemas presidenciales puros) y la censura (propia de los que tienen matices parlamentarios y, sobre todo, de los parlamentarizados), pero debido a que los únicos supuestos para que proceda esta última se remiten a la comisión de infracciones constitucionales o legales, mas no a la mera inconformidad con determinada gestión administrativa, se estima que se trata propiamente de un juicio político (con independencia de que el efecto se encuentre sujeto a lo que decida finalmente el presidente, lo cual se considera incongruente, pues el presidente no debiera ignorar eventuales violaciones constitucionales o legales) y no de una moción de censura, por lo que no se incluye en este apartado.

\*\* La reforma de 2005 a la Constitución de Nicaragua adicionó el siguiente párrafo al artículo 138: “Si la Asamblea Nacional considera al funcionario no apto para el ejercicio del cargo, con votación calificada del sesenta por ciento de los diputados lo destituirá, y pondrá en conocimiento al presidente de la República para que dentro del plazo de tres días haga efectiva esta decisión”. Al parecer, se trata de un caso de censura vinculante; sin embargo, como se apuntó, las divergencias entre los poderes condujeron al acuerdo político de posponer en dos ocasiones sucesivas la entrada en vigor del precepto, ahora hasta el 20 de enero de 2008. Dada la incertidumbre, se está clasificando de la manera indicada.

FUENTE: elaboración propia.

Finalmente, también son 15 las Constituciones que prevén el establecimiento de comisiones de investigación por parte del Legislativo, no necesariamente coincidentes con las que contemplan la facultad de interpellar: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

### 3. *Instituciones de rendición de cuentas*

Como ha advertido Guillermo O'Donnell, la incapacidad de los Estados para transformarse en auténticos Estados constitucionales democráticos de derecho constituye uno de los rasgos más inquietantes de la mayoría de los países latinoamericanos. En 1999 afirmó: “La realización de una democracia plena que incluya el *rule of law* democrático es un objetivo urgente... inmenso y manifiestamente distante”.<sup>59</sup>

Uno de los problemas más graves es la pervivencia de vastas zonas de inmunidad, esto es, ámbitos (incluso, actos provenientes de órganos públicos) respecto de los cuales no se rinde cuentas y escapan al control jurisdiccional en cuanto a su constitucionalidad y legalidad, así como la frecuente falta de respeto a los derechos humanos.

Someter al imperio del derecho a quienes ejercen el poder político y garantizar así los derechos fundamentales constituye uno de los principales objetivos del Estado constitucional democrático de derecho. En este sentido, uno de los mayores desafíos del constitucionalismo latinoamericano reside en erradicar las vastas zonas de inmunidad que escapan a la rendición de cuentas, estableciendo reglas de *accountability* que sometan a control de la constitucionalidad y legalidad los actos de todos los agentes públicos y privados, incluidos los funcionarios gubernamentales de mayor jerarquía.<sup>60</sup>

En efecto, la falta de mecanismos de rendición de cuentas efectivos es un defecto del diseño institucional de la mayoría de los Estados latinoamericanos. En el último informe sobre indicadores de gobernabilidad ela-

<sup>59</sup> Véase O'Donnell, Guillermo A., “Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America”, *op. cit.*, nota 8, p. 326.

<sup>60</sup> O'Donnell, Guillermo A., “Democracia y Estado de derecho”, *Nexos*, México, núm. 325, enero de 2005, pp. 19-27.

borado por el Banco Mundial<sup>61</sup> se realiza un estudio de 213 países entre 1996 y 2005 para evaluar su desarrollo político, la interacción entre la sociedad y su gobierno, así como su avance en áreas como la estabilidad y la rendición de cuentas. En él, los países de América Latina se sitúan en los últimos lugares, lo que indica un notorio retraso institucional comparándonos con el resto del mundo.

En dicho estudio, los indicadores miden seis diferentes dimensiones de gobernabilidad: 1) voz y rendición de cuentas; 2) estabilidad política y ausencia de violencia; 3) efectividad gubernamental; 4) calidad regulatoria; 5) estado de derecho, y 6) control de la corrupción. Sobre una calificación perfecta de 600 puntos (en el estudio se adjudican como máximo 100 puntos por cada una de las seis categorías señaladas), la media de América Latina es de aproximadamente 210 puntos, lo cual no dista de ser alarmante. Chile destaca por encima del resto de los países de la región con 513 puntos. Muy por debajo se encuentran Brasil (299) y México (293), seguidos de El Salvador (284), Argentina (248), Colombia (232), Perú (226), Honduras (197), Bolivia y Guatemala (167), Ecuador (148), Paraguay (138) y Venezuela (105), entre otros. Como se advierte, la rendición de cuentas constituye uno de los temas en los que América Latina se encuentra más rezagada, a pesar de los avances importantes de algunos de esos países en los últimos años.

Esta ausencia de fiscalización y transparencia en las actividades gubernamentales ha puesto en predicamento el carácter representativo del sistema democrático,<sup>62</sup> así como al propio Estado constitucional de derecho, ya que gran cantidad de actos gubernamentales no se sujetan a la ley. Estos fenómenos, a su vez, se materializan de diversas maneras: el mal funcionamiento de las instancias públicas; los excesos de poder y la impunidad que gozan los servidores que incurren en ilícitos; corrupción y clientelismo, así como la eventual fusión del poder político con mafias y grupos de delincuencia organizada.<sup>63</sup>

<sup>61</sup> Kaufmann, Daniel *et al.*, *Governance Matters V. Governance Indicators for 1996-2005*, Banco Mundial, septiembre de 2006. En el informe también se hace un minucioso análisis de la metodología de la investigación y los resultados obtenidos.

<sup>62</sup> Con frecuencia, los servidores públicos responden a intereses privados ajenos a la sociedad, en pocas personas se concentra un enorme poder económico y el poder político, con un frecuente desvío de recursos públicos.

<sup>63</sup> Véase Orozco y Villa, Alejandro, *Rendición de cuentas en América Latina: fiscalización y acceso a la información*, tesis de grado, Università di Bologna, 2007.

Aun cuando su existencia es fundamental en todo régimen democrático, ni los controles verticales de las elecciones ni los horizontales de carácter político derivados de la división de poderes, y ni siquiera los de naturaleza jurisdiccional como las garantías constitucionales, han asegurado de manera intrínseca en la región un ejercicio total de rendición de cuentas.<sup>64</sup>

Los mecanismos tradicionales de control se han visto rebasados por la realidad. El comportamiento irregular de la clase política no ha encontrado un freno real en estos mecanismos, por lo que hoy día no se concibe la consolidación de un Estado constitucional democrático de derecho si no descansa en la existencia y en la efectividad de un sistema de rendición de cuentas que vaya más allá de la celebración periódica de elecciones, la división de poderes y los instrumentos procesales de defensa constitucional.

Hay funciones del Estado que no pueden o no deben ser realizadas por los órganos tradicionales del poder público. La realidad estatal contemporánea se ha vuelto muy compleja, por lo que han surgido y se han perfeccionado y especializado nuevas formas de actuación de los órganos públicos. En consecuencia, surge otro tipo de control a raíz de la instalación de instituciones de rendición de cuentas especializadas que tienen como objetivo la transparencia y fiscalización de los recursos públicos con el fin último de erradicar la corrupción, así como de prevenir, detec-

<sup>64</sup> Si bien estos mecanismos de control funcionan en ciertos casos, adolecen de algunas limitaciones que no han logrado poner freno a la corrupción. En primer lugar, se trata de instrumentos reactivos, por lo que dependen de un acto concreto para operar; por ende, no son preventivos y se presentan de manera esporádica. En segundo lugar, suelen tener efectos contundentes, ya que por lo general confrontan a sujetos fuertes (Legislativo *vs.* Ejecutivo, Federación *vs.* estados, organismos públicos autónomos *vs.* Legislativo, etcétera). A la vez tienen consecuencias muy enérgicas, como la destitución de funcionarios o la anulación de actos jurídicos, incluyendo leyes. Se trata de procesos largos y poco dinámicos. A ello cabe agregar que constituyen mecanismos en riesgo de ser partidizados, en virtud de que las partes involucradas suelen pertenecer a corrientes o partidos políticos distintos. De manera adicional, se han dirigido fundamentalmente a regular las relaciones entre los órganos del poder público. Los procedimientos de control tradicionales fiscalizan la actividad del servidor público en tanto desempeña funciones constitucionales o legales de cierta relevancia o visibilidad, pero dejan fuera su comportamiento individual ordinario, así como el de otros servidores públicos bajo su mando o dependencia, a pesar de su irregularidad. Por ello se necesitan agencias especializadas fiscalizadoras, particularmente en cuanto al manejo de los recursos, y que contrarresten la corrupción, que disuadan en forma concreta y, cuando corresponda, sancionen las acciones ilegales (*idem*).

tar y corregir los abusos del poder, asegurando la vigencia del Estado constitucional democrático de derecho.

De acuerdo con Guillermo O'Donnell, la rendición de cuentas es la labor realizada por aquellas “agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (*empowered*) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos”. O'Donnell nombra a esta tarea “*accountability* horizontal asignada”, pues la distingue de las *accountabilities* vertical y horizontal a que se hizo referencia.<sup>65</sup>

Como se advierte, la rendición de cuentas es una manera genérica de denominar varias técnicas, instituciones y mecanismos para controlar el poder del Estado y de manera particular la conducta de los servidores públicos. Para los efectos de este trabajo, se centrará el análisis en las instituciones latinoamericanas de rendición de cuentas que tienen como finalidad la transparencia y el acceso a la información gubernamental, la fiscalización de los recursos públicos, la protección no jurisdiccional de los derechos humanos (*Ombudsman*) y la persecución de los delitos (Ministerio Público).

Antes, como una peculiaridad, aunque no constituya objeto de estudio en esta ocasión, cabe hacer mención de la Comisión del Control Cívico de la Corrupción prevista en los artículos 220 y 221 de la Constitución de Ecuador, como una persona de derecho público, con autonomía e independencia económica, política y administrativa, con atribuciones para recibir denuncias sobre ilícitos cometidos presuntamente por las instituciones estatales, realizar investigaciones y solicitar su juzgamiento y sanción.

#### A. *Transparencia y acceso a la información gubernamental*

La transparencia es uno de los pilares sobre los cuales se construye un sistema efectivo de rendición de cuentas. El libre acceso a la información del gobierno y, en general, a todo dato relacionado con la utilización de recursos públicos, representa un freno efectivo contra el abuso por parte

<sup>65</sup> Véase O'Donnell, Guillermo, “*Accountability* horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política”, *Isonomía*, núm. 14, abril de 2001.

de los servidores públicos que toman decisiones y disponen del erario. El acceso a la información constituye una herramienta eficaz para combatir la corrupción. Cuando la actividad gubernamental se publicita, se dota a la sociedad de un medio efectivo para evaluar el desempeño del gobierno, detectar irregularidades y pronunciarse en consecuencia.

El acceso a la información es un derecho indispensable para que los individuos tomen parte activa en las tareas públicas, adquiriendo así un valor comunitario. Esa posibilidad de acceso permite que los individuos tengan conocimiento de las políticas que desarrolla el gobierno respecto de salud, educación, vivienda, infraestructura y, en general, de cualquier acto que involucre a alguna autoridad, así como las razones y motivaciones que sustentan la toma de decisiones. Con el acceso a los datos gubernamentales, las personas conocen en qué se utilizan los recursos públicos, permitiendo así que aprovechen las políticas públicas y mejoren su calidad de vida.<sup>66</sup>

La transparencia es el conjunto de actividades a través de las cuales se pone en conocimiento de la sociedad, de manera puntual, permanente, total y sin necesidad de petición previa, la información relativa a la actividad de las diversas dependencias gubernamentales. La transparencia va más allá del simple hecho de brindar datos a los ciudadanos, ya que permite también operar políticas públicas mejor diseñadas que beneficien de manera más efectiva a la colectividad. Se origina en el principio de publicidad de los órganos del Estado.

El acceso a la información se ha convertido con el tiempo en una característica estrechamente vinculada a los regímenes democráticos. A partir de la “tercera ola democratizadora”, ocho países de los incluidos en este estudio han desarrollado una legislación específica que regula el acceso a la información: Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.<sup>67</sup> Por su parte, Costa Rica, Guatemala, México y Paraguay disponen sobre el particular de importantes

<sup>66</sup> Cfr. Orozco y Villa, *op. cit.*, nota 63.

<sup>67</sup> Para un panorama de las diversas leyes de transparencia en el mundo véase el documentado trabajo de Ackerman, John y Sandoval, Irma, *Leyes de acceso a la información en el mundo*, México, IFAI, 2005. Cabe señalar que desde el siglo XVIII Suecia estableció la primera ley que reconocía a los gobernados el derecho de acceder a la información en posesión del gobierno: la Ley de Libertad de Prensa de 1766, promulgada 10 años antes que la Declaración de Derechos de Virginia. El artículo 1o. del capítulo segundo determina que “todo sueco tendrá acceso gratuito a los documentos públicos”.

regulaciones a nivel constitucional, sin que en los dos primeros se haya expedido la ley reglamentaria correspondiente, si bien en Guatemala se emitieron las Normas Generales de Acceso a la Información Pública en el Organismo Ejecutivo y sus Entidades a través del Acuerdo Gubernativo 645-2005, del 8 de diciembre de 2005.

CUADRO 7. REGULACIÓN SOBRE TRANSPARENCIA  
Y RENDICIÓN DE CUENTAS

<i>País</i>	<i>Título de la ley</i>	<i>Año de aprobación</i>
Brasil	Ley 9507 que regula el derecho de acceso a la información y establece el procedimiento de Habeas Data.	1997
Colombia	Ley 57 de 1985 (julio 5) por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales.	1985
Ecuador	Ley de Transparencia y Acceso a la Información núm. 24.	2004
México	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	2002
Panamá	Ley núm. 6 del 22 de enero de 2002 que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones.	2002
Paraguay	Ley 1728 de Transparencia Administrativa, reglamentaria de los artículos 22 y 28 constitucionales.	2001
Perú	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	2002
República Dominicana	Ley General de Libre Acceso a la Información Pública.	2004

FUENTE: elaboración propia.

A la par de su desarrollo a nivel nacional, el derecho de acceso a la información pública se encuentra establecido en un gran número de instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos. Tal es el caso del artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), así como de los artículos 13 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos (1969).

De acuerdo con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el derecho a la información es el derecho fundamental de toda persona a proveerse de información (incluyendo el acceso a los archivos, registros y documentos públicos, así como a decidir qué medio se lee, se escucha o se contempla), a informar (incluyendo el ejercicio de las libertades de expresión e imprenta, así como la posibilidad de constituir sociedades y empresas informativas) y a ser informada (incluyendo la recepción de información objetiva y oportuna, completa y con carácter universal, esto es, el derecho a enterarse de todas las noticias, en el supuesto de que la información se destina a todas las personas sin exclusión alguna).<sup>68</sup>

Los instrumentos internacionales señalados, junto a otros pronunciamientos de organismos internacionales, han constituido un canal eficiente para la difusión de este derecho; sin embargo, adquiere su verdadera dimensión cuando la legislación interna de los países lo dota de efectividad a través de una ley de transparencia y acceso a la información que establezca los lineamientos a seguir para acceder a los datos gubernamentales.

De ahí la importancia de una ley específica que regule el derecho de acceso a la información, en donde se precise la legitimación activa de quienes gozan del derecho a solicitar información estatal; un procedimiento dinámico, sencillo y gratuito para acceder a la misma; una autoridad reguladora autónoma e independiente; el principio de transparencia y los criterios para clasificar la información disponible, salvaguardando la vida privada y los derechos de tercero, así como un régimen de sanciones.<sup>69</sup>

<sup>68</sup> Cfr. Villanueva, Ernesto, *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México*, México, UNAM, 1998, p. 21.

<sup>69</sup> Un interesante y documentado análisis de las características que constituirían un contenido mínimo de la legislación de acceso a la información puede consultarse en Orozco y Villa, *op. cit.*, nota 63.



### B. *Fiscalización de los recursos públicos*

Una rendición de cuentas clara, oportuna y transparente es realizable únicamente con la participación de instancias que vigilen y garanticen la eficiente utilización de los recursos públicos. De ahí que el fortalecimiento de las facultades de las entidades de fiscalización se considere fundamental para la rendición de cuentas.

La fiscalización constituye esencialmente una función técnica, por lo que el control del gasto de la administración pública se encomienda generalmente a organismos especializados que, en el caso latinoamericano —con algunas excepciones como Chile y Bolivia—, se encuentran adscritas al Poder Legislativo. A estos organismos se los conoce generalmente como entidades fiscalizadoras superiores (EFS). En América Latina se los suele denominar Tribunal o Corte de Cuentas, Cámara de Cuentas o Auditoría General, aunque la denominación más común en la región es la de Contraloría General.

Las EFS desempeñan un papel vital en asignar responsabilidad a los gobiernos ante la sociedad por su administración de los fondos públicos, así como en asegurar la transparencia de las operaciones gubernamentales. Son las instituciones encargadas de dictaminar sobre la calidad de la gestión del sector público y sobre el grado de incidencia de la burocracia central en los organismos estatales. Prácticamente se encuentran contempladas en todas y cada una de las Constituciones objeto de estudio, y cabe diferenciar entre aquellas EFS que se encuentran en la órbita del Ejecutivo y, por tanto, se estima que ejercen un control interno respecto de quien ejerce el gasto público, y aquellas otras que se ubican dentro del Legislativo o mantienen una naturaleza autónoma, las cuales cabe considerar que ejercen un control externo.

CUADRO 8. ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

<i>País</i>	<i>Entidad fiscalizadora</i>	<i>Fundamento constitucional</i>	<i>Tipo de control</i>
Argentina	Auditoría General de la Nación	Artículo 85	Externo

CUADRO 8. ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES  
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS (continuación)

<i>País</i>	<i>Entidad fiscalizadora</i>	<i>Fundamento constitucional</i>	<i>Tipo de control</i>
Bolivia	Contraloría General de la República	Artículo 154	Interno
Brasil	Tribunal de Cuentas de la Unión	Artículo 71	Externo
Chile	Contraloría General de la República	Artículo 87	Externo
Colombia	Contraloría General de la República	Artículo 267	Externo
Costa Rica	Contraloría General de la República	Artículo 183	Externo
Ecuador	Contraloría General del Estado	Artículo 211	Externo
El Salvador	Corte de Cuentas de la República	Artículo 195	Interno
Guatemala	Contraloría General de Cuentas	Artículo 232	Externo
Honduras	Tribunal Superior de Cuentas	Artículo 222	Externo
México	Auditoría Superior de la Federación	Artículo 79	Externo
Nicaragua	Contraloría General de la República	Artículo 154	Externo
Panamá	Contraloría General de la República	Artículo 155	Interno

CUADRO 8. ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES  
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS (continuación)

<i>País</i>	<i>Entidad fiscalizadora</i>	<i>Fundamento constitucional</i>	<i>Tipo de control</i>
Paraguay	Contraloría General de la República	Artículo 281	Externo
Perú	Contraloría General de la República	Artículo 82	Externo
República Dominicana	Cámara de Cuentas	Artículo 78	Externo
Uruguay	Tribunal de Cuentas de la República	Artículo 208	Externo
Venezuela	Contraloría General de la República	Artículo 287	Externo

FUENTE: elaboración propia.

Las cinco características que se consideran más importantes en un órgano fiscalizador son: autonomía, independencia de sus funcionarios, independencia financiera, amplias facultades de investigación y facultades de sanción.<sup>70</sup>

#### *a. Autonomía*

Las ESF únicamente pueden cumplir con eficacia sus funciones si actúan con independencia de las instituciones que fiscalizan y se encuentran protegidas contra influencias externas.

Existen entes fiscalizadores con mayor autonomía, mientras que hay otros que, a pesar de su independencia operativa, aún se encuentran adscritos formalmente al Poder Ejecutivo, como en Bolivia, o al Poder Legis-

<sup>70</sup> Véase *idem*.

lativo, como ocurre en Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México,<sup>71</sup> Nicaragua, Paraguay<sup>72</sup> y Uruguay, un total de ocho países.

En cinco países —Chile, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela— el ente fiscalizador es un organismo autónomo e independiente. En efecto, así se enmarca la Contraloría General de la República de Chile, que goza de total independencia para el ejercicio de sus funciones;<sup>73</sup> no está sometida ni al mando ni a la vigilancia del Poder Ejecutivo ni del Congreso Nacional, como la mayoría de los entes superiores de fiscalización en América Latina. En este mismo sentido, la Constitución peruana reconoce a la Contraloría General como un organismo constitucionalmente autónomo y se lo concibe como el órgano superior del Sistema Nacional de Control, encargado de supervisar la legalidad tanto de la ejecución del presupuesto del Estado como de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.

En Panamá, el titular de la Contraloría General de la República es nombrado por la Asamblea Legislativa por un periodo de cinco años y sólo puede ser destituido por la Suprema Corte por causas previstas legalmente. Según reforma de 2004, la citada Contraloría, a través del Tribunal de Cuentas, presenta para su juzgamiento las cuentas de los agen-

<sup>71</sup> Así, por ejemplo, en cuanto a su funcionamiento técnico, la Auditoría Superior de la Federación en México es un organismo autónomo, pero formalmente adscrito al Poder Legislativo y, por ende, su actuación es susceptible de ser vigilada. Según algunos autores, la evaluación que hace la Cámara de Diputados de la labor del ente fiscalizador puede lesionar su autonomía técnica y de gestión, así como partidizarse la operación, por lo que se estima que debe ser un órgano constitucional autónomo y ajeno a la esfera de los tres poderes. Se afirma que no debe adscribirse a ningún poder, dependencia u oficina, pues justamente su labor consiste en fiscalizar la actividad de los mismos.

<sup>72</sup> Una de las áreas donde la Constitución de Paraguay de 1992 introdujo reformas sustanciales fue en lo referente a la rendición de cuentas, al crear la Contraloría General de la República como un órgano de control de las actividades económicas y financieras del Estado, con autonomía funcional y administrativa (artículo 281). Sin embargo, con la creación de la Contraloría, las tareas de control de cuentas se confundieron con las del Tribunal de Cuentas, lo que ha producido cierta confrontación entre ambas instituciones. Asimismo, en materia de investigación de ilícitos cometidos por funcionarios dentro de la administración pública, las tareas con el Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación no están bien coordinadas, por lo que se ha considerado necesario establecer sistemas de coordinación y cooperación entre las diversas instituciones que participan en el proceso de rendición de cuentas.

<sup>73</sup> Capítulo X, artículos 98 y 99 de la Constitución Política de la República de Chile. Por su parte, la ley que regula la organización y funcionamiento de la Contraloría General es la Ley 10.336, con rango de ley orgánica constitucional.

tes y servidores públicos en las que se hayan detectado irregularidades.<sup>74</sup> En República Dominicana, de acuerdo con lo previsto por la Constitución, la Cámara de Cuentas constituye el órgano superior de control externo de los recursos públicos, y goza de autonomía administrativa, operativa y presupuestaria, con personalidad jurídica instrumental. Por lo que se refiere a Venezuela, la Contraloría General de la República es parte del Poder Ciudadano, totalmente independiente y autónoma respecto del Poder Legislativo y de los otros poderes del Estado (artículos 273 y 287 de la Constitución); incluso, desde la Constitución de 1961 ya tenía autonomía funcional y no estaba adscrita al legislativo.

La Constitución argentina señala que la Auditoría General es un organismo de “asistencia técnica del Congreso”, con autonomía funcional. La de Brasil indica que el control queda a cargo del Congreso Nacional con el auxilio del Tribunal de Cuentas; la Constitución de El Salvador prescribe que el ente fiscalizador es un organismo independiente del presidente de la República, en tanto que la de Guatemala le adscribe la calidad de institución técnica descentralizada.

#### *b. Independencia de sus miembros y funcionarios*

Los integrantes de las EFS, ya sean los miembros de un órgano colegiado o el director de una entidad fiscalizadora unipersonal, deben tener asegurada constitucionalmente su inamovilidad. Adicionalmente, no debe verse afectada su independencia por los mecanismos establecidos para su sustitución y que también deben determinarse en la Constitución. En cuanto a la duración del encargo, es deseable que el auditor sea nombrado por un periodo extenso de tiempo y cuente con garantías de que no será removido antes de que finalice su periodo constitucional.

En cuanto a su nombramiento, el Ejecutivo interviene en la designación de los auditores en Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y República Dominicana. En contraste, no interviene en Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela. En estos doce países, el nombramiento lo efectúa el Poder Legislativo.

<sup>74</sup> Sin embargo, dicho Tribunal de Cuentas aún no se regula legalmente, por lo que esta función la ejerce la Contraloría General de la República a través de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial.

Como ejemplos de los diversos sistemas de designación, cabe destacar los casos de Perú y República Dominicana, en donde ambos poderes intervienen en el nombramiento del contralor. En Perú, el texto constitucional establece que el Congreso designa al contralor general a propuesta del Poder Ejecutivo, y dura en su encargo siete años, aunque puede ser removido por el propio Congreso en caso de incurrir en una falta grave. En República Dominicana, la Cámara de Cuentas es nombrada por el Senado a partir de una terna presentada por el presidente de la República.

El contralor general chileno es designado por el presidente de la República, con acuerdo de tres quintas partes del Senado y —completamente inamovible— dura en su encargo ocho años; las únicas causales de cesación en el cargo que contempla la Constitución son las de cumplir 75 años de edad y la remoción dispuesta por el Senado en caso de una acusación efectuada por la Cámara de Diputados y fundada en un notorio abandono de funciones. Estas dos garantías —procedimiento de nombramiento e inamovilidad— otorgan una real y efectiva autonomía al contralor chileno.

La mayoría calificada de dos terceras partes de la Cámara de Diputados nombra al auditor superior mexicano; esta exigencia es importante para su autonomía, ya que el consenso requerido para su nombramiento evita que el auditor posea sesgos partidistas. Inamovible durante su mandato, únicamente puede ser removido por causas graves o por ministerio de ley.<sup>75</sup>

A diferencia de la auditoría mexicana y la contraloría chilena, unipersonales, la Auditoría General en Argentina se integra con siete miembros, designados cada uno como “auditor general”. Tres auditores son elegidos por la Cámara de Diputados, tres por la Cámara de Senadores y el séptimo por resolución conjunta de ambas cámaras. Duran ocho años en su función y pueden ser reelegidos.

El contralor general paraguayo es designado por la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados de una terna de candidatos propuesta por la Cámara de Senadores, con idéntica mayoría. Dura cinco años en sus funciones y su mandato no coincide con el presidencial. Interesante resulta el proceso de designación de contralor en Colombia y Guatemala. En Co-

<sup>75</sup> Las causas graves están descritas en la Ley de Fiscalización Superior (2001). De entre ellas destaca: el cese por dejar de fincar indemnización o aplicar sanciones pecuniarias o por aceptar injerencias de partidos políticos en sus funciones.

lombia, el contralor es electo por el Congreso con base en ternas elaboradas por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. El contralor guatemalteco se designa por mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. Los legisladores eligen de entre seis candidatos propuestos por una comisión que a su vez se integra con los rectores de las universidades, los decanos de las facultades de contabilidad y la Asamblea General del Colegio de Economistas, Contadores Públicos y Administradores de Empresas.

*c. Independencia financiera*

Se deben poner a disposición de las EFS los medios financieros necesarios para el cumplimiento de sus funciones, que deben ser administrados por ellas bajo su propia responsabilidad. Las EFS deben poseer la facultad, llegado el caso, de solicitar directamente al organismo encargado del presupuesto estatal los recursos que consideren indispensables para su funcionamiento.

*d. Amplias facultades de investigación*

Las EFS deben tener acceso a todos los documentos relacionados con las operaciones en donde se empleen recursos públicos, así como la facultad de solicitar a los órganos fiscalizados todos los informes, de forma oral o escrita, que les parezcan apropiados. Asimismo, debe imperar el principio de que toda actividad estatal se someta a su control, independientemente de que se refleje o no en el presupuesto general del Estado. Una exclusión del presupuesto no debe convertirse en una exclusión del control. De hecho, el proceso de fiscalización que realizan las EFS no debe agotarse en el gasto público, sino que el control debe ejercerse también sobre la recaudación de ingresos fiscales, sobre todos los contratos públicos y obras públicas, así como sobre las empresas económicas con participación del Estado.

*e. Facultad de sanción*

Quizá es en este aspecto donde existe el mayor rezago. La fuerza institucional de las EFS depende en gran medida de sus atribuciones para

efectuar investigaciones minuciosas, pero sobre todo radica en su facultad para imponer sanciones.

En este sentido, la Auditoría mexicana se caracteriza por sus mayores avances, aunque todavía resultan insuficientes. Por su parte, en la Constitución colombiana de 1991 se facultó al contralor general para promover juicios contra quienes hayan causado algún perjuicio patrimonial al Estado, con el fin de obtener el resarcimiento respectivo. Esta función se ha cumplido de manera exitosa en Colombia, particularmente en los últimos años.

#### *f.* Controles intraorgánicos en el Ejecutivo

A la par de las entidades superiores de fiscalización también han sido creados en algunos países órganos de control interno que se establecen al interior de las diferentes oficinas gubernamentales, como departamentos, ministerios y secretarías. Estos órganos de *autofiscalización* dependen necesariamente del titular de la dependencia en cuya organización se crearon. No obstante, deben gozar de independencia funcional y organizativa en cuanto sea posible al tenor de la estructura correspondiente. Incumbe a las entidades fiscalizadoras externas, con independencia del resto de sus atribuciones, controlar la eficacia de los órganos de control interno.

En Chile y México, por ejemplo, la administración pública está sujeta al control interno que realizan las entidades sobre sí mismas. Cada dependencia, dentro de su estructura, posee una unidad encargada de vigilar la aplicación de políticas y la normativa establecida, así como un mecanismo administrativo de control de gestión. Aunque algunos funcionarios que ocupan sitios en estas áreas son nombrados por externos a la dependencia a la cual revisan, formalmente se encuentran adscritos a las mismas, por lo que tienen un grado limitado de autonomía.

En Bolivia existen las organizaciones territoriales de base y los consejos departamentales, que funcionan como instancias de fiscalización de autoridades ejecutivas. Aunque la creación de estos organismos ha significado un avance importante en materia de rendición de cuentas, la práctica ha demostrado que no han funcionado a la altura de sus responsabilidades e incluso han sido dominados por las estructuras de poder a las que deben fiscalizar.



En Colombia también fueron creadas contralorías locales, pero suelen actuar condicionadas por intereses político-electorales y por la corrupción. De igual manera, se dispuso también la creación del control interno en las distintas dependencias bajo los parámetros que dicte la Contraloría General.

En Panamá se estableció un organismo muy particular a raíz de la Ley 22 de 2006, que creó la Dirección General de Contrataciones Públicas; un ente autónomo que regula, asesora y fiscaliza los procedimientos de selección de contratistas del Estado. También se estableció un Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas que conoce, en única instancia, los recursos de impugnación que puedan interponerse contra los actos que pongan fin al procedimiento de selección de contratistas que regula esta nueva Ley. Como complemento a este doble sistema de fiscalización —órganos de control interno y EFS—, cabe señalar la obligación de los servidores públicos de presentar anualmente su declaración patrimonial (incluyendo, en algunos casos, una declaración inicial al empezar su gestión y otra declaración de conclusión al terminarla).

En México, los servidores públicos (al igual que sus cónyuges y sus dependientes económicos) deben informar a la Secretaría de la Función Pública sobre la totalidad de su patrimonio, incluyendo sus bienes muebles, inmuebles, vehículos, inversiones, participaciones accionarias, valores financieros y cuentas bancarias. De igual manera, deben notificar de sus adeudos, como créditos hipotecarios, préstamos personales, compras a crédito y tarjetas de crédito.

En El Salvador, la Constitución establece una Oficina de Probidad en la Corte Suprema de Justicia, ante la cual los funcionarios y empleados que la ley determine están obligados a declarar el estado de su patrimonio antes de tomar posesión de sus cargos. Al cesar en sus funciones, estos funcionarios deben realizar una nueva declaración a fin de comprobar que no abusaron de su mando para enriquecerse ilícitamente (artículo 216, numeral 3).

Como medida anticorrupción, la Constitución paraguaya de 1992 dispuso que los servidores públicos que accedan al cargo por elección presenten a la Contraloría General una declaración jurada de bienes antes de asumir el cargo y al cesar en ellos. Esta disposición constitucional fue reglamentada por la Ley 196 de 1993.

C. *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos*  
(Ombudsman)

El *Ombudsman* es la institución sueca que se desarrolló a partir de 1809 con la finalidad primordial de proteger los derechos humanos. En el siglo XX fue adoptada por diversas Constituciones, entre las que destaca la de España de 1978, bajo la denominación de Defensor del Pueblo. Con este mismo nombre o alguna variante y diversas características propias, se ha incorporado en varias Constituciones latinoamericanas en el marco de la “tercera ola democratizadora”, habiendo desempeñado una función relevante en la promoción y salvaguarda de los derechos fundamentales en la región, si bien aún falta un largo camino por recorrer ante la escasa cultura existente de respeto por los derechos humanos.

En el periodo que abarca este estudio, 15 países de la región establecieron la institución del *Ombudsman* a nivel nacional, por lo que sólo en tres (Brasil, Chile y Uruguay) aún no se ha instaurado (si bien en Uruguay sí se ha adoptado en el ámbito municipal). De aquéllos, 13 la han previsto a nivel constitucional, mientras que dos la han creado sólo legalmente (Costa Rica y República Dominicana, aunque en este último, a pesar de que la reforma data de 2001, aún no se instaura en la práctica). Mientras que en diez países el titular se denomina Defensor del Pueblo (Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela), en tres se lo califica como Procurador de los Derechos Humanos (El Salvador, Guatemala y Nicaragua) y en otros dos Comisión de los Derechos Humanos (Honduras y México, si bien el responsable de la emisión de las correspondientes recomendaciones es un órgano unipersonal, el comisionado y el presidente de tales organismos, respectivamente).

Así, el primer país en incorporar a su ordenamiento constitucional la figura del *Ombudsman* fue Guatemala en 1985, bajo el nombre de Procuraduría de Derechos Humanos. Luego, en la década de los noventa, la figura se estableció en la mayoría de los países de la región: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. En el caso particular de Panamá, si bien se creó en 1997, no fue sino hasta 2004 cuando se la elevó a rango constitucional. Finalmente, el país en donde se ha incorporado más recientemente esta institución es República Dominicana (2001), aun cuando, como se mencionó, en la práctica aún no funciona.

A continuación se proporciona un cuadro con los países que la han adoptado, el nombre de la institución, su fundamento jurídico, el año en que se estableció por primera vez y sus características esenciales. Como puede observarse, Brasil, Chile y Uruguay son los únicos países latinoamericanos que no han creado esta institución.

CUADRO 9. INSTITUCIONES NO JURISDICCIONALES  
DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

<i>País</i>	<i>Nombre de la institución</i>	<i>Fundamento constitucional o legal</i>	<i>Características</i>
Argentina	Defensor del Pueblo	Artículo 86 (1993)	Independiente, en el ámbito del Legislativo, con autonomía funcional; nombrado por 2/3 de los miembros presentes del Congreso.
Bolivia	Defensor del Pueblo	Artículos 127 a 131 (1994)	Independiente; nombrado por 2/3 de los miembros presentes del Congreso.
Brasil	No existe		
Chile	No existe		
Colombia	Defensoría del Pueblo	Artículos 281 a 284 (1991)	Forma parte del Ministerio Público, depende del procurador; nombrado por la Cámara de Representantes (de terna formada por el presidente).
Costa Rica	Defensoría de los Habitantes de la República	Prevista legalmente (1992)	Legislativo (independencia funcional); nombrado por mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa.
Ecuador	Defensor del Pueblo	Artículos 96 y 130-11 (1997)	Nombrado por el Congreso.

CUADRO 9. INSTITUCIONES NO JURISDICCIONALES  
DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS (continuación)

<i>País</i>	<i>Nombre de la institución</i>	<i>Fundamento constitucional o legal</i>	<i>Características</i>
El Salvador	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Artículos 191, 192 y 194 (1991)	Independiente; nombrado por dos tercios del total de la Asamblea Legislativa.
Guatemala	Procurador de Derechos Humanos	Artículos 273 y 274 (1985)	Autonomía institucional; nombrado por el Congreso de la terna propuesta por la Comisión de Derechos Humanos.
Honduras	Comisionado Nacional de los Derechos Humanos	Artículo 205-11 (1992 a nivel legal, y 1994)	Nombrado por el Congreso.
México	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Artículo 102-B (1990 a nivel legal, y 1992)	Autonomía de gestión; su presidente, nombrado por 2/3 de los miembros presentes del Senado.
Nicaragua	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Artículo 138-9 (1995)	Nombrado por el 60% de los miembros de la Asamblea Nacional.
Panamá	Defensoría del Pueblo	Artículo 161-5 (1997 a nivel legal, y 2004 a nivel constitucional)	Nombrado por la Asamblea Legislativa.
Paraguay	Defensoría del Pueblo	Artículos 276 a 280 (1992)	Comisionado parlamentario, autónomo; nombrado por 2/3 de los diputados de terna propuesta por los senadores.
Perú	Defensoría del Pueblo	Artículos 161 y 162 (1993)	Autónoma; nombrado por 2/3 del Congreso.

CUADRO 9. INSTITUCIONES NO JURISDICCIONALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS (continuación)

<i>País</i>	<i>Nombre de la institución</i>	<i>Fundamento constitucional o legal</i>	<i>Características</i>
República Dominicana	Defensoría del Pueblo	Creada legalmente en 2001	Indefinición; aún no se nombra al primer titular por 2/3 del Senado a propuesta de la Cámara de Diputados.
Uruguay	No existe*		
Venezuela	Defensoría del Pueblo	Artículos 279 y 280 a 283 (1999)	Poder Ciudadano (independencia orgánica, funcional, financiera y administrativa); nombrado por 2/3 de la Asamblea Nacional de terna del Comité de Evaluación del Poder Ciudadano.

\* Sin embargo, debe advertirse que se ha contemplado en el ámbito municipal la figura del Defensor del Vecino, a través del decreto de algunas juntas departamentales (Maldonado y Montevideo).

FUENTE: elaboración propia.

#### *D. Ministerio Público*

En el marco de la “tercera ola democratizadora” también se desarrolló una tendencia a otorgar cierta autonomía, al menos técnica, al Ministerio Público en los sistemas presidenciales latinoamericanos. Salvo en el caso de la República Dominicana, en que su titular sigue siendo nombrado y removido libremente por el presidente de la República, se racionalizó la habitual subordinación completa del Ministerio Público al Ejecutivo, en la medida en que se hizo participar al Legislativo en la designación respectiva. Incluso en algunos sistemas, como se verá, el presidente de la República ya no participa en el nombramiento.

Al efecto, con frecuencia se han distinguido y separado diversas funciones que comúnmente se le conferían al Ministerio Público, algunas de ellas parcialmente contradictorias y que propiciaban la hipertrofia de la institución.<sup>76</sup> La más notoria ha sido la de separar la estrictamente referida al Ministerio Público (según el modelo francés) de persecución de los delitos y ejercicio de la acción penal, de aquella otra (bajo la influencia de la figura del *Attorney General* de Estados Unidos) consistente en la asesoría jurídica al presidente y la defensa patrimonial del Estado, con independencia de otras atribuciones relacionadas con la representación de ciertos intereses de la sociedad. Así se dio en México, por ejemplo, con la creación de la Consejería del Ejecutivo Federal en 1994 y de forma independiente de la Procuraduría General de la República (en tanto encargada del Ministerio Público), cuyo titular es ahora designado por el Ejecutivo con la ratificación del Senado. Sin embargo, en los hechos, esta última forma de designación no ha cambiado la tradicional subordinación del procurador general al presidente de la República.

De manera similar, en Argentina se distinguió en el mismo año (1994) entre el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa, con el procurador general de la Nación y el defensor general de la Nación. En Costa Rica y El Salvador también se distingue entre la Fiscalía General de la República y la Procuraduría General de la República, equivalente a la diferenciación en Panamá entre el procurador general de la República y el procurador general de la administración.

Desde un punto de vista formal, el Ministerio Público (encargado de la persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal) se ubica en la esfera del Poder Judicial (en forma expresa o en tanto que se lo regula constitucionalmente en el mismo título que a este último) en Costa Rica, Panamá y Paraguay, mientras que forma parte del Ejecutivo en México, República Dominicana y Uruguay. Un caso peculiar es el de Venezuela, en donde el Ministerio Público forma parte de un poder independiente y autónomo, que es el llamado Poder Ciudadano.

Mención especial merece Colombia, en donde también se distingue entre la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Na-

<sup>76</sup> Véase, por ejemplo, las críticas que en su momento hicieron a tal situación Castro, Juventino V., *El Ministerio Público en México. Funciones y disfunciones*, México, Porrúa, 1976, y Fix-Zamudio, Héctor, "La función constitucional del Ministerio Público", *Anuario Jurídico*, México, núm. V-1978, 1979.

ción. A esta última se le atribuye formalmente la función del Ministerio Público, que consiste en la vigilancia del cumplimiento del orden jurídico (Constitución, leyes, decisiones judiciales y actos administrativos), la protección de los derechos humanos (con el auxilio del Defensor del Pueblo), la representación de los intereses de la sociedad y los de carácter colectivo (en especial, el ambiente), así como la intervención en los procesos y ante las autoridades judiciales y administrativas para la defensa del orden jurídico, el patrimonio público y los derechos fundamentales. Por su parte, a la Fiscalía General de la Nación se le encomienda la persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal. No obstante lo anterior, toda vez que estas últimas funciones son las que, generalmente, caracterizan a la institución del Ministerio Público en América Latina (según el modelo francés), mas no así las anteriormente mencionadas que se encomiendan a la Procuraduría General de la Nación en Colombia (aun cuando en algunos países todas ellas se encomiendan al Ministerio Público), para los efectos de este trabajo se considerará que las funciones del Ministerio Público (en estricto sentido, en cuanto persecución de los delitos y ejercicio de la acción penal) se encomiendan a la Fiscalía General de la Nación, el cual se encuentra regulado en la Constitución dentro del título correspondiente al Poder Judicial.

En el resto de los países —Argentina,<sup>77</sup> Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú—, el Ministerio Público es una institución independiente o extrapoder. Cabe destacar el caso peruano, en donde el Ministerio Público goza de independencia pero debe rendir cuentas ante el Poder Ejecutivo.

Si bien se ha avanzado en el propósito de que la institución del Ministerio Público deje de ser un instrumento de gobierno, utilizado como mecanismo de coacción política,<sup>78</sup> debe reconocerse que en varios países de la región la autonomía técnica significa más un postulado constitucional que una realidad; sin duda, toda vez que su actividad se encuentra vinculada con la libertad y la dignidad de las personas, el Ministerio Público debe configurarse como un organismo constitucional autónomo.<sup>79</sup>

<sup>77</sup> De acuerdo con Alberto Dalla Vía, la definición del Ministerio Público como un órgano extrapoder fue uno de los grandes logros de la reforma constitucional de 1994. Al respecto véase Dalla Vía, Alberto, estudio elaborado para esta investigación.

<sup>78</sup> Cfr. Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, cit., nota 24, pp. 39 y 40.

<sup>79</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, cit., nota 4, pp. 27 y 28.

CUADRO 10. INSTITUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO\*

<i>País</i>	<i>Titular de la institución</i>	<i>Fundamento constitucional</i>	<i>Naturaleza jurídica y nombramiento del titular</i>
Argentina	Procurador General de la Nación	Artículo 120 (1994)	Autonomía técnica; nombrado por el presidente con acuerdo de 2/3 del Senado
Bolivia	Fiscal General de la República	Artículos 124 a 126	Autonomía técnica; nombrado por 2/3 del Congreso Nacional
Brasil	Procurador General de la República	Artículos 127 a 130	Autonomía técnica; nombrado por el presidente con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado
Chile	Fiscal Nacional	Artículo 80	Autonomía técnica; nombrado por el presidente a propuesta en quina de la Corte Suprema y con acuerdo de 2/3 del Senado
Colombia	Fiscal General de la Nación**	Artículos 249 a 253	Autonomía técnica; nombrado por la Corte Suprema a propuesta en terna del presidente
Costa Rica	Fiscal General de la República	Artículos 10., 13 y 23 (Ley Orgánica del Ministerio Público)	Autonomía técnica; nombrado por la mayoría absoluta de la Corte Suprema de Justicia
Ecuador	Ministro Fiscal General del Estado	Artículos 217 a 219	Autonomía técnica; nombrado por el Congreso Nacional de terna del Consejo Nacional de la Judicatura
El Salvador	Fiscal General de la República	Artículos 131-19 y 191 a 194	Autonomía técnica; elegido por la Asamblea Legislativa
Guatemala	Fiscal General	Artículo 251	Autonomía técnica; nombrado por el presidente de una nómina de seis candidatos elegidos por la Comisión de Postulación



CUADRO 10. INSTITUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO (continuación)

<i>País</i>	<i>Titular de la institución</i>	<i>Fundamento constitucional</i>	<i>Naturaleza jurídica y nombramiento del titular</i>
Honduras	Procurador General de la República	Artículos 228-231	Autonomía técnica; elegido por el Congreso Nacional
México	Procurador General de la República	Artículos 76-II, 89-IX y 102-A	Nombrado por el presidente, con la ratificación del Senado
Nicaragua	Fiscal General de la República	Artículos 138-9 y 150-14	Elegido por la Asamblea Nacional con 60% de votos del total de diputados presentes, de listas separadas, propuestas por el presidente de la República y por los diputados, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes
Panamá	Procurador General de la Nación	Artículos 161-4, 200-2 y 219 a 224	Autonomía técnica; nombrado por el presidente con acuerdo del Consejo de Gabinete y aprobación de la Asamblea Legislativa
Paraguay	Fiscal General del Estado	Artículos 266 a 272	Autonomía técnica; nombrado por el presidente con acuerdo del Senado, a propuesta en terna del Consejo de la Magistratura
Perú	Fiscal de la Nación	Artículos 158 a 160	Autonomía técnica; elegido por la Junta de Fiscales Supremos
República Dominicana	Procurador General de la República	Artículo 21 (Ley sobre el Estatuto del Ministerio Público)	Nombrado libremente por el presidente
Uruguay	Ministerio Público y Fiscal	Establecido legalmente	Autonomía técnica; nombrado por el presidente, con acuerdo de 3/5 del Senado

CUADRO 10. INSTITUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO (continuación)

<i>País</i>	<i>Titular de la institución</i>	<i>Fundamento constitucional</i>	<i>Naturaleza jurídica y nombramiento del titular</i>
Venezuela	Fiscal General de la República	Artículos 273, 279 y 284 a 286	Independencia y autonomía; nombrado por 2/3 de la Asamblea Nacional de terna del Comité de Evaluación del Poder Ciudadano

\* Un insumo importante para la elaboración de este cuadro fue el proporcionado por Diego Valadés, *op. cit.*, nota 24, p. 116.

\*\* Debe advertirse, como se apuntó, que al citado fiscal general de la nación en Colombia le corresponde la persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal, atribuciones a las que habitualmente en América Latina se les identifica con el Ministerio Público. En este trabajo se sigue dicho criterio, por lo que de ese modo se le incluye en el presente cuadro; sin embargo, no debe olvidarse que formalmente en Colombia se encomiendan al Ministerio Público otras atribuciones (como la defensa del orden jurídico, el patrimonio público y los derechos humanos, así como la representación del interés de la sociedad y el colectivo), encabezado por el procurador general de la nación, pero por no ser competente este último respecto de aquellas atribuciones, se insiste, se opta aquí por identificar al fiscal general de la nación con la institución del Ministerio Público en lugar del procurador.

FUENTE: elaboración propia.

### III. REFORMAS AL RÉGIMEN ELECTORAL

Como hemos señalado, a partir del inicio de la tercera ola en América Latina, las democracias de la región empezaron a desarrollar una importante agenda de reformas constitucionales, políticas y electorales, que redundaron en un mayor nivel de estabilidad política. No obstante los avances logrados, hoy día se siguen enfrentando, en buen número de países, crisis de representación, de participación y de gobernabilidad. En el centro de esa crisis de gobernabilidad destaca el debate en torno a los sistemas electorales, sobre el cual ahondaremos en este apartado.

En nuestro estudio entendemos como sistema electoral al conjunto de normas que determinan las formalidades y procedimientos con que los electores seleccionan a los candidatos y partidos políticos de su preferen-

cia y la manera en que su voto determina la asignación de escaños (en el caso de las elecciones parlamentarias) y los cargos gubernamentales (en el caso de la elección presidencial) entre las distintas fuerzas políticas participantes.<sup>80</sup> Su naturaleza implica la combinación de una serie de elementos políticos que producen consecuencias políticas específicas: las circunscripciones electorales, el tipo de candidatura, el tipo de votación y, por supuesto, la fórmula o criterio de conversión de votos en escaños son determinantes en esta combinación de elementos

Los sistemas electorales se pueden clasificar de la siguiente manera:

a) Sistema de elección presidencial:

- Mayoría simple.
- Mayoría absoluta con dos vueltas.
- Segunda vuelta con umbral reducido.

b) Sistema de elección legislativa:

- Representación proporcional.
- Mayoría simple.
- Sistema segmentado.
- Sistema binominal.

Asimismo, cabe indicar que en el marco de esta clasificación existe una serie de elementos que rodean al sistema de elección presidencial y legislativa y que influyen en sus características. Entre las principales se pueden mencionar las siguientes: la duración del mandato presidencial, la normativa y práctica en cuanto a la reelección, la simultaneidad de las elecciones (ejecutivas y legislativas), las características en el registro de votantes, la fórmula electoral y el tipo de listas utilizadas para la elección de los representantes legislativos.

Sobre estos aspectos se han dado la mayor parte de las reformas electorales en América Latina durante las últimas décadas; realizaremos un breve análisis de la ruta de esas reformas.

<sup>80</sup> Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 34.

### 1. *Sistema de elección presidencial*

Como se indicó en los párrafos anteriores, el sistema de elección presidencial puede dividirse en dos tipos: *a)* el sistema por mayoría simple, y *b)* el sistema por mayoría absoluta o especial con segunda vuelta. En el primer caso, resulta ganador el candidato con el mayor número de votos; en el segundo, para salir victorioso hace falta alcanzar al menos el 50% más uno de los votos. En circunstancias en las que ninguno de los candidatos llegue a esa cifra, deberá convocarse a una segunda vuelta electoral.

Existe una variación al sistema de mayoría absoluta con segunda vuelta: el sistema de umbral reducido, que se da cuando se asigna un porcentaje mínimo que alguno de los candidatos debe alcanzar, y que está por debajo del 50%. En Costa Rica, por ejemplo, a partir de la reforma de 1934 se estableció que para llegar a la Presidencia, alguno de los candidatos debía obtener al menos el 40% de los votos válidos. A este sistema lo denominaremos sistema de segunda vuelta con umbral reducido.

Durante los últimos años, en escasos países de la región se han dado reformas significativas que han modificado el sistema de elección presidencial. En efecto, sólo ocho países experimentaron procesos en ese sentido: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay.

En Argentina se produjeron modificaciones tanto en el sistema de votación como en el de elección. En efecto, durante 150 años se había utilizado el sistema de elección indirecta para presidente y vicepresidente de la nación, y con la reforma constitucional de 1994 se adoptó el sistema de elección directa. La reforma contó con el fuerte apoyo de los partidos políticos mayoritarios con el propósito de fortalecer la legitimidad democrática del presidente por elección popular y la gobernabilidad del sistema presidencialista. Asimismo, se pasó de un sistema de mayoría simple a uno con segunda vuelta y umbral reducido. El umbral se estableció en 45%, o bien en 40% con una diferencia de 10% sobre el segundo lugar.

También en Brasil se modificó el sistema de votación indirecta por uno de votación directa a través de la enmienda constitucional 25, aprobada por el Congreso en mayo de 1985, que eliminó el Colegio Electoral, hasta entonces encargado de elegir al presidente de la República.

En Bolivia, la reforma de 1990 modificó el sistema de elección presidencial en la segunda vuelta, que se define en el Congreso. La reforma consistió en que en vez de elegirse el presidente entre los tres candidatos que obtuvieron la mayor cantidad de votos en la primera ronda, ahora se escoge entre los dos candidatos más votados. Es decir, se redujo el número de candidatos que participan en la segunda vuelta electoral.<sup>81</sup>

En Colombia (1991), República Dominicana (1994) y Uruguay (1997), la reforma cambió el sistema anterior de mayoría simple a uno nuevo de mayoría absoluta con dos vueltas. En Nicaragua se realizaron dos reformas cuya tendencia fue pasar de un sistema de mayoría simple a uno de segunda vuelta y umbral reducido. Primero, en 1995, se estableció un umbral de 45% de los votos, pero después, en la reforma de 1999, éste fue reducido a 40% o, en su caso, a 35% con una diferencia de 5% sobre el segundo lugar.

Finalmente, el único país con una tendencia diferente fue Ecuador, que en 1998 pasó de un sistema de mayoría absoluta con dos vueltas a uno con umbral reducido, que se estableció en 40% de los votos con una diferencia de 10% sobre el segundo lugar. El cuadro 11 muestra las principales reformas en los países de la región.

CUADRO 11. PAÍSES CON REFORMAS EN EL SISTEMA DE ELECCIÓN PRESIDENCIAL, 1978-2007

<i>País</i>	<i>Sistema anterior</i>		<i>Año del cambio</i>	<i>Descripción del cambio</i>
	<i>Mayoritario a dos vueltas</i>	<i>Mayoría relativa a una vuelta</i>		
Argentina		X	1994	De mayoría simple a dos vueltas con umbral reducido (45% o 40% y ventaja de 10% sobre el contendiente más cercano); también de indirecta a directa.

<sup>81</sup> Cabe destacar que en el momento de culminación de este estudio estaba en marcha un proceso de Asamblea Constituyente en Bolivia, en el que se planteó el cambio del sistema de elección presidencial por uno de segunda vuelta con umbral reducido. También se planteó la celebración de la segunda vuelta con todo el cuerpo electoral, eliminándose la elección en el Congreso.

CUADRO 11. PAÍSES CON REFORMAS EN EL SISTEMA DE ELECCIÓN PRESIDENCIAL, 1978-2007 (continuación)

País	Sistema anterior		Año del cambio	Descripción del cambio
	Mayoritario a dos vueltas	Mayoría relativa a una vuelta		
Bolivia			1990	En caso de segunda vuelta electoral, el Congreso escoge al presidente entre los dos candidatos más votados en la primera ronda. Antes se elegía entre los tres candidatos más votados.
Brasil			1988	De votación indirecta a votación directa.
Colombia		X	1991	De mayoría simple al de mayoría a dos vueltas.
Ecuador	X		1998	De mayoría a dos vueltas con umbral reducido (50% + 1 o 40% y ventaja de 10% sobre el contendiente más cercano).
Nicaragua		X	1995 1999	De mayoría simple a dos vueltas con umbral reducido de 45%; luego el umbral se redujo todavía más, a 40% o 35% con una ventaja de 5% sobre el contendiente más cercano.
República Dominicana		X	1994	De mayoría simple al de mayoría a dos vueltas.
Uruguay		X	1997	De mayoría simple al de mayoría a dos vueltas

FUENTE: elaboración propia con base en BID-IDEA Internacional, *La política importa...*, 2006, p. 26.

Considerando las reformas realizadas durante el periodo de estudio, un análisis de las características vigentes de los sistemas de elección presidencial en América Latina muestra que actualmente cinco países eligen a sus presidentes mediante el sistema de mayoría simple (Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela). En los restantes 13 países impera el sistema de elección por mayoría absoluta. De éstos, en nueve casos (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay) gana el candidato que obtiene el 50% más uno de los votos válidos, mientras que en los restantes cuatro casos (Argentina, Costa Rica, Ecuador y Nicaragua) se da un sistema de segunda vuelta con umbral reducido.

CUADRO 12. SISTEMAS DE ELECCIÓN PRESIDENCIAL

<i>País</i>	<i>Mayoritario a dos vueltas</i>	<i>Dos vueltas con umbral reducido</i>	<i>Mayoría relativa a una vuelta</i>
Argentina		X (umbral de 45% o 40% y ventaja de 10% sobre el contendiente más cercano)	
Bolivia	X*		
Brasil	X		
Chile	X		
Colombia	X		
Costa Rica		X (umbral de 40% del total de votos válidos)	
Ecuador		X (umbral de 50% + 1 o 40% y ventaja de 10% sobre el contendiente más cercano)	
El Salvador	X		
Guatemala	X		

CUADRO 12. SISTEMAS DE ELECCIÓN PRESIDENCIAL (continuación)

<i>País</i>	<i>Mayoritario a dos vueltas</i>	<i>Dos vueltas con umbral reducido</i>	<i>Mayoría relativa a una vuelta</i>
Honduras			X
México			X
Nicaragua		X (umbral de 40% o 35% con una ventaja de 5% sobre el contendiente más cercano)	
Panamá			X
Paraguay			X
Perú	X		
República Dominicana	X		
Uruguay	X		
Venezuela			X
Total	9	4	5

\* Si ninguno de los candidatos obtiene una mayoría absoluta en la primera vuelta electoral, se celebra una segunda vuelta en el Congreso en la que los legisladores seleccionan al presidente entre los candidatos que terminen en primero y segundo lugar durante la primera vuelta.

FUENTE: elaboración propia.

En suma, el sistema electoral predominante en la región es el mayoritario a dos vueltas, bien con mayoría absoluta o bien con umbral reducido. De alguna forma, esto puede relacionarse con la necesidad de fortalecer el mandato del presidente electo, dado que la segunda ronda tiende a garantizar que el presidente resulte finalmente electo por una mayoría, con independencia de la cantidad de votos que el candidato haya logrado en la primera vuelta. En apariencia, esta variable influye de manera posi-



tiva en la legitimidad del mandato, al menos cuando algún candidato gana la primera ronda con una tercera parte o menos del total de votos.<sup>82</sup>

## 2. *Duración del mandato presidencial*

Durante el periodo en estudio siete países hicieron modificaciones en la duración del mandato presidencial: cinco lo redujeron y otros dos lo ampliaron.

Los países que establecieron una reducción del periodo presidencial fueron Argentina, Brasil, Chile, Guatemala y Nicaragua; lo aumentaron Bolivia y Venezuela.

En efecto, Brasil y Argentina acortaron el periodo presidencial de cinco y seis años, respectivamente, a cuatro años, pero al mismo tiempo establecieron la posibilidad de una reelección inmediata, lo cual potencialmente permite al presidente permanecer en el cargo durante ocho años consecutivos. Como se observa, estas reducciones quedan abiertas a interpretación, dado que en la realidad se incrementa la posibilidad del presidente de gobernar por un periodo más prolongado.

En Chile hubo dos modificaciones. En 1993 se dio una reforma que redujo el mandato presidencial de ocho a seis años; luego, en 2005, se realizó una nueva reducción del periodo de gobierno de seis a cuatro años.

En Guatemala, la reforma electoral de 1993, y en Nicaragua la de 1994, llevaron el periodo de mandato de cinco a cuatro años y de seis a cinco años, respectivamente.

En contraste con los casos señalados, Bolivia y Venezuela aumentaron el periodo presidencial. En las reformas constitucionales bolivianas de 1994 se amplió el periodo constitucional de cuatro a cinco años, con la idea de que daría más tiempo al presidente para poner en marcha su programa de gobierno. En Venezuela, la reforma de 1999 llevó el periodo presidencial de cinco a seis años, más la posibilidad de reelección inmediata, con lo cual se puede ampliar a 12 años.<sup>83</sup> En 2007, el proyecto

<sup>82</sup> Véase, al respecto, Payne, Mark *et al.*, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, México, BID-IDEA Internacional-Planeta, 2006, p. 22.

<sup>83</sup> Cabe señalar que el término constitucional del presidente de la República es ahora diferente a los periodos de mandato de los otros funcionarios electos: un periodo de cinco años para los diputados a la Asamblea Nacional, y de cuatro años para los gobernadores de estado, los legisladores miembros de los consejos legislativos estatales, los alcaldes y los concejales miembros de los concejos municipales.

de reforma constitucional promovido por el presidente Chávez proponía extender el mandato a siete años más la posibilidad de reelección indefinida; sin embargo, las propuestas fueron rechazadas mediante referendo convocado para ratificar o rechazar las reformas.

De esta manera, si se consideran los ajustes realizados en el periodo de estudio en la duración del mandato presidencial de los diferentes países, tenemos que en promedio el periodo de gobierno en la región disminuyó de 4.9 a 4.6 años.

Un recuento de la duración del mandato presidencial muestra lo siguiente: en nueve países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras y República Dominicana) el periodo presidencial es de 4 años; en otros siete el periodo es de 5 años (Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay) y en México y Venezuela el mandato presidencial es de 6 años.

CUADRO 13. DURACIÓN DEL MANDATO PRESIDENCIAL

<i>País</i>	<i>Duración del mandato actual</i>	<i>Mandato anterior</i>	<i>Año del cambio*</i>
Argentina	4	6	1994
Bolivia	5	4	1994
Brasil	4	5	1994
Chile	4	6	2005
Colombia	4	4	—
Costa Rica	4	4	—
Ecuador	4	4	—
El Salvador	5	5	—
Guatemala	4	5	1993
Honduras	4	4	—
México	6	6	—
Nicaragua	5	6	1994

CUADRO 13. DURACIÓN DEL MANDATO PRESIDENCIAL (continuación)

<i>País</i>	<i>Duración del mandato actual</i>	<i>Mandato anterior</i>	<i>Año del cambio*</i>
Panamá	5	5	—
Paraguay	5	5	—
Perú	5	5	—
República Dominicana	4	4	—
Uruguay	5	5	—
Venezuela	6	5	1999
Total	4.6	4.9	—

\* Se considera la última reforma.

FUENTE: elaboración propia con base en BID-IDEA Internacional, *La política importa...*, 2006, p. 33.

### 3. *Reelección presidencial*

Actualmente existe una normativa variada respecto a la reelección. El caso más restrictivo es aquel en que el presidente tiene prohibido reelegirse en cualquier momento una vez que se ha desempeñado en ese cargo. En una posibilidad intermedia se permite la reelección, pero sólo después de que transcurra al menos el periodo de otro presidente. En otro caso subsiste la posibilidad de permanecer en el poder durante dos periodos consecutivos, en una única reelección. En algunos sistemas que posibilitan la reelección inmediata se permite todavía un nuevo mandato después de transcurrido al menos un periodo presidencial a cargo de otro titular.

Durante el periodo en estudio, la normativa sobre la reelección presidencial presenta variaciones importantes a lo largo de la región. Diez países la modificaron; Argentina y Brasil pasaron de permitir la reelec-

ción después de al menos un mandato, a permitirla en forma inmediata. Ecuador pasó de prohibir la reelección a permitirla después de un mandato presidencial. Costa Rica, por su parte, levantó la prohibición constitucional de 1969, permitiéndose así la reelección presidencial después de dos periodos de gobierno. En lo que respecta a República Dominicana, se dieron dos modificaciones durante el periodo: primero, en 1994, cuando se prohibió la reelección inmediata, y segundo, en 2002, en sentido inverso, es decir, volviendo a permitirla. En Venezuela, la reforma de 1999 modificó el sistema electoral al pasar de reelección no inmediata a reelección inmediata por una sola vez. Asimismo, en el proyecto de reforma constitucional aprobado por la Asamblea Nacional, y rechazado en referendo en diciembre de 2007, el presidente Chávez promovió instaurar la reelección indefinida; sin embargo, dicha iniciativa no prosperó. Entretanto, en los tres países donde la reelección inmediata estaba permitida al inicio del periodo esa posibilidad ya no cuenta; en Paraguay está totalmente prohibida en la actualidad, mientras que en Nicaragua y Perú sólo cabe la posibilidad una vez transcurrido un mandato presidencial. Colombia adoptó un enfoque más restrictivo en la reforma de 1991, al pasar de permitir la reelección después de un periodo presidencial a prohibirla totalmente; sin embargo, en 2004 volvió a aceptarse la reelección de manera inmediata.<sup>84</sup>

Como se observa en el cuadro 14, con excepción de los casos de Nicaragua, Paraguay y Perú, la tendencia predominante en la región ha sido avanzar hacia un sistema menos restrictivo y brindar a los mandatarios la oportunidad de volver a gobernar.

CUADRO 14. REFORMAS SOBRE REELECCIÓN, 1978-2007

<i>País</i>	<i>Año de modificación</i>	<i>Carácter de la modificación</i>	<i>Efectos de la modificación</i>
Argentina	1994	No inmediata a inmediata	Menos restrictiva
Brasil	1997	No inmediata a inmediata	Menos restrictiva

<sup>84</sup> La reelección fue aprobada por el Acto Legislativo 02-2004. Fue sometida a revisión de la Corte de Constitucionalidad, que la aprobó en octubre de 2005.

CUADRO 14. REFORMAS SOBRE REELECCIÓN, 1978-2007  
(continuación)

<i>País</i>	<i>Año de modificación</i>	<i>Carácter de la modificación</i>	<i>Efectos de la modificación</i>
Colombia	1991	No inmediata a prohibida	Más restrictiva
	2004	De prohibida a inmediata	Menos restrictiva
Costa Rica	2003	De prohibida a no inmediata	Menos restrictiva
Ecuador	1996	De prohibida a no inmediata	Menos restrictiva
Nicaragua	1995	De inmediata a no inmediata	Más restrictiva
Paraguay	1992	De inmediata a prohibida	Más restrictiva
Perú	1993	De no inmediata a inmediata	Menos restrictiva
	2000	De inmediata a no inmediata	Más restrictiva
República Dominicana	1994	De inmediata a no inmediata	Más restrictiva
	2002	De no inmediata a inmediata	Menos restrictiva
Venezuela	1998	De no inmediata a inmediata	Menos restrictiva

FUENTE: elaboración propia con base en BID-IDEA Internacional, *La política importa...*, 2006, p. 35.

De esta forma, la legislación latinoamericana vigente es claramente favorable a la reelección, pues más de dos terceras partes de los países (14 de 18) la permiten, situación que fortalece el presidencialismo. Sin embargo, la normativa presenta variaciones importantes: en cinco países (Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana y Venezuela) se permite la reelección consecutiva. En los otros nueve países (Bolivia,

Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) sólo es posible transcurrido al menos un mandato presidencial. En las cuatro naciones restantes (Guatemala, Honduras, México y Paraguay) la reelección está totalmente vedada.

En varios países se ha venido discutiendo la posibilidad de modificar el sistema de reelección. El caso más reciente, como ya se mencionó, lo constituye Venezuela, donde a través de un proyecto de reforma constitucional se pretendió aumentar el periodo del presidente de la República a siete años y establecer la reelección indefinida; sin embargo, fue rechazado por la ciudadanía en referendo en diciembre de 2007. En esta misma línea, el presidente boliviano Evo Morales ha planteado la posibilidad de incorporar la reelección inmediata al sistema electoral<sup>85</sup> y, en Ecuador, Rafael Correa también se ha manifestado partidario de la reelección inmediata por un solo periodo, aunque se opone a la reelección indefinida.<sup>86</sup>

CUADRO 15. REELECCIÓN PRESIDENCIAL

<i>País</i>	<i>Inmediata</i>	<i>No inmediata</i>	<i>Prohibida</i>
Argentina	X	—	—
Bolivia	—	X	—
Brasil	X	—	—
Chile	—	X	—
Colombia	X	—	—
Costa Rica	—	X	—
Ecuador	—	X	—
El Salvador	—	X	—
Guatemala	—	—	X

<sup>85</sup> Cabe destacar que en el momento de culminación de este estudio se estaba dando un proceso de Asamblea Constituyente en Bolivia, en el que se planteó la reelección presidencial consecutiva.

<sup>86</sup> Al respecto véase: <http://www.eldiario.com.ec/noticias-manabi-ecuador/59165>.

CUADRO 15. REELECCIÓN PRESIDENCIAL (continuación)

<i>País</i>	<i>Inmediata</i>	<i>No inmediata</i>	<i>Prohibida</i>
Honduras	—	—	X
México	—	—	X
Nicaragua	—	X	—
Panamá	—	X*	—
Paraguay	—	—	X
Perú	—	X	—
República Dominicana	X	—	—
Uruguay		X	—
Venezuela	X	—	—
Total	5	9	4

\* Dos mandatos presidenciales (10 años) deben transcurrir antes de que el presidente pueda optar por el cargo por segunda vez.

FUENTE: elaboración propia con base en BID-IDEA Internacional, *La política importa...*, 2006, p. 35, y elaboración propia.

Un análisis desde el punto de vista de su conveniencia o perjuicio lleva a un debate de nunca acabar. Los críticos opinan que la reelección expone al sistema político al riesgo de una “dictadura democrática” y refuerza la tendencia hacia el liderazgo personalista y hegemónico inherente al presidencialismo. Añaden además que los segundos mandatos son por lo general de mala calidad.

Sobre este aspecto, en América Latina al menos siete experiencias desde 1978 a la fecha parecen confirmar los argumentos sobre los peligros y defectos de la reelección: la de Stroessner en Paraguay (inconclusa debido al golpe de Estado de 1989, después de varias reelecciones sucesivas), la de Balaguer en República Dominicana (acortando su último mandato de

cuatro a dos años debido al fraude cometido durante su última reelección en 1994), la de Fujimori en Perú (inconclusa debido a su fuga del país por fraude y corrupción), la de Menem en Argentina (acosado por problemas económicos, desempleo y denuncias de corrupción), la de Gonzalo Sánchez de Lozada, en Bolivia, así como los mediocres segundos gobiernos de Carlos Andrés Pérez (inconcluso por destitución) y de Rafael Caldera en Venezuela.

Los defensores de la reelección, por el contrario, argumentan que permite aplicar un enfoque más “democrático”, en la medida en que posibilita a la ciudadanía elegir con mayor libertad a su presidente y responsabilizarlo por su desempeño, premiando o castigando según el caso. Si bien son únicos en América Latina durante los últimos 29 años, los ejemplos de Cardoso en Brasil (inmediata) y de Sanguinetti en Uruguay (alterna) constituyen experiencias moderadamente positivas de ambas modalidades de reelección, si bien en ambos casos sus primeros mandatos fueron más exitosos que los segundos. Queda por evaluar la reelección de Leonel Fernández en República Dominicana, Álvaro Uribe en Colombia, Óscar Arias en Costa Rica, Daniel Ortega en Nicaragua y Hugo Chávez en Venezuela, una vez que concluyan sus gobiernos.

#### 4. *Simultaneidad de las elecciones*

La simultaneidad entre elecciones presidenciales y legislativas es otro aspecto importante en los sistemas electorales. Se dice que existe simultaneidad o concurrencia cuando las elecciones presidenciales se realizan el mismo día que las parlamentarias. La simultaneidad puede ser total o parcial: total cuando las elecciones presidenciales y las legislativas siempre se llevan a cabo el mismo día, y parcial cuando una parte del Poder Legislativo es elegido en algún momento durante el mandato del presidente en ejercicio.<sup>87</sup>

En América Latina, la tendencia en torno a la simultaneidad de las elecciones ha sido a favor de las elecciones concurrentes. Tomando en cuenta que en la región predominan los regímenes presidenciales, la concurrencia de estas elecciones con las legislativas ha permitido generar el efecto arrastre entre ambas.

<sup>87</sup> Payne, Mark *et al.*, *op. cit.*, nota 82, pp. 29-32.



En seis países se han dado reformas en torno a la simultaneidad, aunque estos cambios no establecen una tendencia regional en cuanto a la coincidencia de los comicios. En República Dominicana y Venezuela se pasó de sistemas total o parcialmente simultáneos a un sistema con periodo no simultáneo. Igual modificación se dio en Chile en 1993; sin embargo, más recientemente (2005) se volvió a un sistema simultáneo.

Brasil y Ecuador realizaron reformas en sentido opuesto. En el caso brasileño, al reducirse en 1994 el mandato presidencial de cinco a cuatro años, el sistema pasó de un esquema de elecciones separadas a uno de elecciones simultáneas. En Ecuador, con la reforma de 1998, se eliminaron las elecciones para diputados provinciales en la mitad del periodo presidencial, lo que modificó el sistema de parcialmente simultáneo a uno simultáneo. Por último, en Argentina, al reducirse la duración del mandato presidencial en 1994, se generó un leve cambio hacia una mayor concurrencia, pues se mantiene el carácter parcialmente simultáneo de las elecciones pero con una elección de medio periodo en vez de dos como sucedía antes.

CUADRO 16. REFORMAS EN TORNO A LA SIMULTANEIDAD DE LAS ELECCIONES, 1978-2007

<i>País</i>	<i>Año del cambio</i>	<i>Descripción y dirección del cambio</i>
Argentina	1994	La reducción del mandato presidencial de seis a cuatro años y del senatorial de nueve a seis años mantuvo el carácter parcialmente simultáneo del sistema, pero con una en lugar de dos elecciones de medio periodo.
Brasil	1994	Al reducirse el mandato presidencial de seis a cuatro años, el sistema pasó de un esquema independiente a uno de simultaneidad.
Chile	1993 2005	Al reducirse el mandato presidencial de ocho a seis años, el sistema pasó de un esquema de simultaneidad a uno independiente. La reforma constitucional redujo el mandato presidencial de seis a cuatro años y estipula la simultaneidad de ambas elecciones.

CUADRO 16. REFORMAS EN TORNO A LA SIMULTANEIDAD DE LAS ELECCIONES, 1978-2007 (continuación)

<i>País</i>	<i>Año del cambio</i>	<i>Descripción y dirección del cambio</i>
Ecuador	1998	La eliminación de las elecciones de medio periodo para los diputados provinciales modificó el sistema de uno parcialmente simultáneo a uno simultáneo.
República Dominicana	1994	En 1994, la decisión de reducir el mandato del presidente Joaquín Balaguer de cuatro a dos años, manteniendo a la vez al Congreso que había sido elegido para un periodo de cuatro años, transformó el sistema de simultáneo a independiente.
Venezuela	1999	La Constitución de 1999 alargó el mandato presidencial de 5 a 6 años, y los de diputados se mantuvieron en 5 años, lo que generó la separación de las elecciones.

FUENTE: elaboración propia con base en BID-IDEA Internacional, *La política importa...*, 2006, pp. 31 y 32.

Un aspecto que debe destacarse es que la simultaneidad de las elecciones tiene efectos sobre diversos factores, como por ejemplo los niveles de participación electoral y la identidad partidaria, entre otros. En ese sentido, Shugart y Carey afirman:<sup>88</sup>

Cuando son simultáneos, los procesos electorales están evidentemente relacionados. Es inevitable que la elección directa del jefe de gobierno mediante una fórmula con la que “el ganador se lo lleva todo” influya en las elecciones de los votantes y en las estrategias partidistas para las elecciones legislativas. Debido a que en la elección presidencial sólo puede haber un ganador, los votantes están limitados a elegir entre los candidatos individuales con posibilidades de triunfar, y los partidos más pequeños —con pocas oportunidades de ganar por sí solos— suelen formar alianzas y postular un candidato único. Por lo tanto, es probable que si las elecciones pa-

<sup>88</sup> Shugart, Matthew y Carey, John M., citado en *ibidem*, p. 19.

ra ambos poderes se realizan el mismo día, sean menos los partidos que obtengan proporciones significativas de votos en las elecciones legislativas, pues muchos votantes “suben al carro” de su candidato presidencial favorito y votan por las listas completas de ese mismo partido, que incluyen a los candidatos para el Congreso.

Al considerar las reformas regionales llevadas a cabo durante el periodo de estudio, un mapeo comparado muestra el predominio de un esquema de simultaneidad en las elecciones presidenciales y legislativas. En efecto, en 12 de los 18 países se celebran elecciones simultáneas (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay), en otros 2 países se presentan esquemas parcialmente simultáneos (Argentina y México) y sólo en 4 países (Colombia, El Salvador, República Dominicana y Venezuela) se celebran las elecciones presidenciales y legislativas en fechas separadas. El caso de Colombia es excepcional, porque las elecciones para ambos poderes se realizan el mismo año, en ciclos de cuatro años, pero las legislativas se celebran dos meses y medio antes de la primera vuelta presidencial.

CUADRO 17. SIMULTANEIDAD DE ELECCIONES  
PRESIDENCIALES Y PARLAMENTARIAS

<i>País</i>	<i>Simultáneas</i>	<i>Parcialmente simultáneas</i>	<i>Fechas separadas</i>
Argentina	—	X <sup>1</sup>	—
Bolivia	X	—	—
Brasil	X <sup>2</sup>	—	—
Chile	X	—	—
Colombia	—	—	X <sup>3</sup>
Costa Rica	X	—	—
Ecuador	X	—	—
El Salvador	—	—	X

CUADRO 17. SIMULTANEIDAD DE ELECCIONES PRESIDENCIALES Y PARLAMENTARIAS (continuación)

<i>País</i>	<i>Simultáneas</i>	<i>Parcialmente simultáneas</i>	<i>Fechas separadas</i>
Guatemala	X	—	—
Honduras	X	—	—
México	—	X <sup>4</sup>	—
Nicaragua	X	—	—
Panamá	X	—	—
Paraguay	X	—	—
Perú	X	—	—
República Dominicana	—	—	X
Uruguay	X	—	—
Venezuela	—	—	X <sup>5</sup>
Total	12	2	4

<sup>1</sup> La mitad de los representantes ante la cámara baja y una tercera parte de los senadores son elegidos al mismo tiempo que el presidente.

<sup>2</sup> El sistema es considerado como simultáneo, ya que la cámara baja y una o dos terceras partes de los senadores son elegidos al mismo tiempo que el presidente, sin elecciones de medio periodo, de manera alternada.

<sup>3</sup> Desde 1978, las elecciones al Congreso se realizan dos o tres meses antes de las presidenciales, pero el mismo año.

<sup>4</sup> Se considera que el sistema es parcialmente simultáneo porque, si bien los comicios presidenciales siempre coinciden con los legislativos para ambas cámaras, la cámara baja se renueva totalmente a mitad del periodo presidencial.

<sup>5</sup> En 1998, mediante una reforma temporal se trasladaron las elecciones legislativas para celebrarse un mes antes de las presidenciales. Según la Constitución actual (1999), el sistema se considera como independiente, pues sólo cada 30 años ocurre que el presidente sea elegido al mismo tiempo que los representantes ante la Asamblea Nacional.

FUENTE: elaboración propia con base en BID-IDEA Internacional, *La política importa...*, 2006, pp. 31 y 32.

Como se ha señalado, en América Latina el calendario electoral de la mayoría de los países promueve el efecto arrastre que la simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas tiene en el régimen de gobierno. Esta concurrencia incrementa los niveles de participación electoral aumentando los de legitimidad de los gobiernos electos y fortaleciendo la figura presidencial en la región.

### 5. Sistema de elección legislativa

El sistema de elección legislativa influye claramente en los niveles de gobernabilidad democrática. Más que por su efecto directo en el régimen democrático, el sistema electoral influye en la gobernabilidad por su impacto en la estructura y el funcionamiento del sistema de partidos políticos. Ese impacto, incluso, dista de ser totalmente predecible, porque el sistema electoral interactúa con una multitud de factores, entre ellos la profundidad y diversidad de las divisiones sociales, políticas y económicas, la naturaleza del régimen político y la cultura política, y con otros más coyunturales.<sup>89</sup>

Asimismo, el sistema electoral ejerce un efecto directo en la forma en que la elección se traduce en una asignación determinada de poder y autoridad. Los sistemas de elección legislativa en la región se pueden clasificar en cuatro grandes categorías:<sup>90</sup>

- 1) Los sistemas de representación proporcional son los que adjudican los escaños según el porcentaje de votos obtenido por cada partido, reflejando de esta forma en el Poder Legislativo la heterogeneidad política de la sociedad. Su principal objetivo es representar a los grupos políticos de acuerdo con su fuerza político-electoral.
- 2) Los sistemas de mayoría simple asignan los escaños al candidato o partido que haya obtenido mayor cantidad de votos de manera absoluta, con lo cual se favorece a los partidos más grandes y se reducen las posibilidades de representación para los más pequeños. Este sistema está diseñado para propiciar la formación de mayorías y con ello el principio de gobernabilidad en primera instancia. Una

<sup>89</sup> International IDEA, *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, Estocolmo, International IDEA, 1997.

<sup>90</sup> Al respecto véase Payne, Mark *et al.*, *op. cit.*, nota 82, cap. III, pp. 41-89.

- variante es el sistema de mayoría simple con representación de minorías, donde el partido con mayor cantidad de votos en la circunscripción obtiene la mayoría de escaños, pero el partido en segundo lugar también puede obtener representación.
- 3) El sistema binominal que se utiliza en Chile. En este caso los partidos o coaliciones presentan listas de candidatos en circunscripciones binominales. Los electores votan por un candidato, pero los partidos (o las coaliciones) acumulan los votos. De esta manera, cada uno de los dos partidos con mayor número de votos gana un escaño, a menos que el partido que queda en primer lugar obtenga el doble de sufragios que el del segundo lugar, en cuyo caso obtiene los dos escaños. Ésta es una forma particular de generar un sistema mayoritario, donde se favorece a los dos partidos más grandes, y en particular a la segunda fuerza electoral.
  - 4) El sistema segmentado o mixto utilizado en México. En este caso coexisten en un mismo sistema las fórmulas de representación proporcional y la de mayoría. El elector cuenta con dos votos, uno para elegir las tres quintas partes de los congresistas por mayoría simple en circunscripciones uninominales, y el otro voto para elegir las restantes dos quintas partes de los representantes por medio de representación proporcional en circunscripciones plurinominales.

#### *6. Sistema de elección para la cámara baja*

Durante el periodo de estudio, en la mayoría de los países de la región se realizaron reformas para modificar sus sistemas de elección legislativa o alguno de sus componentes. No obstante, cabe indicar que en muchos casos estos cambios fueron menores y, por ende, no representaron una modificación sustantiva de los sistemas legislativos de cada país. En concreto, 16 países modificaron el sistema de elección legislativa: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Los dos países que no lo modificaron fueron Brasil y Costa Rica.

En Argentina, producto de la reforma constitucional de 1994, el mandato presidencial se redujo de seis a cuatro años, y con ello se modificó la elección legislativa. A partir de este cambio se celebra una elección le-

gislativa, en lugar de dos, como sucedía antes, a mitad del periodo presidencial. En Bolivia, la reforma más importante se dio también en 1994, cuando se reemplazó el sistema de representación proporcional por lista por el de representación proporcional personalizada. Asimismo, se separó la elección de los diputados por mayoría simple en circunscripciones uninominales de las elecciones para presidente y senadores. En el caso chileno, la reforma constitucional de 1980 cambió el sistema de representación proporcional por el sistema binominal.

En Colombia se sancionaron dos reformas significativas. La primera, en 1991, cuando se redujo el tamaño del Congreso y se crearon circunscripciones especiales para grupos indígenas. La segunda, en 2003, cuando se cambió el sistema de cociente racional (Hare) por el de la llamada cifra repartidora (D'Hondt) y se instaló el voto preferente opcional.

En Ecuador también se realizaron dos reformas de consideración. La de 1998 aumentó el número de diputados de 82 a 121 y sustituyó el sistema de representación proporcional por uno de mayoría simple e instaló la simultaneidad de todos los diputados. Sin embargo, la reforma de 2002 volvió al sistema de representación proporcional, ahora con listas abiertas y con la fórmula D'Hondt para la asignación de escaños. Asimismo, se redujo el tamaño del Congreso de 121 a 100 representantes.

En El Salvador se aprobó una reforma en 1988 que aumentó el número de diputados de 60 a 84, y se creó una circunscripción nacional conocida localmente como "plancha nacional" para elegir 20 de los 84 diputados.

En Guatemala y Honduras se produjeron modificaciones al sistema electoral con respecto al tamaño del Congreso. En Guatemala se pasó en 1990 de 100 a 116 diputados. Sin embargo, en 1994 se redujo ese número a 80 parlamentarios. En 1998 se elevó de nuevo a 113 y, finalmente, en 2002 se volvió a elevar el número de diputados hasta 158. En Honduras, en 1985 se elevó el número de diputados de 85 a 134 y luego en 1988, mediante decreto, se redujo su número a 128; asimismo, en 2004 se modificó mediante reforma la estructura de las listas de candidatos, al pasar de listas cerradas y bloqueadas a un sistema con listas abiertas.

En México se dieron varias reformas. La de 1986 aumentó el número de diputados de representación proporcional de 100 a 200, de manera que la cámara baja pasó de tener 400 representantes a 500. En 1989 se modificó el sistema de votación, permitiendo dos votos a cada elector, uno pa-

ra la parte elegida por mayoría simple y el otro para la parte de representación proporcional. En 1990, 1993 y 1996 se hicieron modificaciones sobre el umbral de representación y los porcentajes necesarios para obtener mayorías en las cámaras. También en 1996 se crearon cinco circunscripciones plurinominales para sustituir la circunscripción nacional.

En Panamá, la reforma de 1993 cambió el método de asignación de escaños. En esta oportunidad se eliminó la restricción introducida en 1988 que impedía a los partidos que no habían obtenido diputados obtenerlos mediante residuos. De igual forma, se introdujeron papeletas separadas para cada cargo de elección popular.

En Perú, las reformas de 1993 al sistema legislativo incluyeron el reemplazo del sistema bicameral por uno unicameral, se conformó una sola circunscripción nacional y se redujo el número de representantes de la cámara baja de 180 a 120. Sin embargo, a partir de 2000, con la Ley Orgánica de Elecciones, la elección de congresistas se realiza mediante el sistema del Distrito Electoral Múltiple (25 circunscripciones, una por cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao), aplicando el método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial opcional, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional.

En República Dominicana, las principales reformas se dieron a partir de 1997, cuando se establecieron nuevos distritos electorales, se aumentó la cantidad de diputados de 120 a 149, y se instauró la elección a través de boletas cerradas y desbloqueadas mediante el denominado voto preferencial, que se utilizó por primera vez en las elecciones de 2002.

En Uruguay, con la reforma de 1996, se modificó el doble voto simultáneo, que desapareció para la elección presidencial y quedó también recortado en la Cámara de Representantes, al prohibirse la acumulación por sublemas para la elección de diputados, con ánimo de desalentar las “cooperativas” políticas.

En Venezuela, por último, con la reforma de la Ley Orgánica del Sufragio de 1993 se combinó el principio de la representación proporcional con la personalización del sufragio. Asimismo, con la reforma constitucional de 1999 se eliminó al Senado, sustituyéndolo por un sistema parlamentario unicameral, y mediante reforma que dictó la Asamblea Nacional Constituyente en enero de 2000 se dispuso que 60% de todos los representantes populares debían ser elegidos en circunscripciones uninominales.



minales, según el principio de la personalización, y 40% se debía elegir por lista, según el principio de representación proporcional.

En suma, la tendencia de las reformas en los sistemas de elección legislativa para la cámara baja muestra un fortalecimiento del principio de representación proporcional, que por su naturaleza genera también una reducción en los niveles de efectividad del sistema. Esto por cuanto la participación de una cantidad cada vez mayor de partidos en la escena política promueve escenarios donde resulta más difícil crear gobiernos de mayorías que faciliten la toma de decisiones y el consenso.

### *7. Sistema de elección para la cámara alta*

En cuanto a las reformas en la cámara alta, cabe señalar que durante el periodo de estudio siete países modificaron su estructura legislativa: Argentina, Colombia, México, Paraguay, República Dominicana, Perú y Venezuela. En el resto de los países con sistema bicameral (Bolivia,<sup>91</sup> Brasil, Chile y Uruguay) no se registraron mayores cambios en el sistema de elección.

En Argentina, la reforma constitucional de 1994 modificó la composición del Senado elevando la cantidad de senadores para cada provincia y por la Ciudad de Buenos Aires de dos a tres, y se pasó a su elección directa, antes elegidos por asambleas provinciales.

En Colombia, la reforma de 1991 creó una circunscripción nacional única para la elección de 100 miembros del Senado, además de circunscripciones especiales para la elección de dos senadores indígenas.

En México, el número de senadores varió en dos ocasiones. En 1993 una reforma aumentó el número de senadores por estado de dos a cuatro, pero esto se revirtió con la reforma de 1996, donde ese número se redujo a tres senadores por estado. Asimismo, se creó una circunscripción nacional de 32 miembros y se segmentó el sistema de elección legislativa para la cámara alta, de manera que tres cuartas partes fueran elegidos por mayoría simple con representación de minorías, y una cuarta parte mediante representación proporcional.

<sup>91</sup> Cabe destacar que en el momento de culminación de este estudio estaba en marcha un proceso de Asamblea Constituyente en Bolivia, en el que se pasaría de un sistema bicameral a uno unicameral.

En Paraguay, la reforma de 1990 introdujo papeletas separadas para la elección de senadores y diputados y en República Dominicana se separó la elección de senadores de la votación por lista para la cámara baja en la reforma constitucional de 1994.

Finalmente, en Perú (1993) y Venezuela (1999) se modificó la estructura legislativa pasando de un sistema bicameral a uno unicameral, acercándose de esta forma a un sistema mucho más efectivo en términos de gobernabilidad. En conclusión, salvo los citados casos de Perú y Venezuela, durante el periodo en estudio no se han dado cambios significativos en los sistemas de elección en la cámara alta.

Las reformas realizadas en los sistemas legislativos, tanto para la cámara baja como para la cámara alta, nos sitúan en una región con las siguientes características.

#### *8. Sistema de elección para la Cámara Baja*

El sistema que predomina en la región para escoger a los representantes legislativos es el de representación proporcional, que se aplica en 14 de los 18 países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador,<sup>92</sup> El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Por otra parte, en dos países, Bolivia y Venezuela, se utiliza el sistema de representación proporcional personalizada, en el que se intenta aumentar la intensidad de la participación electoral sin disminuir la representatividad. Por último, en Chile, como hemos mencionado, se aplica un sistema binominal y en México un sistema mixto o segmentado, aplicando una combinación de la fórmula de representación proporcional con la de mayoría simple.

En cuanto al uso de la fórmula electoral, cabe destacar que en nueve países de la región se utiliza la fórmula D'Hondt, la menos proporcional y que favorece de manera sistemática a los partidos más grandes; se la practica en Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Por otra parte, en Brasil, El Salvador y Honduras se utiliza la fórmula de Hare y promedio más al-

<sup>92</sup> Ecuador ha sido clasificado con base en la fórmula electoral. En este país se utiliza un sistema electoral de fórmula proporcional en circunscripciones pequeñas. Sin embargo, si se quisiera utilizar como criterio de clasificación el principio de representación predominante, el sistema tiende hacia un efecto de tipo mayoritario.

to, que resulta más imparcial respecto de los partidos grandes y los pequeños y suele producir resultados de elevada proporcionalidad. Variaciones del método Hare se instrumentan en Costa Rica y Nicaragua.

Cabe señalar que otros países utilizan una combinación de fórmulas electorales. En Bolivia se aplica la fórmula D'Hondt para la parte de representantes que se elige en circunscripciones plurinominales, y mayoría simple para los que se eligen en circunscripciones uninominales. En México se aplica Hare corregido con resto más alto para la parte de representación proporcional, y en las circunscripciones uninominales el sistema de mayoría simple. Lo mismo sucede en Panamá, donde se combina mayoría simple en las circunscripciones uninominales y método Hare en las plurinominales.

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

Con respecto a la estructura de la papeleta, se observa en la región que siete países utilizan listas cerradas y bloqueadas para la elección de los diputados: Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Uruguay. También en Bolivia, México y Venezuela, pero para la parte de representantes que se elige mediante representación proporcional; en Colombia,<sup>93</sup> Panamá, Perú y República Dominicana se aplica el voto preferencial. En Brasil, Ecuador y Honduras se emplea el sistema de listas abiertas con voto personalizado y, por último, en Chile aplica el voto personalizado con el sistema binominal.

Nos enfrentamos a una región que en su mayoría ha adoptado sistemas de elección legislativa que favorecen la representatividad en detrimento de la efectividad y la participación, fundamentalmente por la clara tendencia de los países latinoamericanos de adoptar el sistema de representación proporcional, unido al uso de distritos plurinominales y a la utilización de listas de partidos cerradas y bloqueadas. A pesar de que en la mayoría de los países existen circunscripciones medianas, por lo general ofrecen oportunidades para que los partidos más pequeños obtengan una representación. A menudo, esto puede dar por resultado gobiernos carentes de mayoría en el Congreso y un grado bastante alto de fragmentación del sistema de partidos.

<sup>93</sup> En Colombia, la regulación permite a los partidos elegir la utilización de lista cerrada y bloqueada o el voto preferente.

CUADRO 18. SISTEMAS UTILIZADOS PARA ELEGIR  
LA CÁMARA BAJA

<i>País</i>	<i>Sistema</i>	<i>Fórmula electoral</i>	<i>Papeleta de votación</i>
Argentina	Representación proporcional en circunscripciones medianas	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas
Bolivia	Representación proporcional personalizada	Plurinominal: D'Hondt Uninominal: mayoría simple	Candidatos en distritos uninominales y listas cerradas, bloqueadas
Brasil	Representación proporcional en circunscripciones grandes	Hare y promedio más alto <sup>1</sup>	Listas abiertas
Chile	Binominal	Binominal	Un voto por candidato
Colombia <sup>2</sup>	Representación proporcional en circunscripciones medianas	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas o desbloqueadas (voto preferente)
Costa Rica <sup>3</sup>	Representación proporcional en circunscripciones medianas	Cociente de Hare, subcociente de 50% y resto más alto	Listas cerradas, bloqueadas
Ecuador	Representación proporcional en circunscripciones pequeñas	D'Hondt	Listas abiertas con <i>panachage</i>
El Salvador	Representación proporcional en circunscripciones medianas	Hare y resto más alto	Listas cerradas, bloqueadas

CUADRO 18. SISTEMAS UTILIZADOS PARA ELEGIR  
LA CÁMARA BAJA (continuación)

<i>País</i>	<i>Sistema</i>	<i>Fórmula electoral</i>	<i>Papeleta de votación</i>
Guatemala	Representación proporcional en circunscripciones medianas	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas
Honduras	Representación proporcional en circunscripciones medianas	Hare y resto más alto	Listas abiertas con <i>panachage</i>
México <sup>4</sup>	Segmentado	Circunscripciones uninominales: mayoría simple Representación proporcional: Hare corregido con resto más alto	Candidato en distrito uninominal y listas cerradas y bloqueadas
Nicaragua <sup>5</sup>	Representación proporcional en circunscripciones medianas	Hare y resto por cocientes	Listas cerradas, bloqueadas
Panamá	Representación proporcional en circunscripciones pequeñas	Circunscripciones uninominales: mayoría simple Circunscripciones plurinominales: Hare para la asignación de cociente y medio cociente y mayoría simple en el caso de residuo	Listas cerradas, desbloqueadas

CUADRO 18. SISTEMAS UTILIZADOS PARA ELEGIR  
LA CÁMARA BAJA (continuación)

<i>País</i>	<i>Sistema</i>	<i>Fórmula electoral</i>	<i>Papeleta de votación</i>
Paraguay	Representación proporcional en circunscripciones medianas	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas
Perú	Representación proporcional en circunscripción grande	D'Hondt	Listas cerradas, desbloqueadas (dos votos preferenciales)
República Dominicana	Representación proporcional en circunscripciones pequeñas	D'Hondt	Listas cerradas, desbloqueadas
Uruguay <sup>6</sup>	Representación proporcional en circunscripciones grandes	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas
Venezuela <sup>7</sup>	Representación proporcional personalizada	D'Hondt	Candidato en circunscripción uninominal o plurinominal y listas cerradas y bloqueadas

<sup>1</sup> La fórmula de “Hare y promedio más alto” significa que los votos válidos de cada lista se dividen entre el número de escaños ya obtenidos por ella más uno. Este sistema tiende a beneficiar a los partidos pequeños más que el método del resto más alto.

<sup>2</sup> En Colombia, los partidos tienen el derecho de determinar si el votante puede seleccionar candidatos dentro de la lista o si debe elegir la lista completa.

<sup>3</sup> En Costa Rica, el uso de la fórmula de Hare y resto más alto más subcociente significa que sólo los partidos que obtienen al menos la mitad del cociente electoral pueden optar por escaños mediante el sistema de resto más alto.

<sup>4</sup> En el sistema mexicano de cuotas corregidas, los votos de los partidos que no alcancen el umbral nacional de 2% se restan al estimar el cociente electoral. Luego se obtiene un segundo cociente en el cual se dividen los votos efectivos restantes (el total de votos menos los utilizados para la asignación de escaños a partir del primer cociente) entre el resto de los escaños. Siguiendo ambos procedimientos, los escaños restantes se asignan a los partidos con los restos más altos, pero sólo son elegibles los que ya hayan obtenido bancas.

<sup>5</sup> En Nicaragua, la fórmula de Hare y cocientes de restos implica que los restos de cada partido se suman en todas las circunscripciones y se dividen entre el número de escaños restantes, con el fin de determinar el cociente que permite adjudicarlos. En la circunscripción nacional las bancas restantes se asignan mediante una cuota calculada como la media de cuatro cuotas regionales.

<sup>6</sup> En el sistema electoral uruguayo el país se divide en 19 circunscripciones de tamaños variados. Sin embargo, aunque los electores votan por listas de partido en las distintas circunscripciones, la fórmula para asignar escaños se aplica a los porcentajes de votos acumulados a nivel nacional, y la distribución de escaños dentro de las circunscripciones debe ajustarse a la distribución a nivel nacional que resulte de este cómputo. Así, el sistema uruguayo funciona en efecto de manera similar a uno de representación proporcional en una única circunscripción nacional.

<sup>7</sup> En Venezuela, debido a que los totales de votos de los distintos estados se usan para asignar proporcionalmente el total de escaños disputados en cada estado, la magnitud promedio de las circunscripciones se estima dividiendo el tamaño de la cámara entre el número de circunscripciones estatales. Pero el sistema es en realidad más proporcional de lo que esta magnitud de las circunscripciones indicaría, pues quedan disponibles hasta cinco escaños adicionales para los partidos subrepresentados en términos de la relación entre el total de los votos nacionales y el cociente electoral nacional.

FUENTE: BID-IDEA Internacional, *La política importa...*, 2006.

### 9. Sistema de elección para la cámara alta

Con respecto a los representantes de la cámara alta, cabe señalar que en tres países de la región se utilizan sistemas de representación proporcional en circunscripciones grandes, como ocurre en Colombia, Paraguay y Uruguay. En dos países, Argentina y Bolivia, se utiliza el sistema de mayoría simple con representación de minorías, mientras que en Brasil y República Dominicana se aplica el de mayoría simple. México, por su parte, presenta un sistema mixto y Chile mantiene el binominal.

Como fórmula electoral, en Colombia, Paraguay y Uruguay se utiliza el sistema D'Hondt, en Brasil y República Dominicana la fórmula de mayoría simple, mientras que Argentina y Bolivia usan fórmulas de mayoría simple con representación de minorías. México combina la fórmula de mayoría simple con representación de minorías con Hare corregido y resto más alto. Chile aplica la fórmula binominal.

Finalmente cabe señalar, en relación con la estructura de la papeleta, el predominio del uso de las listas cerradas y bloqueadas (Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay). En México también se utilizan las listas cerradas y bloqueadas para el componente de representación proporcional, mientras que para el componente de mayoría simple se usa un sistema de voto personalizado. En República Dominicana y Brasil se vota a los candidatos de manera individual, y en Colombia el voto preferencial es optativo para los partidos.

CUADRO 19. SISTEMAS PARA LA ELECCIÓN DE LA CÁMARA ALTA

<i>País</i>	<i>Sistema</i>	<i>Fórmula electoral</i>	<i>Papeleta de votación</i>
Argentina	Mayoría simple con representación de minorías	Mayoría simple / minoría	Listas cerradas, bloqueadas
Bolivia	Mayoría simple con representación de minorías	Mayoría simple / minoría	Listas cerradas, bloqueadas
Brasil <sup>1</sup>	Mayoría simple en distritos uninominales y binominales	Mayoría simple	Listas abiertas



CUADRO 19. SISTEMAS PARA LA ELECCIÓN  
DE LA CÁMARA ALTA (continuación)

<i>País</i>	<i>Sistema</i>	<i>Fórmula electoral</i>	<i>Papeleta de votación</i>
Chile	Binominal	Binominal Los dos con mayor número de votos, salvo cuando el primero obtiene el doble de votos que el segundo	Un voto por un candidato
Colombia <sup>2</sup>	Representación proporcional en circunscripciones grandes (nacionales)	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas o desbloqueadas (voto preferente)
México	Segmentado. Mayoría simple con representación de minorías y representación proporcional en circunscripciones grandes (nacionales)	Mayoría simple, minorías / Hare corregido con resto más alto	Listas cerradas, bloqueadas / voto personalizado
Paraguay	Representación proporcional en circunscripciones grandes (nacionales)	D'Hondt	Listas cerradas bloqueadas
República Dominicana	Mayoría simple	Mayoría simple	Un voto por candidato
Uruguay <sup>3</sup>	Representación proporcional en circunscripciones grandes (nacionales)	D'Hondt	Listas cerradas bloqueadas

<sup>1</sup> Cuando se renuevan dos terceras partes del Senado y se elige a dos senadores por estado, los electores pueden votar a dos candidatos específicos, inclusive de diferentes partidos.

<sup>2</sup> En Colombia, los partidos tienen el derecho de determinar si el votante puede seleccionar candidatos dentro de la lista o si debe elegir la lista completa.

<sup>3</sup> Los votantes uruguayos escogen entre los aspirantes de listas de facciones partidistas cerradas y bloqueadas, con la diferencia de que la fórmula de representación proporcional se aplica al total de votos del partido a fin de determinar los escaños asignados a los distintos partidos; luego los votos de las sublistas determinan la asignación de escaños dentro de cada agrupación.

FUENTE: BID-IDEA Internacional, *La política importa...*, 2006.

### 10. Reformas al organismo electoral

Una de las características esenciales de los regímenes electorales de América Latina es la existencia, en todos y cada uno de sus países, de organismos electorales especializados —previstos generalmente a nivel constitucional—, con funciones jurisdiccionales y/o administrativas en la materia: los llamados tribunales electorales.<sup>94</sup> En ciertos casos algunos de estos países cuentan con dos organismos electorales, uno con atribuciones administrativas y otro con jurisdiccionales. Dichos organismos tienen frecuentemente una naturaleza autónoma respecto de los tradicionales poderes públicos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), si bien en ocasiones constituyen una rama especializada dentro del correspondiente Poder Judicial, en el entendido de que todos son independientes del Ejecutivo y la gran mayoría, en la actualidad, con un carácter permanente.<sup>95</sup>

Aun cuando la existencia de órganos electorales en la región, encargados de la organización de los comicios, data del siglo XIX, en tanto que el primer antecedente de jueces electorales especializados se encuentra en la Constitución de Colombia de 1886,<sup>96</sup> no fue sino a partir de la década de los años veinte del siglo pasado cuando surgieron organismos electorales especializados y permanentes de carácter autónomo, independientes del Ejecutivo.

<sup>94</sup> Estos organismos también se denominan, por ejemplo, Corte Electoral (Uruguay), Jurado Nacional de Elecciones (Perú), Cámara Nacional Electoral (Argentina), Junta Central Electoral (República Dominicana), Consejo Supremo Electoral (Nicaragua) o Instituto Federal Electoral (por lo que se refiere al encargado de organizar las elecciones en México).

<sup>95</sup> *Cfr.* Orozco Henríquez, J. de Jesús, “El contencioso electoral. La calificación electoral”, en Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH-Universidad de Heidelberg-IDEA Internacional-TEPJF-IFE-Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 1152.

<sup>96</sup> Aunque la decisión final sobre la validez de las elecciones de sus respectivos miembros correspondía en ese entonces a cada cámara del Congreso.

En efecto, en la República Oriental del Uruguay se creó en 1924, a nivel legislativo, la Corte Electoral, encomendándosele el conocimiento de todos los actos electorales previos a la elección, si bien la Constitución reservaba a las cámaras el juzgamiento de la elección de sus miembros y al Senado el de la elección de presidente de la República. La Constitución de 1934 asignó a la Corte Electoral la calidad de juez de las elecciones de todos los cargos electivos, excepción hecha de la de presidente y vicepresidente de la República, que seguía siendo competencia de la Asamblea General. Finalmente, a partir de la Constitución de 1952 se confiere a la Corte Electoral la calidad de juez de las elecciones de todos los cargos electivos, sin excepción alguna, así como de los actos de plebiscito y referendo,<sup>97</sup> cuya competencia se amplió por reforma de 1996 para organizar las elecciones internas de los partidos políticos para la selección de ciertos órganos y candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República.

Cabe destacar, además, el establecimiento del Tribunal Calificador de Elecciones en la Constitución de Chile de 1925, al cual se le asignó la competencia de conocer y resolver en forma definitiva la calificación de las elecciones para presidente de la República, de los miembros de la Cámara de Diputados y del Senado, así como de las reclamaciones de nulidad que se interpusieren respecto de ellas. En la Constitución de 1980 se confieren al referido tribunal básicamente las mismas atribuciones, junto con las relativas a las impugnaciones con motivo de la organización y calificación de los plebiscitos, ya que también se prevé a nivel legislativo la existencia del Servicio Electoral, encargado de la organización de los comicios, cuya naturaleza es igualmente autónoma.<sup>98</sup>

En la siguiente década se fueron creando organismos similares. Así, en 1931 se creó el Jurado Nacional de Elecciones en Perú, encomendándole atribuciones tanto administrativas como jurisdiccionales respecto de los comicios. Por su parte, la Constitución de 1993 en vigor conserva al Jurado Nacional de Elecciones como organismo autónomo, confiriéndole

<sup>97</sup> Véase Gros Espiell, Héctor, *La Corte Electoral del Uruguay*, San José, IIDH-CAPEL, 1990, pp. 61-90; Urruty, Carlos A., “La justicia electoral en la República Oriental del Uruguay”, *Justicia Electoral*, México, núm. 1, 1992, pp. 31-42.

<sup>98</sup> Véase García Rodríguez, Juan Ignacio, “Proceso y justicia electoral”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, 1993, pp. 729-731.

la competencia para resolver en última instancia acerca de la validez de todas las elecciones; sin embargo, le extrae algunas funciones y se las encomienda a otros dos organismos de naturaleza autónoma. Así, se instauró la Oficina Nacional de Procesos Electorales, encargada de organizar los comicios, y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, entre cuyas atribuciones se encuentra la de actualizar el padrón electoral, así como la de proporcionar al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales toda la información necesaria para el desempeño de sus funciones.

Es pertinente citar también la Constitución de Brasil de 1934, que organizó la justicia electoral dentro del Poder Judicial, previendo como órgano supremo al Tribunal Superior Electoral (cuyo antecedente fue el Código Electoral de 1932, bajo la inspiración de Getulio Vargas), suprimido por la Constitución de 1937, restablecido por la Constitución de 1946 y ratificado por la de 1988.<sup>99</sup> Es importante señalar que al referido Tribunal se le han conferido habitualmente no sólo atribuciones jurisdiccionales sino también administrativas.

Asimismo, la Constitución de Nicaragua de 1939 creó un Consejo Nacional de Elecciones, al cual se le asignó la competencia de calificar las elecciones legislativas y decidir en última instancia sobre todos los reclamos y recursos que se interpusieran, mismo que se encuentra previsto también en la Constitución de 1987 como Consejo Supremo Electoral, confiriéndosele igualmente competencia respecto de elecciones presidenciales y considerándosele expresamente, junto con los demás organismos electorales subordinados, como integrante del llamado Poder Electoral.<sup>100</sup>

De especial importancia resulta la creación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, conforme a la Constitución de 1949, concebido implícitamente por ésta como un cuarto poder dotado de plena autonomía, habiéndose constituido como un paradigma para la región en cuanto a sus significativas y exclusivas atribuciones en materia electoral.<sup>101</sup>

<sup>99</sup> Véase Silva, José Afonso da, *Curso di direito constitucional positivo*, 9a. ed., São Paulo, 1993, pp. 69 y 70; Jardim, Torquato, "Processo e justiça electoral (Introdução ao sistema electoral brasileiro)", en *op. cit.*, nota 98, pp. 761-787.

<sup>100</sup> Véase Fiallos Oyangueren, Mariano, "Derecho electoral y procesos electorales democráticos. La experiencia de Nicaragua (1984-1990)", en *op. cit.*, nota 98, pp. 35-48.

<sup>101</sup> Véase Villegas Antillón, Rafael, "El Tribunal Supremo en la Constitución de Costa Rica", *Justicia Electoral*, México, núm. 1, 1992, pp. 43-51. En 1946 se creó un Tribu-

A partir de tales antecedentes, combinados con experiencias particulares de los respectivos países, proliferó en América Latina la creación (con frecuencia a nivel constitucional y, de manera destacada, con motivo de los procesos democratizadores de la década de los ochenta) de instituciones electorales encargadas de la organización de los propios comicios e incluso de la resolución final de las controversias derivadas de las elecciones. Por tanto, las funciones de tales organismos son administrativas y/o jurisdiccionales, en tanto que su naturaleza jurídica, según se indicó, es generalmente autónoma de los tres poderes tradicionales o, en algunos casos, se las ubica dentro del Poder Judicial, pudiéndose considerarlos como una de las aportaciones más importantes de América Latina a la ciencia política y al derecho electoral.

En efecto, si se atiende a los diversos tipos o modelos de organización de las elecciones identificados en el manual de IDEA Internacional, es posible distinguir entre el modelo independiente (en el que la organización de los comicios está a cargo de un tribunal o comisión electoral, que se caracteriza por su independencia del Ejecutivo), el modelo gubernamental (donde tal organización se encomienda al Ministerio del Interior o a los gobiernos locales) y el modelo mixto (por lo general con dos componentes, al combinar un consejo o comisión electoral independiente con la participación del Ministerio del Interior o el Ministerio de Justicia).<sup>102</sup>

Evidentemente, a los organismos electorales latinoamericanos encargados de la organización de los comicios cabe situarlos dentro del modelo independiente (con la excepción de Argentina, que sigue el modelo mixto, en tanto que combina la participación de la Cámara Nacional Electoral, perteneciente al Poder Judicial, con la del Ministerio del Interior).

nal Electoral independiente (el anterior dependía de la Secretaría de Gobernación), pero cuyo veredicto tenía que ser ratificado por el Congreso. En 1948, el Congreso, dominado por el partido gobernante, anuló las elecciones y llamó al candidato oficialista, quien había perdido, a asumir con el título de designado a la Presidencia; sin embargo, el pueblo se levantó en armas y después de 18 meses depuso al gobierno *de facto*, se instaló en la presidencia al candidato originalmente ganador y se expidió una nueva Constitución aún en vigor.

<sup>102</sup> Véase Wall, Allan *et al.*, *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, Estocolmo, 2006, pp. 6-11.

La peculiaridad de los organismos electorales de la región no es sólo su carácter independiente del Ejecutivo sino que, en general, desempeñan también funciones jurisdiccionales, de ahí su denominación más habitual como tribunales y su naturaleza autónoma de los tres poderes o, incluso, su pertenencia al Poder Judicial. Más aún, a varios tribunales electorales latinoamericanos se les confieren atribuciones para resolver en última instancia, es decir, de manera final y definitiva acerca de la validez de las elecciones. Esto último no ocurre, por lo general, con organismos de otras regiones que también pertenecen al modelo independiente, como las comisiones electorales, en tanto que, si bien cuentan con autonomía técnica y funcional, es habitual que se las ubique formalmente dentro del Poder Legislativo y casi ninguna de ellas tiene competencia para decidir en última instancia acerca de la validez de las elecciones, pues contra sus decisiones procede con frecuencia alguna impugnación ante la jurisdicción ordinaria y/o constitucional.<sup>103</sup>

En términos muy generales, se puede apreciar una evolución frecuente en los países que nos ocupan en cuanto, primero, la creación legislativa de un órgano administrativo y/o jurisdiccional especializado en materia electoral y, segundo, su posterior elevación al nivel constitucional con garantías para su autonomía e imparcialidad, transformándose de órganos temporales (reunidos poco antes de los comicios y desapareciendo una vez concluida la elección) en permanentes (donde, al menos, el órgano de mayor jerarquía tiene este último carácter).

Las más de las veces se encomiendan a los organismos electorales latinoamericanos tanto funciones administrativas, relacionadas con la organización de los comicios, como jurisdiccionales, consistentes en la resolución de los conflictos surgidos durante su desarrollo. Sin embargo, en algunos países sólo desempeñan funciones administrativas, en cuyo caso la función jurisdiccional se encomienda a la justicia constitucional, la justicia administrativa o, en algunos casos y según se explicará, la justicia electoral especializada.

En el periodo que abarca este estudio, prácticamente en todos y cada uno de estos países se realizaron reformas para fortalecer a los organis-

<sup>103</sup> Véase Orozco Henríquez, J. de Jesús, “Los sistemas de justicia electoral en el derecho comparado”, *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*, México, TEPJF, 2001, pp. 45-58.

mos electorales en términos de su autonomía funcional y técnica, garantizar su imparcialidad y ampliar sus atribuciones.

En este sentido, por lo que se refiere a su autonomía funcional y técnica, las Constituciones de Nicaragua (1987) y Venezuela (1999) prevén expresamente la existencia de un Poder Electoral, al lado de los tres tradicionales. En el caso venezolano, cabe indicar que además de los tres clásicos poderes del Estado estarían no sólo el Poder Electoral, sino también el Poder Ciudadano. Asimismo, en todos estos países se han establecido medidas para asegurar la independencia de los organismos electorales, en especial respecto del Ejecutivo, dotándolos expresamente de autonomía y confiriéndoles personalidad jurídica y patrimonio propio, además de atribuciones para manejar su presupuesto, elaborar el proyecto respectivo y emitir algunas normas reglamentarias. Además, junto a los casos de Argentina y Brasil, previstos hace tiempo, tres de los ejemplos más recientes han ubicado al tribunal electoral respectivo dentro del Poder Judicial, como ha ocurrido con el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay en 1995 (que también realiza funciones administrativas de organización de los comicios), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México en 1996 y la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela a partir de 1999; estos dos últimos ejercen sólo funciones jurisdiccionales, en tanto que la organización de las elecciones es competencia de otro organismo autónomo. Respecto de aquellos organismos a los que se les asignan funciones jurisdiccionales, cada vez un número mayor cuenta con competencia para resolver en última instancia acerca de la validez de los comicios, suprimiendo la intervención que en algunos países todavía se reservaba a los órganos legislativos para emitir la decisión final.

En cuanto a las garantías de imparcialidad de estos organismos y sus miembros, la tendencia ha sido no sólo a despartidizar su conformación<sup>104</sup> y a depurar el sistema de designación de los miembros del máximo órgano electoral,<sup>105</sup> sino también a conferir a los mismos garantías equivalentes

<sup>104</sup> Excluyendo o, al menos, dejando en minoría a los representantes de partidos políticos, como en Honduras a partir de 2002, con el Tribunal Supremo Electoral, o bien permitiéndoles únicamente derecho de voz pero no de voto.

<sup>105</sup> Exigiendo mayorías calificadas en el órgano legislativo, como en Bolivia, respecto de la Corte Nacional Electoral, según reforma de 1992. Incluso, involucrando a un órgano jurisdiccional de carácter técnico al efecto, como en Perú, desde 1993, con el jefe de

tes a las que disfrutaban los pertenecientes al Poder Judicial, como la estabilidad en el cargo, carácter permanente del órgano, dedicación exclusiva a la función, régimen de responsabilidades y remuneración decorosa.

En relación con el aumento de sus funciones y atribuciones, por lo que se refiere a los organismos encargados de la administración y organización de las elecciones, además de todas las funciones que éstas habitualmente involucran (como el registro de candidaturas, el escrutinio de los votos y la proclamación de electos), a varios de ellos se les ha encomendado también el registro electoral, incluida no sólo la elaboración del padrón sino, en ocasiones, la emisión del documento para votar o, incluso, la del documento único de identidad nacional, la delimitación de los distritos electorales, la supervisión de las campañas electorales y el registro y financiamiento de los partidos políticos. Asimismo, más recientemente, se les han conferido atribuciones relacionadas con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, la supervisión de los procedimientos internos de los partidos políticos para la selección de sus dirigentes y candidatos a cargos de elección popular,<sup>106</sup> así como, en su caso, la observación electoral, la realización de los instrumentos de democracia participativa o semidirecta y la reglamentación de normas legales electorales.

Como se adelantó, varios de los organismos electorales referidos también realizan funciones jurisdiccionales con el objeto de resolver las impugnaciones interpuestas en contra de diversas decisiones relacionadas con el desarrollo de los comicios. Incluso, en tres casos (Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, Consejo Supremo Electoral de Nicaragua y la Corte Electoral del Uruguay) las resoluciones del organismo electoral respectivo son definitivas e inatacables, por lo que no pueden ser objeto de revisión por órgano alguno. Por tanto, en los 15 restantes, las decisiones del organismo electoral encargado de organizar los comicios (con independencia de que también disponga de competencia para resolver algunos medios de impugnación de naturaleza propiamente ad-

la Oficina Nacional de Procesos Electorales, o en las postulaciones (como ocurre en México con los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación desde 1996). Asimismo, por medio de la renovación escalonada del órgano, como en Panamá desde la reforma de 2004 y en México a partir de 2007.

<sup>106</sup> Incluso, en el caso de Uruguay —desde 1996— corresponde a la Corte Electoral la organización de las elecciones internas partidarias.



ministrativa) son susceptibles de impugnación ante la justicia constitucional, la justicia administrativa o la justicia electoral especializada.

Así, mientras Colombia es el único país donde las impugnaciones contra las decisiones del organismo electoral administrativo (el Consejo Nacional Electoral o la Registraduría Nacional del Estado Civil) se practican ante la justicia administrativa (el Consejo de Estado, cuyas resoluciones sí son definitivas e inatacables), en 10 países las decisiones del respectivo organismo electoral administrativo y/o jurisdiccional son impugnables, por cuestiones de inconstitucionalidad, ante la justicia constitucional, que en la región se le encomienda generalmente a la Corte Suprema de Justicia respectiva y, sólo en algunos casos, a algún Tribunal Constitucional.

En cuanto a los países en que procede la impugnación ante la Corte Suprema de Justicia de decisiones electorales por presunta inconstitucionalidad se encuentran siete: Argentina,<sup>107</sup> Brasil, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y República Dominicana. A los anteriores cabe agregar a Guatemala, donde las decisiones del Tribunal Supremo Electoral son impugnables ante la Corte Suprema de Justicia, y las de ésta, ulteriormente, ante la Corte Constitucional, así como a Bolivia y Ecuador, donde las resoluciones electorales son impugnables ante el Tribunal Constitucional.

En los cuatro países restantes (Chile, México, Perú y Venezuela), las decisiones del organismo electoral administrativo son impugnables ante la justicia electoral especializada, con un carácter autónomo —caso de Chile y Perú— o parte del respectivo Poder Judicial, como sucede en México y Venezuela. En estos países las resoluciones del correspondiente tribunal electoral son definitivas e inatacables, por lo que constituyen la última instancia para declarar la validez de determinada elección. Evidentemente, en estos cuatro países los organismos electorales especiali-

<sup>107</sup> Por lo que se refiere a las decisiones de la Cámara Nacional Electoral, pues las de las juntas electorales relacionadas con el escrutinio de los resultados electorales son juzgadas, finalmente, por cada una de las cámaras respecto de las elecciones de sus miembros y por la Asamblea General (reunión de la Cámara de Diputados y el Senado) con relación a la elección presidencial; por tanto, cabe clasificar al régimen contencioso electoral de Argentina como de carácter mixto político-jurisdiccional, atendiendo a la naturaleza de los órganos involucrados.

zados y permanentes son dos: uno de carácter administrativo y otro jurisdiccional.<sup>108</sup>

Cabe destacar el sistema brasileño, en el que los tribunales electorales (tanto el superior como los regionales) no se integran con personal especializado y permanente sino con jueces de otras jurisdicciones que durante periodos de dos años desempeñan la función jurisdiccional electoral. De manera similar, aun cuando en Argentina, además de la Cámara Nacional Electoral, que sí es especializada, se prevén jueces electorales, su competencia se ejerce por los jueces federales, todos ellos pertenecientes al Poder Judicial. Este carácter temporal ha sido objeto de controversia, pues mientras algunos lo consideran una desventaja en virtud de que impide la especialización y va en detrimento de la calidad por adolecer diversos juzgadores de inexperiencia en el ámbito electoral, otros lo estiman preferible en tanto que, afirman, evita la politización de los juzgadores electorales.<sup>109</sup>

Entre los organismos electorales propiamente administrativos (en especial, el órgano de mayor jerarquía en determinado país) es posible distinguir aquellos en cuya integración no existe participación alguna de los partidos políticos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras, Guatemala, México (sólo con voz), Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela, de los que sí incluyen una representación minoritaria de los partidos políticos —Nicaragua y Uruguay—, así como de aquellos que contemplan una representación o participación mayoritaria de esas agrupaciones: Colombia, Ecuador y El Salvador. En algunos países se subraya que los miembros que no sean postulados por partidos políticos deben constituirse en garantía de imparcialidad, como sucede en Uruguay, donde se exige para éstos la aprobación de dos tercios del total de ambas cámaras. Cabe advertir, sin embargo, que aun cuando algunos países no prevean formalmente la representación de partidos políticos en la integración de los órganos electorales, con frecuencia, en la práctica, la misma se encuentra determinada por ciertas cuotas de los res-

<sup>108</sup> Cabe indicar que mientras que los organismos electorales de Chile provienen de 1925, los de Perú, México y Venezuela fueron creados en el periodo que abarca este estudio: 1993, 1996 y 1999, respectivamente.

<sup>109</sup> Cfr. Jaramillo, Juan, “Los órganos electorales supremos”, *op. cit.*, nota 95, pp. 377 y 378.

pectivos partidos políticos (por ejemplo, como ha ocurrido en República Dominicana).

Es importante advertir que, tratándose de sistemas que prevén alguna participación de los partidos políticos, debe diferenciarse entre la mera propuesta y el equivalente a la designación. Entre los primeros podemos señalar el caso de México, cuando se trata de lograr consenso entre las fuerzas políticas en relación con el nombramiento de los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral. En el segundo tipo encontramos los casos de El Salvador y Uruguay.

Cuando la participación de los partidos equivale a la designación se corre el riesgo de que el designado sea estigmatizado como supuestamente parcial durante el desempeño de sus funciones. En Colombia, los nueve integrantes del órgano electoral administrativo son nombrados por el Congreso de la República a propuesta de los partidos políticos y a través del sistema de cifra repartidora. Al respecto, aun cuando hay quien considera que la presencia de diversos representantes de los partidos políticos en el órgano electoral puede generar un control recíproco de frenos y contrapesos, se trata de una fórmula que generalmente provoca conflictos y entrapamientos (sobre todo cuando los miembros partidistas integran la mayoría del órgano), al ostentar sus integrantes la doble calidad de miembros de un órgano colegiado con responsabilidad pública, que deben resolver conforme a derecho, así como de representantes de un partido político, que en momentos de crisis difícilmente pueden evadir la presión de su respectivo partido, a riesgo de que se los considere traidores o ineptos.<sup>110</sup>

Debe considerarse, sin embargo, que la suma de parcialidades no necesariamente conduce a la imparcialidad, además de que resulta a menudo lamentable que ciertas decisiones técnicas tengan que supeditarse a negociaciones políticas, ya que la mayoría de las veces aquéllas resultan afectadas. En todo caso, queda claro que en los órganos electorales que se integran con representantes de partidos políticos, la función de éstos jamás puede traducirse en pretender “torcer” la ley en beneficio de los intereses de la fuerza política que los impulsó al cargo sino, cuando más, en garantizar que vigilarán que ningún miembro del órgano electoral pretenda aplicarles facciosamente la ley en su perjuicio.

<sup>110</sup> Cfr. García Laguardia, Jorge Mario, “Nuevas instituciones de derecho electoral centroamericano”, *Justicia Electoral*, México, núm. 1, 1992, p. 9.

En todo caso, el recurrente debate sobre la pertinencia de que los órganos electorales se encuentren o no integrados con representantes de los partidos políticos puede escindirse en dos aspectos: cuando se trate de órganos encargados exclusivamente de la preparación y administración del proceso electoral, o cuando se trate de órganos que deben resolver jurisdiccionalmente las impugnaciones a las decisiones electorales administrativas.

Al respecto, cabría sostener que la dualidad de funciones y de órganos que caracteriza a algunos regímenes (como el mexicano), al distinguir entre los órganos administrativos que conforman al Instituto Federal Electoral y, por otro lado, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se reconoce viable en tanto que reserva a éste la resolución jurisdiccional de las cuestiones electorales que deben resolverse conforme a derecho, sin que la conformación de este último pueda quedar determinada por los partidos políticos, ya que sus integrantes son independientes y deben resolver con imparcialidad. A los órganos del Instituto Federal Electoral se confieren decisiones de carácter administrativo, donde la presencia y opinión de los partidos políticos podría ser relevante, si bien cuidando que ninguna fuerza política pueda inclinar tendenciosamente las decisiones respectivas (de ahí que se haya optado en 1996 por retirarles el derecho de voto), por lo que se vuelve determinante la función de los consejeros electorales en el órgano superior de dirección de dicho Instituto.

Finalmente, si bien deben ponderarse otras cuestiones —como el gasto electoral— esta dualidad de órganos proporciona, sin duda, un control interorgánico adicional en un régimen electoral, que propicia la prevención de conflictos o la eventual reparación de violaciones por vía administrativa o jurisdiccional, con la aspiración de que esta última se utilice sólo excepcionalmente, dando carácter definitivo a las distintas fases del proceso electoral en beneficio de la seguridad jurídica, garantizando que los actos y resoluciones de las autoridades electorales administrativas se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, característica primordial de todo Estado constitucional democrático de derecho.

CUADRO 20. ORGANISMOS ELECTORALES. NATURALEZA JURÍDICA, AÑO DE LAS REFORMAS, INTEGRACIÓN Y DESIGNACIÓN

<i>País</i>	<i>Organismo(s) electoral(es)</i> <i>Naturaleza jurídica y funciones</i>	<i>Año en que se estableció(eron) y reforma(s) vigente(s)</i>	<i>Integración y designación</i>
Argentina	<i>Cámara Nacional Electoral</i> : Poder Judicial; administrativo/jurisdiccional; sus resoluciones son impugnables por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema, en el entendido de que dicha cámara no tiene competencia sobre resultados electorales.	Se creó en 1972 y desde entonces no se realizaron modificaciones sustanciales	Tres miembros, nombrados en forma vitalicia por el presidente en acuerdo con el Senado (según lista del Consejo de la Magistratura).
Bolivia	<i>Corte Nacional Electoral</i> : autónomo; administrativo/jurisdiccional. Sus resoluciones son impugnables (algunas ante ella misma), salvo por inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.	1992 y 2000	Cinco miembros (4 nombrados por 2/3 del Congreso y 1 por el presidente, al menos 2 abogados).
Brasil	<i>Tribunal Superior Electoral</i> (además de 27 tribunales regionales, uno por estado): Poder Judicial; administrativo/jurisdiccional.	1934 / 1988	Siete miembros designados por dos años (3 por el Tribunal Federal Supremo entre sus miembros, 2 por el Tribunal Superior

CUADRO 20. ORGANISMOS ELECTORALES. NATURALEZA JURÍDICA, AÑO DE LAS REFORMAS, INTEGRACIÓN Y DESIGNACIÓN (continuación)

<i>País</i>	<i>Organismo(s) electoral(es)</i> <i>Naturaleza jurídica y funciones</i>	<i>Año en que se estableció(eron) y reforma(s) vigente(s)</i>	<i>Integración y designación</i>
	Sus decisiones son impugnables por inconstitucionalidad ante el Tribunal Federal Supremo).		de Justicia entre sus miembros y 2 por el presidente entre los abogados).
Chile	<i>Tribunal Calificador de Elecciones</i> : autónomo; jurisdiccional. Sus resoluciones son definitivas e inimpugnables.  <i>Servicio Electoral</i> : autónomo; administrativo.	1925 / 1980  1986 (a nivel legal)	Cinco miembros (4 jueces o ex jueces de la Corte Suprema y un presidente o vicepresidente de alguna Cámara del Congreso, elegido por la Corte Suprema mediante sorteo).  Su titular es nombrado por el presidente con acuerdo del Senado.
Colombia	<i>Consejo Nacional Electoral</i> : autónomo; administrativo; sus resoluciones son impugnables ante el Consejo de Estado.	1991	Nueve consejeros elegidos por 4 años por el Congreso de la República a propuesta de los partidos y movimientos políticos (en for-

CUADRO 20. ORGANISMOS ELECTORALES. NATURALEZA JURÍDICA, AÑO DE LAS REFORMAS, INTEGRACIÓN Y DESIGNACIÓN (continuación)

<i>País</i>	<i>Organismo(s) electoral(es)</i> <i>Naturaleza jurídica y funciones</i>	<i>Año en que se estableció(eron) y reforma(s) vigente(s)</i>	<i>Integración y designación</i>
	<i>Registraduría Nacional del Estado Civil:</i> autónomo; administrativo.	1991, Acto Legislativo núm. 1 de 2003	ma proporcional a la composición del Congreso). Su titular es seleccionado por concurso de méritos por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema y el Consejo de Estado.
Costa Rica	<i>Tribunal Supremo de Elecciones:</i> autónomo; administrativo/jurisdiccional. Sus resoluciones son definitivas e impugnables.	1949 (con reformas legales en 1996, 2001 y 2002)	Tres propietarios (y 6 suplentes) nombrados por 6 años por 2/3 de la Corte Suprema de Justicia.
Ecuador	<i>Tribunal Supremo Electoral:</i> autónomo; administrativo/jurisdiccional. Sus decisiones son impugnables por inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.	1998	Siete vocales propietarios, nombrados por 4 años por el Congreso Nacional de terna propuesta por los partidos políticos con mayor fuerza electoral.

CUADRO 20. ORGANISMOS ELECTORALES. NATURALEZA JURÍDICA, AÑO DE LAS REFORMAS, INTEGRACIÓN Y DESIGNACIÓN (continuación)

<i>País</i>	<i>Organismo(s) electoral(es)</i> <i>Naturaleza jurídica y funciones</i>	<i>Año en que se estableció(eron)</i> <i>y reforma(s) vigente(s)</i>	<i>Integración y designación</i>
El Salvador	<i>Tribunal Supremo Electoral:</i> <sup>1</sup> autónomo; administrativo/jurisdiccional. Sus decisiones son impugnables por inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema.	1994	Cinco miembros nombrados por la Asamblea Legislativa (3 a propuesta de los 3 partidos con mayor fuerza electoral y 2 de la Corte Suprema).
Guatemala	<i>Tribunal Supremo Electoral:</i> autónomo; administrativo/jurisdiccional. Sus decisiones son impugnables por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema, y las de ésta ante la Corte Constitucional.	1983 y 2004 (a nivel legal)	Cinco magistrados propietarios (y 5 suplentes) elegidos por 2/3 del Congreso, de una nómina de 40 candidatos de la Comisión de Postulación.
Honduras	<i>Tribunal Supremo Electoral:</i> autónomo; administrativo/jurisdiccional. Sus decisiones son impugnables por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema. <sup>2</sup>	2002	Tres magistrados propietarios (y un suplente) elegidos por 5 años por 2/3 del Congreso Nacional.



CUADRO 20. ORGANISMOS ELECTORALES. NATURALEZA JURÍDICA, AÑO DE LAS REFORMAS, INTEGRACIÓN Y DESIGNACIÓN (continuación)

<i>País</i>	<i>Organismo(s) electoral(es)</i> <i>Naturaleza jurídica y funciones</i>	<i>Año en que se estableció(eron)</i> <i>y reforma(s) vigente(s)</i>	<i>Integración y designación</i>
México	<i>Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:</i> Poder Judicial; jurisdiccional. Sus resoluciones son definitivas e inimpugnables.  <i>Instituto Federal Electoral:</i> autónomo; administrativo.	1987 / 1990 / 1993 / 1996 y 2007  1990, 1994, 1996 y 2007	Su Sala Superior se integra con 7 magistrados (y sus 5 salas regionales con 3 cada una, elegidos escalonadamente por 9 años por 2/3 del Senado de ternas propuestas por la Suprema Corte.  Su Consejo General se integra con 9 miembros elegidos escalonadamente por 9 años (salvo su presidente, que dura 6) por 2/3 de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios previa consulta a la sociedad.
Nicaragua	<i>Consejo Supremo Electoral:</i> Poder Electoral; administrativo/jurisdiccional. Sus resoluciones son definitivas e inimpugnables.	1939 / 1987, 2000 y 2005	Siete magistrados propietarios (y 3 suplentes) elegidos por 5 años por el 60% de la Asamblea Nacional, de listas separadas propuestas por el presidente y diputados.

CUADRO 20. ORGANISMOS ELECTORALES. NATURALEZA JURÍDICA, AÑO DE LAS REFORMAS, INTEGRACIÓN Y DESIGNACIÓN (continuación)

<i>País</i>	<i>Organismo(s) electoral(es)</i> <i>Naturaleza jurídica y funciones</i>	<i>Año en que se estableció(eron) y reforma(s) vigente(s)</i>	<i>Integración y designación</i>
Panamá	<i>Tribunal Electoral</i> : autónomo; administrativo/ jurisdiccional. Sus decisiones son impugnables por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema.	1956 / 1992 y 2004	Tres miembros designados escalonadamente por 10 años: uno nombrado por la Corte Suprema, otro por la Asamblea Nacional y uno más por el presidente.
Paraguay	<i>Tribunal Superior de Justicia Electoral</i> : Poder Judicial; administrativo/jurisdiccional. Sus decisiones son recurribles ante la Corte Suprema.	1992 / 1995	Tres miembros designados por el Senado, en acuerdo con el Ejecutivo, de ternas propuestas por el Consejo de la Magistratura.
Perú	<i>Jurado Nacional de Elecciones</i> : autónomo; administrativo/jurisdiccional. Sus decisiones son definitivas e impugnables.	1931 / 1993	Cinco miembros elegidos por 4 años renovables (uno por la Corte Suprema, uno por la Junta de Fiscales Supremos, uno por el Colegio de Abogados de Lima entre sus miembros, uno por los decanos de facultades de derecho públicas entre sus ex decanos y uno por los de las privadas entre sus ex decanos).

CUADRO 20. ORGANISMOS ELECTORALES. NATURALEZA JURÍDICA, AÑO DE LAS REFORMAS, INTEGRACIÓN Y DESIGNACIÓN (continuación)

<i>País</i>	<i>Organismo(s) electoral(es)</i> <i>Naturaleza jurídica y funciones</i>	<i>Año en que se estableció(eron) y reforma(s) vigente(s)</i>	<i>Integración y designación</i>
	<i>Oficina Nacional de Procesos Electorales: autónomo; administrativo.</i> <sup>3</sup>	1993	Su jefe es nombrado por 4 años renovables por el Consejo Nacional de la Magistratura.
República Dominicana	<i>Junta Central Electoral: Cámara Administrativa, Cámara Contenciosa y Pleno; autónomo; administrativo/jurisdiccional. Sus decisiones son impugnables por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema.</i>	2005	Nueve miembros nombrados por el Senado.
Uruguay	<i>Corte Electoral: autónomo; administrativo/jurisdiccional. Sus decisiones son definitivas e inimpugnables.</i>	1924 / 1952 / 1996	Nueve miembros elegidos por la Asamblea General por tiempo indefinido (5 “neutrales” nombrados por 2/3 de la propia Asamblea General y 4 representantes de partidos políticos con mayor fuerza electoral).
Venezuela	<i>Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia: Poder Judicial; jurisdiccional.</i>	1999	Cinco miembros nombrados por 12 años por la Asamblea Nacional a propuesta del

CUADRO 20. ORGANISMOS ELECTORALES. NATURALEZA JURÍDICA, AÑO DE LAS REFORMAS  
E INTEGRACIÓN Y DESIGNACIÓN (continuación)

<i>País</i>	<i>Organismo(s) electoral(es)</i> <i>Naturaleza jurídica y funciones</i>	<i>Año en que se</i> <i>estableció(eron)</i> <i>y reforma(s) vigente(s)</i>	<i>Integración y designación</i>
	Sus decisiones son definitivas e inimpugnables. <i>Consejo Nacional Electoral: Poder Electoral; administrativo.</i>	1999	Poder Ciudadano, previa propuesta del Comité de Postulaciones Judiciales. Cinco miembros nombrados por 7 años en forma escalonada por 2/3 de la Asamblea Nacional a propuesta de diversos sectores. <sup>4</sup>

<sup>1</sup> Dentro del periodo que abarca este trabajo, entre 1982 y 1994, la organización de las elecciones estuvo a cargo del Consejo Central de Elecciones.

<sup>2</sup> Además, la reforma constitucional de 2002 también estableció como institución autónoma al Registro Nacional de las Personas (cuyo director y dos subdirectores son nombrados por 2/3 del Congreso Nacional), que se encarga, entre otras atribuciones, de extender la tarjeta de identidad única con la cual se vota, así como de proporcionar al Tribunal Supremo Electoral toda la información necesaria para elaborar el censo nacional electoral.

<sup>3</sup> Asimismo, la reforma constitucional de 1993 también estableció como institución autónoma al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (cuyo jefe es nombrado por 4 años renovables por el Consejo Nacional de la Magistratura), que se encarga, entre otras atribuciones, de actualizar el padrón electoral, así como de proporcionar al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales toda la información necesaria para el desempeño de sus funciones.

<sup>4</sup> El actual Consejo Nacional Electoral fue nombrado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ante la omisión de la Asamblea Nacional.

FUENTE: elaboración propia.

### 11. *Democracia directa*

Si bien todos los regímenes políticos de América Latina asumen la forma de democracias representativas, durante los últimos 30 años un número cada vez mayor de países introdujo o adoptó procedimientos y mecanismos para permitir la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones. Estos mecanismos, también conocidos como instituciones de la democracia directa, constituyen una vía para la participación política mediante el sufragio directo y universal.<sup>111</sup> Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas), y no el de elegir a los miembros de los poderes Legislativo o Ejecutivo.<sup>112</sup>

En la región se ha planteado un debate respecto de los beneficios y riesgos potenciales de esos mecanismos. Los críticos sugieren que podrían debilitar las instituciones democráticas representativas y subrayan el riesgo de su utilización con fines demagógicos. Entretanto, sus defensores sostienen que la supuesta contradicción entre la democracia directa y la representativa es anacrónica, argumentando que la experiencia comparativa prueba que las instituciones de la democracia directa pueden complementar los procesos representativos en lugar de suplantarlos o debilitarlos.

A nivel comparado, en América Latina existe una variedad de instituciones de democracia directa y una pluralidad conceptual y terminológica que genera confusión. En efecto, dado que la mayoría de las Constituciones latinoamericanas denominan estos mecanismos con términos diferentes (iniciativa legislativa popular, plebiscito, referendo, consulta popular, revocatoria de mandato, cabildo abierto, para citar tan sólo algunas de las expresiones más usuales), la búsqueda de una unidad de acepciones y conceptos que trasciendan el ámbito nacional resulta, aunque difícil, imprescindible.

En nuestro caso, hemos clasificado los mecanismos de democracia directa en tres grupos: 1) consulta popular (plebiscito/referendo),<sup>113</sup> con mu-

<sup>111</sup> Este capítulo está enfocado en las instituciones políticas a escala nacional.

<sup>112</sup> Aragón, Manuel y López, José Luis, "Plebiscito", *Diccionario Electoral*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000, t. II, p. 981.

<sup>113</sup> Consulta popular, plebiscito o referendo son términos que se utilizan indistintamente en los diferentes países de América Latina para referirse al más común y utilizado de los mecanismos de democracia directa. Si bien algunos distinguen entre plebiscito

cho el mecanismo más usado; 2) iniciativa legislativa popular, y 3) revocatoria de mandato. Conscientes de que toda clasificación presupone grados diversos de subjetividad y arbitrariedad, el propósito que nos anima es presentar un asunto complejo de la manera más eficaz posible.

A principios de los noventa en América Latina cobró fuerza la tendencia a expandir los mecanismos de democracia directa en busca de mayores niveles de participación ciudadana para corregir la crisis de representación. Cabe advertir que todas las Constituciones reformadas en la región durante las décadas de 1980 y 1990 incluyeron el uso de mecanismos de democracia directa. Las razones para su adopción fueron diferentes en cada país, pero en varios casos se destacaron de manera significativa dos condiciones:

- 1) La crisis de los sistemas de partidos produjo un vacío creciente en el ámbito de la representación política, llenado en algunos países por líderes neopopulistas que llegaron al poder criticando la democracia representativa y prometiendo solucionar los grandes problemas nacionales mediante el uso de la democracia participativa y de la relación directa con el pueblo (Fujimori en Perú y Chávez en Venezuela, entre otros).
- 2) Circunstancias en las que los intereses políticos tradicionales sufrieron importantes presiones para democratizar las instituciones políticas, como válvula de escape para evitar el colapso del sistema democrático (Paraguay y Colombia, por ejemplo).

Uruguay constituye la excepción, ya que en ese país los mecanismos datan de 1934.<sup>114</sup> Más recientemente Costa Rica,<sup>115</sup> en mayo de 2002,

(consulta directa al pueblo sobre materias políticas de gran importancia) y referendo (consulta popular que versa sobre la aprobación de textos legales o constitucionales), en este trabajo empleamos el término “consulta popular” para referirnos indistintamente a ellos. Seguimos, en ese sentido, la posición de Santamaría Pastor y Biscaretti Di Ruffia.

<sup>114</sup> Sin embargo, a partir de la vigencia de la Constitución de 1919 se fueron adoptando algunos institutos de democracia directa a nivel local. En el artículo 141, por ejemplo, se consagraba el derecho de iniciativa sobre asuntos de una localidad si era apoyado por 25% de los inscritos en una circunscripción.

<sup>115</sup> El artículo 4o. de la Constitución Política de Costa Rica señala que el pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa legislativa ciudadana y el referéndum establecidos por la Constitución. Estos mecanismos están normados por la Ley 2631, del 20 de febrero de 2004.

Honduras en enero de 2004<sup>116</sup> y Bolivia en febrero del mismo año, han incorporado estas figuras en sus Constituciones.

República Dominicana y México no contemplan estos mecanismos en sus textos constitucionales, aunque en el caso mexicano funcionan a nivel regional en algunos de sus estados. El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay los incluyen, aunque no los han empleado hasta el presente. Colombia, pese al amplio menú de mecanismos de democracia directa regulados en su Constitución de 1991, los ha utilizado escasamente en el ámbito nacional.

Respecto al impacto de la reformas en esta materia, se observa que la progresiva incorporación de los mecanismos de democracia directa se ha complementado con una tendencia en aumento al empleo de estas instituciones. En efecto, mientras en la década de 1980 se realizaron nueve consultas populares, durante la de 1990 el número saltó a 20, en su mayoría para legitimar o rechazar reformas constitucionales. A partir de 2000 se han realizado 13 consultas (tres en Venezuela, dos en Bolivia, dos en Ecuador, dos en Uruguay, una en Brasil, una en Colombia, una en Costa Rica y una en Panamá).<sup>117</sup>

A escala nacional no es posible establecer una regla general que explique por qué algunos países han empleado más que otros estos mecanismos; parecería que la respuesta pasa por el contexto partidario y por la cultura política dominante de cada país.

Como resultado de este rico proceso de reforma, un total de 16 países regulan actualmente en América Latina los mecanismos de democracia directa en cualquiera de sus modalidades. Como ya se señaló, los dos que no contemplan en sus textos legales esta herramienta son México y República Dominicana.

El cuadro 21 sistematiza de manera resumida, en tres categorías de países, la situación actual en materia de regulación y uso de los mecanismos de democracia directa en el ámbito nacional. De la información se

<sup>116</sup> El Congreso acordó reformar por adición el artículo 5o. del Decreto Legislativo 131 del 11 de enero de 1982, en el cual se instituyen como mecanismos de consulta a los ciudadanos el referendo y el plebiscito para asuntos de importancia fundamental de la vida nacional. Una ley especial aprobada por dos terceras partes de la totalidad de los diputados del Congreso Nacional determina los procedimientos, requisitos y demás aspectos necesarios para el ejercicio de las consultas populares (20 de enero de 2004).

<sup>117</sup> La otra consulta popular incluida en este análisis es el plebiscito de 1978 efectuado en Ecuador.

deriva que existe un primer grupo de países (12) en los que existe al menos uno de los mecanismos, y éste o éstos han sido utilizados. El segundo grupo de países (4) lo constituyen aquellos que no han utilizado ninguno de los mecanismos pese a que disponen de regulación. El tercer grupo (2) reúne a los países que no prevén ninguno de estos mecanismos a nivel nacional.

CUADRO 21. MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA  
A NIVEL NACIONAL

<i>País</i>	<i>Iniciativa legislativa popular</i>	<i>Consulta popular (plebiscito/referendo)</i>	<i>Revocatoria de mandato</i>
Argentina	Sí	Sí	No
Bolivia	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Brasil	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Chile	No	Sí, sólo para reforma constitucional cuando hay desacuerdo entre Ejecutivo y Congreso	No
Colombia	Sí	Sí	No
Costa Rica	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Ecuador	Sí No se ha utilizado	Sí	Sí, para diputados provinciales
Guatemala	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Panamá	No	Sí	Sí <sup>1</sup> Sí se ha utilizado
Perú	Sí No se ha utilizado	Sí	No <sup>2</sup>



CUADRO 21. MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA  
A NIVEL NACIONAL (continuación)

<i>País</i>	<i>Iniciativa legislativa popular</i>	<i>Consulta popular (plebiscito/referendo)</i>	<i>Revocatoria de mandato</i>
Uruguay	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Venezuela	Sí No se ha utilizado	Sí	Sí, para todos los cargos
El Salvador	No	Sí No se ha utilizado	No
Honduras	No	Sí No se ha utilizado	No
Nicaragua	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
Paraguay	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
México	No	No	No
República Dominicana	No	No	No

<sup>1</sup> De acuerdo con el artículo 151 de la Constitución Política de Panamá, los partidos políticos pueden ejercer la revocatoria de mandato para destituir a los diputados que hayan postulado, y los ciudadanos de un circuito electoral para revocar el mandato de los diputados de libre postulación.

<sup>2</sup> De acuerdo con los artículos 2o., literal a, y 20 de la Ley 26300, existe la revocatoria del cargo de autoridades regionales y municipales.

FUENTE: elaboración propia.

Un análisis más detallado del tipo de instituciones de democracia directa que se utilizan en la región nos muestra lo siguiente.

En cuanto a las consultas populares, éstas pueden ser “obligatorias” o “facultativas”, y a su vez subdividirse en: a) obligatoria automática, y b) obligatoria acotada.

En este sentido, en América Latina encontramos ejemplos de consulta obligatoria automática en países como Brasil, El Salvador, Guatemala y Panamá, donde determinadas decisiones que afectan a la soberanía nacional quedan sujetas a la decisión de los ciudadanos. En Brasil se convoca obligatoriamente a plebiscito en asuntos relativos a la modificación político-administrativa del territorio, en cuyo caso deberá consultarse a la población involucrada. En El Salvador se convoca a consulta popular ante la posibilidad de conformar una república unida de los países del istmo centroamericano. En Guatemala, ante las regulaciones del diferendo territorial entre ese país y Belice, y en Panamá en los casos vinculados al destino del Canal de Panamá.

Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela cuentan con consultas obligatorias de carácter acotado. En Chile se consultan las reformas constitucionales sólo si hay divergencia entre el Ejecutivo y el Parlamento. En Ecuador se convoca a consulta popular para aprobar o rechazar las reformas constitucionales que el Congreso apruebe como urgentes a petición del presidente, o bien cuando el Congreso no se pronuncie sobre la urgencia de las reformas propuestas por el presidente en el término de 120 días a partir del vencimiento del plazo de un año. En Uruguay y Venezuela, de acuerdo con la Constitución, toda reforma constitucional debe ser aprobada por la Cámara de Representantes y la Asamblea Nacional, respectivamente, y ratificada mediante referendo.

De los 16 países que regulan las consultas populares en la región, en 14 existe la posibilidad de realizar consultas facultativas,<sup>118</sup> que se pueden dividir con base en la legislación según el origen de la iniciativa.

- Ejecutivo, Legislativo o el pueblo: Bolivia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, y Venezuela.
- Ejecutivo o Legislativo: Argentina, Guatemala, Panamá y Paraguay.
- Ejecutivo o el pueblo: Colombia, Ecuador.
- Legislativo: Brasil.
- El pueblo: Perú y Uruguay.

<sup>118</sup> Los dos países que no tienen consultas facultativas son Chile y El Salvador. Como ya se indicó, en estos dos países sólo pueden realizarse consultas populares de carácter obligatorio.

En un buen número de países el campo material de aplicación de las consultas populares se restringe mediante la exclusión de determinadas materias o con base en disposiciones positivas más o menos precisas, como en Bolivia, Ecuador, Honduras, Guatemala y Colombia. Por el contrario, en pocos países, entre ellos Argentina, Brasil y Nicaragua, no existen límites expresos al posible campo de aplicación de una consulta popular.

Sólo Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela cuentan con la institución del referendo abrogativo o sancionatorio, que otorga a los ciudadanos la posibilidad de revocar leyes surgidas del sistema representativo. En esos países, sin embargo, determinadas materias, por ejemplo la política fiscal, monetaria y crediticia, o en el caso específico de Uruguay, aquellas privativas del Estado, quedan excluidas de su campo de aplicación.

El segundo mecanismo de democracia directa es la “iniciativa popular”, entendiéndose por tal el derecho de la ciudadanía a proponer proyectos de ley y reformas legales o constitucionales, totales o parciales. Puede estar formulada o no formulada. La no formulada consiste en simples peticiones al Congreso a fin de que legisle sobre determinados asuntos; la iniciativa formulada va acompañada de un proyecto de ley. Si bien en 12 países de América Latina se regulan estos mecanismos en sus diferentes modalidades, corresponde señalar su uso limitado, con la excepción de Uruguay y Colombia.

Finalmente, la “revocatoria de mandato” consiste en la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, resultado de un proceso de consulta del mismo tipo. Por lo general esta posibilidad queda limitada al ámbito subnacional, salvo para los casos de Ecuador, Panamá y Venezuela, que lo contemplan a nivel nacional. En Ecuador, los ciudadanos pueden revocar el mandato de los diputados de su elección si se comprueban actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo. En Panamá, los partidos políticos pueden ejercer la revocatoria para invalidar el mandato de los diputados que hayan postulado, y los ciudadanos de un circuito electoral para revocar el mandato de los diputados de libre postulación (lo que no configura una revocatoria de mandato pura).<sup>119</sup> En Venezuela, la revocatoria se establece para todos los cargos de elección popular, incluido el de presidente de la República.

<sup>119</sup> En Panamá también existe la revocatoria para los representantes de corregimiento, y puede ponerse en práctica por iniciativa popular y por los partidos políticos cuando éstos los han postulado.

Hasta la fecha, la revocatoria de mandato sólo se ha empleado a nivel nacional en Venezuela —agosto de 2004—, cuando se sometió a consulta ciudadana la revocatoria del mandato del presidente Hugo Chávez. Por el contrario, este mecanismo está regulado en varios países en el ámbito subnacional y se ha utilizado en algunas oportunidades en Perú, Bolivia y Colombia, entre otros.

En términos generales podemos señalar que, pese a la extensa incorporación de los mecanismos de democracia directa en los textos constitucionales, la mayoría de los sistemas políticos latinoamericanos mantienen un bajo componente de democracia directa en el plano nacional, con excepción de Uruguay y en menor medida de Ecuador, Panamá y Venezuela. Existe una riqueza mucho mayor, con una variedad de mecanismos y modalidades, en el ámbito estatal y local/municipal, cuyo estudio comparado sigue inexplorado y abierto a una necesaria investigación.

Por último, en cuanto a los resultados de la aplicación de estos mecanismos, cabe destacar que en nuestra región han tenido un resultado mixto, oscilante entre intentos de manipulación neopopulista y posiciones conservadoras o tradicionalistas. De esta forma, como lo demuestra la práctica latinoamericana, los mecanismos de democracia directa pueden significar un elemento distorsionador en ausencia de instituciones democráticas representativas eficientes, fundadas en un sistema de partidos políticos estable y correctamente arraigado en la sociedad. Hace falta, por lo tanto, llevar a cabo un proceso de reforma en materia de democracia directa dirigido a democratizar el empleo de estos institutos, es decir, volverlos más accesibles a la ciudadanía.

#### IV. REFORMAS AL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

##### 1. *Democracia interna*

El tema de la democracia interna de los partidos es uno de los que en los últimos años ha cobrado mayor relevancia en América Latina. Con la premisa de que los partidos y los Estados deben buscar mecanismos que contribuyan a mejorar el funcionamiento del Estado democrático y representativo, la legislación y la práctica política en la región han ido incorporando mecanismos de democracia interna en la vida de los partidos políticos. Se parte de la idea de que “la democracia de partidos requiere a su vez la democracia en los partidos”.

¿Cuándo es democrático un partido en su dimensión interna?, ¿cómo saber si una organización cumple con unos mínimos de democracia interna? Freidenberg<sup>120</sup> señala que a la democracia interna, estudiada a partir de diferentes procesos intrapartidistas, pueden asociársele los siguientes aspectos:

- Los mecanismos de selección de candidatos.
- La protección de los derechos de los afiliados.
- La participación de los militantes en la formulación de la voluntad partidista.
- La elección de autoridades.
- La distribución del poder dentro de la organización.
- Las responsabilidades en los órganos partidistas y el perfil social de las élites que componen esos órganos.
- La disciplina de los miembros en el Legislativo.
- Los métodos de rendición de cuentas dentro de la organización.
- La penetración de los grupos de interés en el partido, entre otros.

En ese sentido se puede decir que un partido gozará de democracia interna cuando sus dirigentes y candidatos sean elegidos por los miembros a través de mecanismos participativos, con decisiones inclusivas y tomadas con la participación voluntaria de sus miembros; cuando los órganos de gobierno no discriminen la integración de los diferentes grupos (incluso aquellos minoritarios), y cuando se respete una serie de derechos y responsabilidades que garanticen la igualdad de los miembros en cualquier proceso de toma de decisiones.

Esta premisa, fácilmente identificable desde la perspectiva académica, no resulta tan clara desde el punto de vista jurídico, en el cual la noción de democracia interna constituye un concepto indeterminado y de difícil precisión. Sin embargo, diversos autores han procurado llegar a una definición “de mínimos” que permita avanzar en la concreción del alcance de las exigencias constitucionales y legales sobre este tema.

En ese sentido, Navarro Méndez indica que el concepto de democracia interna en los partidos no puede ser absoluto ni puede lograrse una

<sup>120</sup> Freidenberg, Flavia, “Democracia interna en los partidos políticos”, en Nohlen, Dieter *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, *cit.*, nota 95, pp. 627-678.

definición universal válida para todo momento y todo lugar.<sup>121</sup> Sin embargo, queda claro que cuando se habla de democracia interna de los partidos se hace referencia a *quién ejerce el poder dentro del partido, cómo se tuvo acceso a ese poder y la forma en que el mismo se ejerce ante sus afiliados*. En pocas palabras, se refiere fundamentalmente a cuáles constituyen las reglas del juego dentro del partido político.<sup>122</sup>

En América Latina, tras los procesos de democratización reciente, la presencia de partidos oligárquicos no impidió la institucionalización de las elecciones y la puesta en práctica de patrones de política democrática. Freidenberg señala que si bien la mayoría de partidos latinoamericanos llevaron al máximo sus esfuerzos para competir en la arena electoral, no hicieron intentos significativos para mejorar la transparencia de sus procedimientos internos ni para garantizar la participación de sus militantes en la toma de decisiones. No se produjeron reclamaciones sobre ello mientras se consideró a los partidos como piezas centrales en las etapas de la transición política. Pero tras los fracasos que muchos enfrentaron cuando llegaron al gobierno y la desconfianza que los ciudadanos manifestaron hacia la clase política y sus organizaciones, el foco de atención se centró en el funcionamiento interno. Desde diversos sectores nacionales e internacionales comenzaron a darse fuertes presiones para que los partidos cambiaran, para que emergieran formas alternativas de representación y para que el Estado regulara cada vez más la vida interna de los partidos y, con ello, los obligara a ser más incluyentes y participativos.<sup>123</sup>

En consecuencia, para la década de 1990 (sobre todo en su segunda mitad), numerosos partidos latinoamericanos empezaron a reformar sus prácticas internas con el propósito de generar mayores niveles de transparencia y participación. De igual forma, muchos Estados buscaron someter a los partidos a exigencias legales en esta materia, previendo una serie de mecanismos dirigidos a garantizar que su funcionamiento respondiese a la imagen que de ellos tuvieron las Constituciones al incorporarlas en su texto.

<sup>121</sup> Navarro Méndez, José Ignacio, *Partidos políticos y “democracia interna”*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, p. 527.

<sup>122</sup> *Idem*.

<sup>123</sup> Freidenberg, Flavia, “La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto”, en Sánchez, Fernando y Thompson, José (eds.), *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*, San José, IIDH-CAPEL, 2006, p. 92, colección Cuadernos CAPEL, núm. 50.

Sin embargo, este proceso ha sido lento, gradual e irregular. No obstante ello, y pese a su carácter naciente y avance pausado, ha marchado en la dirección correcta, entre otras razones porque incrementa el control externo en pos de una mayor transparencia de los procedimientos internos, y porque propicia una mayor inclusión, al implantar prácticas democráticas en su interior.<sup>124</sup>

Efectivamente, una mirada al periodo 1978-2006 permite identificar una tendencia nítida, en un número considerable de países de la región, en favor de mayores niveles de transparencia, apertura y democratización interna, tanto en materia de selección de candidatos a cargos de elección popular, como de las autoridades 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 resultados mixtos. Entre los efectos positivos debe destacarse que la introducción de elecciones internas competitivas ha refrescado las tradicionales estructuras oligárquicas, disminuido el grado de centralización del proceso de elección de candidatos y facilitado la inclusión de otros actores en la toma de decisiones dentro del partido. Al respecto, Freidenberg señala que si bien es cierto que siguen existiendo mecanismos, procedimientos y reglas no escritas que condicionan la selección de los candidatos y la definición de las autoridades, no puede negarse que la realización de elecciones internas ha sido una medida positiva para enfrentar directamente a la selección informal y discrecional de los candidatos.<sup>125</sup>

Los efectos negativos de esta apertura en la vida de los partidos se manifiestan sobre todo en términos de su cohesión y armonía interna. Ciertamente, la adopción de prácticas democráticas en su interior ha significado, en muchos casos, el surgimiento de enfrentamientos entre las diferentes facciones partidistas, la fragmentación del partido e incluso su división. Además, y en relación con los resultados electorales, Colomer<sup>126</sup> ha indicado que la inclusión de las elecciones internas no ha significado

<sup>124</sup> Zovatto, Daniel, *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, IDEA Internacional- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 72.

<sup>125</sup> Freidenberg, Flavia, "Democracia interna en los partidos políticos", *op. cit.*, nota 120, p. 659.

<sup>126</sup> Colomer, Josep, "Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias", en Abal Medina, Juan y Cavarozzi, Marcelo (comps.), *El asedio a la política*, Buenos Aires, Konrad Adenauer, 2002, p. 119.

necesariamente un éxito electoral para los partidos latinoamericanos, ya que en algunos casos los candidatos seleccionados sobre la base de elecciones primarias tienden a ser relativamente poco populares o perdedores en las elecciones presidenciales correspondientes.

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

En ese sentido, como ha señalado 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.<sup>127</sup>

Al hacer un análisis sobre los mecanismos de democracia interna introducidos en la legislación latinoamericana durante el periodo de estudio, se observa que en 13 países se regula la democracia interna de los partidos para la selección de candidatos, en su mayoría mediante regulación en la legislación electoral. Sólo en Uruguay y Venezuela se regula también en el nivel constitucional. Por otra parte, en nueve países de la región existe regulación para la selección de autoridades internas.<sup>128</sup>

Sin perjuicio de esta normativa, en todos los países la legislación delega a los estatutos de los partidos la facultad de darse sus propias normas en materia de selección de autoridades y candidatos.

<sup>127</sup> Navarro Méndez, José Ignacio, *op. cit.*, nota 121, p. 38.

<sup>128</sup> Cabe advertir que, en lo que respecta a las autoridades partidarias, la tendencia no es muy fuerte en el plano de la legislación, ya que, como ha indicado Orozco, aunque los ordenamientos constitucionales y legales sienten determinadas bases y pautas generales o exigencias democráticas a seguir por los partidos políticos, igualmente delegan en los órganos competentes de los propios partidos su facultad de autoorganizarse y establecer en sus estatutos o cartas orgánicas las normas atinentes a su estructura y funcionamiento democrático interno.



CUADRO 22. REGULACIÓN DE LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

<i>País</i>	<i>Mecanismos de selección de candidatos a cargos de elección popular</i>			<i>Mecanismo de selección de autoridades</i>	<i>Intervención del órgano electoral</i>	<i>Financiamiento público</i>
	<i>Constitución</i>	<i>Ley</i>	<i>¿Elecciones internas?</i>	<i>Reguladas por Constitución o ley</i>		
Argentina	No	Sí	Sí, abiertas	No	Sí	No
Bolivia	No	Sí	Sí <sup>1</sup>	Sí, legislación electoral	Sí	No
Brasil	No	No	Sí, cerradas / convenciones <sup>2</sup>	No	No	No
Chile	No	Sí	Sí, cerradas. Plebiscito para ratificación de candidatos	No	Sí	No
Colombia	No	Sí	Sí, abiertas y/o convenciones	Sí, legislación electoral	Sí <sup>3</sup>	Sí
Costa Rica	No	Sí	Sí, cerradas <sup>4</sup> / convenciones	No	Sí	No

CUADRO 22. REGULACIÓN DE LA DEMOCRACIA INTERNA  
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (continuación)

<i>País</i>	<i>Mecanismos de selección de candidatos a cargos de elección popular</i>			<i>Mecanismo de selección de autoridades</i>	<i>Intervención del órgano electoral</i>	<i>Financiamiento público</i>
	<i>Constitución</i>	<i>Ley</i>	<i>¿Elecciones internas?</i>	<i>Reguladas por Constitución o ley</i>		
Ecuador	No	No	—	No	Sí	No
El Salvador	No	No	—	No	Sí	No
Guatemala	No	Sí	Sí, cerradas / convenciones	Sí	Sí	No
Honduras	No	Sí	Sí, abiertas	Sí, legislación electoral	Sí	Sí
México	No	No	Sí cerradas / convenciones <sup>5</sup>	No	Sí <sup>6</sup>	Sí <sup>7</sup>
Nicaragua	No	No	—	No	Sí	No
Panamá	No	Sí	Sí, cerradas	No	Sí	Sí

CUADRO 22. REGULACIÓN DE LA DEMOCRACIA INTERNA  
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (continuación)

<i>País</i>	<i>Mecanismos de selección de candidatos a cargos de elección popular</i>			<i>Mecanismo de selección de autoridades</i>	<i>Intervención del órgano electoral</i>	<i>Financiamiento público</i>
	<i>Constitución</i>	<i>Ley</i>	<i>¿Elecciones internas?</i>	<i>Reguladas por Constitución o ley</i>		
Paraguay	No	Sí	Sí, cerradas	Sí, legislación electoral	Sí	No
Perú	No	Sí	Sí, cerradas / convenciones	Sí, legislación electoral	Sí	No
República Dominicana	No	Sí	Sí, cerradas / convenciones	Sí, legislación electoral	Sí	No
Uruguay	Sí	Sí	Sí, abiertas	Sí, legislación electoral	Sí	No
Venezuela	Sí	Sí	Sí, abiertas	Sí, Constitución Política	Sí	No

- <sup>1</sup> La ley de partidos políticos define el principio electivo de la democracia interna. Cada partido define el mecanismo de elección.
- <sup>2</sup> Aunque la ley delega a los estatutos partidarios la definición de los marcos de acción en el campo de la democracia interna, advierte que la participación en éstos se refiere a los afiliados de cada partido.
- <sup>3</sup> Opcional.
- <sup>4</sup> Si bien las elecciones internas se realizan con el padrón nacional, se entienden como cerradas porque se pide al votante dar su adhesión al partido en el momento de presentarse a emitir su voto.
- <sup>5</sup> Por jurisprudencia, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el Instituto Federal Electoral (IFE), mediante una serie de resoluciones emitidas entre 2002 y 2004, dictaron jurisprudencia de carácter obligatorio en donde definen claramente la existencia de una asamblea u órgano equivalente como principal centro de decisión del partido, conformada con todos los afiliados o, al menos, con un gran número de delegados o representantes, y que debe funcionar periódicamente.  
De igual forma, se requiere la existencia de procedimientos de elección mediante el voto directo o indirecto de los afiliados, en los que se garantice la igualdad y la libertad respecto de su derecho a elegir dirigentes y candidatos.
- <sup>6</sup> Si existe irregularidad en los procedimientos internos y si después de acudir a las instancias internas del propio partido político la situación prevalece, se puede promover un medio de impugnación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- <sup>7</sup> La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que tanto la elección de dirigentes partidarios como la designación de sus candidatos quedan comprendidos dentro de las actividades que ordinariamente efectúan los partidos políticos, de tal forma que su realización resulta susceptible de ser cubierta con los recursos provenientes del financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

FUENTE: Zovatto, Daniel (ed.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, IDEA Internacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 73.

En cuanto al sistema de elección de candidatos, se constata una tendencia cada vez mayor a pasar de procedimientos tradicionalmente en manos de las cúpulas partidarias, o en el de convenciones internas, al de elecciones primarias, abiertas o cerradas.<sup>129</sup> El análisis comparado pone de manifiesto lo siguiente:

- 1) Siete países de la región utilizan el sistema de elección cerrada, en internas o en convenciones: Chile,<sup>130</sup> Costa Rica, Guatemala, Panamá, Paraguay, República Dominicana<sup>131</sup> y Venezuela. Este sistema permite una participación directa solamente de los afiliados, militantes, adherentes o delegados (en el caso de las convenciones).
- 2) Tres países utilizan el sistema de elección abierta: Argentina, Honduras y Uruguay. Este sistema abre la posibilidad de que participen ciudadanos no militantes del partido en cuestión.
- 3) En Perú, la ley establece que cada partido puede definir en sus estatutos que la elección sea abierta o cerrada. Algo similar se da en Colombia,<sup>132</sup> donde los artículos 107 constitucional y 10 del Estatuto Básico de los Partidos Políticos indican que las consultas internas constituyen una alternativa para la elección de los candidatos partidarios, pero queda la libre opción de los partidos de utilizarla o no. En Bolivia, el artículo 15 de la Ley de Partidos Políticos señala que

<sup>129</sup> Zovatto, Daniel, “La democracia interna de los partidos políticos en América Latina”, *Revista Debates de Actualidad*, núm. 188, junio-septiembre de 2002, p. 59.

<sup>130</sup> En Chile la legislación sobre partidos requiere que la dirigencia someta a su candidato presidencial a la ratificación de los militantes del partido. Para ello se celebra un plebiscito de nivel nacional en el que participan todos los afiliados.

<sup>131</sup> Si bien en República Dominicana el Poder Ejecutivo promulgó en agosto de 2004 la Ley 826-04, estableciendo para los partidos políticos el sistema de elecciones primarias obligatorias mediante voto universal, directo y secreto, con participación de todos los electores inscritos en el padrón electoral, ésta fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia dictada el 16 de marzo de 2005. La situación actual varía por partido y procesos electorales. En las últimas primarias, celebradas en 2007, el PRD y el PRSC utilizaron un sistema abierto a toda la población electoral que no fuera militante de los otros partidos, mientras el PLD celebró primarias cerradas sólo con sus miembros.

<sup>132</sup> Con respecto al mecanismo democrático de las consultas populares o internas para adoptar decisiones y seleccionar a sus candidatos, el artículo 107 constitucional solamente lo propone como una posibilidad y queda a la libre opción de los partidos el usarla o no. No siempre se han aplicado en la práctica, por lo que las decisiones se adoptan por las directivas de los partidos y se legitiman por la ratificación de convenciones o congresos.

todo partido, al constituirse, adoptará un estatuto orgánico donde se establezcan las normas y procedimientos que garanticen el pleno ejercicio de la democracia interna, mediante elecciones libres y voto directo y secreto.

- 4) En cinco países no hay regulación alguna sobre el sistema que se ha de utilizar para la elección de sus candidatos: Brasil,<sup>133</sup> Ecuador, El Salvador, México<sup>134</sup> y Nicaragua.

Sin embargo, a pesar de que sus legislaciones electorales o de partidos no establezcan compromisos formales en tal sentido, debe indicarse que en ciertos países algunos partidos han registrado prácticas de democracia interna. Tales han sido los casos de México (PRI, PAN, PRD, PVEM, PT, Convergencia, entre otros), Nicaragua (FSLN) y El Salvador (FMLN, PDC). Este hecho es de especial importancia, pues pone de relieve el interés de las propias organizaciones partidistas sobre la necesidad de incluir prácticas democráticas en su funcionamiento interno.

Un análisis comparado de las prácticas de democracia interna en los partidos políticos de la región muestra lo siguiente:

- a) Pese al despertar de esa conciencia de la necesidad de democratizar internamente los partidos políticos, y que en muchos partidos latinoamericanos se han instaurado nuevas prácticas democráticas, todavía es importante el papel que desempeñan en ciertos casos las cúpulas, pero sobre todo los órganos colegiados.

<sup>133</sup> Aunque la ley delega en los estatutos partidarios la definición de los marcos de acción en el campo de la democracia interna, advierte que la participación en éstos se refiere a los afiliados de cada partido.

<sup>134</sup> En el caso mexicano, cabe señalar que hay una norma de tipo general (artículo 27, párrafo 1, inciso *d* del Cofipe) en donde se establece que los estatutos de los partidos políticos deben contener, entre otros aspectos: “d) las normas para la postulación democrática de sus candidatos”. Asimismo, por jurisprudencia, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el Instituto Federal Electoral (IFE), mediante una serie de resoluciones emitidas entre 2002 y 2004, dictaron jurisprudencia de carácter obligatorio en donde definen claramente la existencia de una asamblea u órgano equivalente como principal centro de decisión del partido, conformada con todos los afiliados o, al menos, con un gran número de delegados o representantes, que debe funcionar periódicamente. De igual forma se requiere la existencia de procedimientos de elección mediante el voto directo o indirecto de los afiliados, en los que se garantice la igualdad y la libertad respecto de su derecho a elegir dirigentes y candidatos.

- b) Debe tenerse en cuenta que existen partidos que utilizan más de un mecanismo de elección y escogen el más funcional según cada circunstancia, lo que evidencia la persistencia en muchos partidos de fuertes tendencias a la centralización en el proceso de toma de decisiones.
- c) Los avances más notables se han registrado fundamentalmente en el campo de la elección de los candidatos a cargos de elección popular, no así para la elección de las autoridades internas de los partidos políticos. Esta situación parece encontrar su asidero, por un lado, en la reticencia de las dirigencias tradicionales y, por otro, en la controversia sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos. Como bien señala Orozco,<sup>135</sup> el legislador sólo prescribe excepcionalmente cómo deben integrarse los órganos directivos de un partido u otros aspectos referidos a su funcionamiento, como el periodo de mandato, los límites de reelección, etcétera.

En síntesis, pese al progreso registrado hasta la fecha en las prácticas de democracia interna en los partidos políticos, la rica casuística de las diversas experiencias nacionales y el breve tiempo transcurrido no permiten extraer conclusiones definitivas acerca de los efectos positivos y negativos de este proceso en pro del fortalecimiento de los partidos ni en relación con la representación política y la gobernabilidad democrática.

## *2. Financiamiento de los partidos políticos*

Otro de los aspectos objeto de un intenso proceso de reforma en los últimos años, por su importancia para el funcionamiento de los partidos políticos, es el referido a su financiamiento.

Como sabemos, el funcionamiento de una democracia requiere partidos políticos y éstos, a su vez, precisan recursos suficientes y oportunos para existir y cumplir con sus funciones. Como cualquier otra organización, los partidos necesitan generar ingresos para financiar su vida permanente, costear sus operaciones y, muy particularmente, para ingresar en la contienda electoral y competir en ella. Como bien señala Angelo Pa-

<sup>135</sup> Orozco Henríquez, J. de Jesús, "La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional", *VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Sevilla, diciembre de 2003, p. 12.

nebianco, el dinero de los partidos significa un asunto relevante, no sólo por las cantidades implicadas o por sus fuentes de origen, sino porque éstos se han vuelto la columna vertebral del Estado democrático.<sup>136</sup> En palabras del Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas: “La política es importante para mejorar la vida de todos nuestros ciudadanos. Los partidos políticos son un componente fundamental de nuestra política democrática y necesitan dinero para funcionar”.<sup>137</sup> En suma: la democracia no tiene precio pero sí un costo de funcionamiento que debe solventar.

La historia y la experiencia comparada demuestran que la relación entre dinero y política ha sido, es y seguirá siendo compleja; además, constituye una cuestión clave para la calidad y el buen funcionamiento de la democracia. Giovanni Sartori subraya que, más que ningún otro factor, es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos, económicos) lo que genera democracia. De ahí la importancia de que el sistema democrático controle al dinero y no a la inversa.

El tema del financiamiento político se ha convertido, así, en una cuestión estratégica de toda democracia pero, al mismo tiempo, dada su complejidad y los desafíos que presenta, también se ha convertido en un problema.

Debido a su creciente relevancia, esta cuestión ha venido ubicándose de forma gradual en el centro de la agenda política latinoamericana, como parte de las reformas electorales de segunda generación. Así, después de estar prácticamente ausente de la agenda política regional, recibe cada vez mayor atención, no sólo en el plano nacional, donde se registra un intenso proceso de reformas aunque con diferencias significativas entre los diversos países, sino también en el ámbito internacional.<sup>138</sup>

<sup>136</sup> Panebianco, Angelo, en Griner, Steven y Zovatto, Daniel, *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Costa Rica, OEA-International IDEA, 2004, p. 298.

<sup>137</sup> Centro Carter, conferencia “El financiamiento de la democracia en las Américas”, Atlanta, Carter Center, 17-19 de marzo de 2003, p. 66.

<sup>138</sup> El tema empieza a tratarse en conferencias especializadas (México 2001 y Atlanta 2003) y en reuniones de los jefes de Estado del hemisferio (Cumbre de Quebec y Carta Democrática Interamericana, 2001), de los jefes de Estado del Grupo de Río (Reunión en Cuzco, Perú, 2003), al igual que en encuentros de los partidos políticos en el marco de las reuniones del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA (FIAPP), Miami 2001, Vancouver 2002, Cartagena de Indias 2003 y Brasilia 2004.



Por financiamiento de los partidos políticos se entiende su política de ingresos y egresos tanto para las actividades electorales como permanentes. Existen tres sistemas de financiamiento:<sup>139</sup>

- 1) *Financiamiento público*: se refiere al empleo de fondos públicos en beneficio de los partidos y las campañas. Puede hacerse de manera directa, transfiriendo a los partidos dinero del presupuesto nacional, o de manera indirecta, mediante la concesión de ventajas, prerrogativas, aportes en especie o subvenciones a favor de los partidos o de las campañas electorales, o como incentivo para las donaciones privadas.
- 2) *Financiamiento privado*: proviene, en dinero o en especie, del patrimonio de los particulares.
- 3) *Financiamiento mixto*: cuando concurren de manera simultánea fondos públicos y privados para los partidos y sus campañas.

Los procesos de reforma no sólo se refieren al sistema de financiamiento sino que también consideran otras variables como los mecanismos de control, el régimen de sanciones y la normativa sobre rendición de cuentas y divulgación de la información.

En materia de financiamiento se han logrado en América Latina durante las últimas décadas reformas relevantes, aunque con sustanciales variaciones entre los distintos países. El proceso de reforma sobre el sistema de financiamiento político en los 18 países de la región permite enumerar entre sus características y tendencias principales las siguientes:

- a) En lo formal, un sistema predominantemente mixto, con una tendencia a favor del financiamiento público y una proclividad a acentuar los límites legales a las contribuciones privadas. Todos los países, excepto Venezuela, cuentan con financiamiento mixto, si bien en grados diferentes. Cabe destacar que en diciembre de 2007 los venezolanos rechazaron en referendo un paquete de reformas constitucionales que, entre otros aspectos, permitía el financiamiento de las campañas electorales con fondos estatales, queriendo eliminar de esa forma la prohibición incluida en la Constitución de 1999.

<sup>139</sup> Calle, Humberto de la, “Financiamiento político público, privado, mixto”, en Griner, Steven y Zovatto, Daniel, *op. cit.*, nota 136, p. 23.

El financiamiento público tiene una larga tradición en América Latina. De forma similar a muchos regímenes políticos de Europa Occidental, se optó por éste como una manera de evitar o disminuir la incidencia de intereses particulares y poderes fácticos en el desempeño de las funciones partidarias. Su objetivo reside, por un lado, en lograr condiciones más equitativas durante la competencia electoral entre los diversos actores políticos y, por el otro, en una mayor transparencia en materia de financiación, orientada a mitigar los altos niveles de corrupción política.<sup>140</sup> Sin embargo, debido a la combinación de múltiples factores tales como una regulación inadecuada, ineficacia de los órganos de control y del régimen de sanciones y de prácticas políticas hasta ahora favorables a la trasgresión de las normas, el financiamiento público ha funcionado en muchos casos, más que como un sustituto parcial del privado, como aditamento del mismo. Por ello, y pese a su contribución positiva, su impacto a la fecha ha sido limitado, variando de país en país.

No obstante las virtudes del financiamiento privado, no hay duda de que el tráfico de influencias, la captura de la agenda del Estado y los escándalos de corrupción política, riesgos asociados al financiamiento privado, determinaron que la mayoría de los países haya introducido prohibiciones en cuanto a su origen y algunos hayan impuesto límites en relación con sus montos. En general, a través del establecimiento de estas barreras o restricciones a las contribuciones privadas se procura evitar grandes desequilibrios o asimetrías en las arcas de los partidos, disminuir la magnitud de las contribuciones “plutocráticas” y la consiguiente influencia indebida de los “*fat cats*” o de instituciones y grupos de interés sobre las instituciones y políticas públicas e impedir la vinculación de las agrupaciones partidarias y candidatos con dinero proveniente de actividades ilícitas.

- b) Existe una tendencia a favor de controlar los disparadores del gasto electoral, estableciendo topes y acortando campañas, con resultados

<sup>140</sup> Otro de los propósitos del financiamiento público, según sus defensores, es liberar a las fuerzas partidarias de la “humillante tarea de pedir dinero”, permitiéndoles concentrarse en sus labores de tipo político. Véase Gidlund, G., “Public Investments in Swedish Democracy”, *The Public Purse and Political Parties: Public Financing of Political Parties in Nordic Countries*, Helsinki, The Finnish Political Science Association, 1991, p. 25.

disímiles en los diferentes países. Esta tendencia se ve acompañada de una reorientación en el uso de los recursos públicos bajo el concepto de inversión electoral, destinados al fortalecimiento de los partidos políticos mediante el apoyo a actividades de investigación y capacitación. Tal es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú.

- c) Mientras ciertos temas han sido tratados adecuadamente, otros, en cambio, como el acceso equitativo a los medios de comunicación, cuentan en la mayoría de los casos con una regulación precaria o inexistente. En este sentido, surgen dos tendencias relevantes en los procesos de reforma: en primera instancia, la mayoría de los países confiere a los partidos espacios gratuitos en los medios de comunicación electrónicos, sobre todo en la televisión pública. Por otro lado, se observa la intención de otorgar este tipo de financiamiento indirecto exclusivamente para fines de propaganda electoral; sólo en Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú la legislación electoral especifica que el acceso de los partidos a los medios de comunicación es de carácter permanente. No obstante la existencia de beneficios estatales, en la mayoría de los países queda aún mucho por avanzar en la regulación referida al acceso a los medios, particularmente en razón de que los efectos alcanzados sobre la equidad en la contienda y sobre el control de los gastos electorales no parecen haber sido significativos.<sup>141</sup>
- d) Los niveles de transparencia se mantienen bajos, si bien se observa un mayor número de reformas dirigidas a fortalecer la rendición de cuentas y a mejorar la divulgación. Se constata asimismo en este ámbito un papel creciente y positivo de los medios de comunicación y de la sociedad civil. Ciertamente, la mayor parte de los paí-

<sup>141</sup> Cabe destacar las recientes reformas aprobadas en México en 2007, que cambian radicalmente la regulación que existía desde 1996. El régimen mixto que había establecido esa reforma y que permitía la compra de publicidad de manera exclusiva por los partidos políticos, de manera paralela a tiempos en que el propio IFE los contrataba y gestionaba, y los ponía a disposición de los partidos, fue sustituido por reglas muy distintas en la última reforma electoral de 2007. En particular, la prohibición terminante de que los partidos puedan contratar publicidad en medios electrónicos de comunicación. Ésta, sin duda alguna, constituye la parte medular de la reforma de 2007 y es probable que será la de más impacto en el desarrollo del sistema de financiamiento en México en los próximos años.

ses latinoamericanos ha incorporado en sus legislaciones la obligación de rendir cuentas, salvo El Salvador y Uruguay.<sup>142</sup>

Sin embargo, aunque la obligación de rendir cuentas debe alcanzar a todos los actores importantes en el proceso de financiamiento, en casi todos los casos la tarea de la rendición de cuentas en América Latina recae fundamentalmente en los partidos políticos; en unos pocos países la legislación electoral involucra a los candidatos u otros actores en este procedimiento. Esta actitud va claramente en contra del objetivo de transparencia.

En cuanto a la divulgación, el análisis comparado revela la existencia de una tendencia regional hacia la apertura de la información a los ciudadanos a través de la publicación de los balances de los partidos, aunque se trata de una tendencia aún incipiente y se refiere principalmente a la publicación en gacetas y diarios oficiales, por lo general de escasa circulación.

- e) Sin perjuicio de reconocer ciertos avances, la gran mayoría de las reformas recientes no ha venido acompañada del fortalecimiento necesario de los órganos de control y del régimen de sanciones.

Lamentablemente, en nuestra región los procesos de reforma han dejado serios vacíos en el área de control y sanciones, que han provocado que las normas se conviertan en letra muerta en numerosos países. En términos generales, podemos afirmar que los sistemas de control se caracterizan por:<sup>143</sup>

- La falta de leyes en algunos países y, a la inversa, en otros, un conjunto de normas excesivamente complejo y por lo tanto difícil de aplicar.
- La ineficacia de los órganos y mecanismos de control.
- La falta de autonomía y recursos de las agencias u órganos encargados de hacer cumplir las reglas.
- La baja capacidad o disposición de los partidos políticos y sus candidatos para cumplir las leyes y reglamentos.
- La ausencia de códigos de conducta y recursos insuficientes para el registro y el control contable de las finanzas partidarias.

<sup>142</sup> Ferreira Rubio, Delia, "Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación", en Griner, Steven y Zovatto, Daniel, *op. cit.*, nota 136, pp. 77-106.

<sup>143</sup> Diagnóstico realizado en la conferencia en el Centro Carter, nota 137.

- La existencia de reglas que privilegian las sanciones más que los incentivos.
- El número reducido de organizaciones de monitoreo de la sociedad civil.
- Sociedades permisivas con pocos incentivos para denunciar malas actuaciones.

Estas tendencias evidencian la necesidad e importancia de fortalecer los órganos de control, verdadero talón de Aquiles de los sistemas de financiamiento político en la mayoría de los países de la región.

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

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

El mapeo de las principales características de dichos sistemas nos da el siguiente balance:

- En relación con el tipo de sistema de financiamiento, en la mayoría de los países se establece la existencia de un sistema mixto (con la excepción de Venezuela), en el que los partidos políticos reciben tanto fondos públicos como privados para financiar sus campañas electorales y/o para sufragar sus gastos de funcionamiento ordinario.
- En los 17 países que cuentan con financiamiento público existen subvenciones directas (en dinero o bonos) o indirectas (servicios, beneficios tributarios, acceso a los medios de comunicación, capacitación, etcétera).

- Los métodos de distribución del financiamiento público directo en la región son fundamentalmente de tres tipos: proporcional a la fuerza electoral en nueve países (Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uruguay); un método combinado en siete, en el que una parte se distribuye equitativamente entre los partidos y la otra de acuerdo con la fuerza electoral (Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Perú y República Dominicana), y un tercer método en el que una parte se distribuye de manera proporcional a la fuerza electoral y otra de acuerdo con la representación parlamentaria (Paraguay).
- En 13 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana) se prevé algún tipo de barrera legal para tener acceso al financiamiento público. Se refieren, específicamente, a que los elegibles para el subsidio mencionado obtengan un porcentaje mínimo de votos o que cuenten con representación parlamentaria.
- En cuanto al desembolso del financiamiento público —si bien no existe un patrón homogéneo— prevalece el sistema que lo divide en un monto anterior y otro posterior a los comicios, como en Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala,<sup>144</sup> Honduras, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay, seguido por el mecanismo de reembolso que se realiza después de las elecciones, utilizado en Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y Paraguay, y en tercer lugar por el que se entrega antes de las elecciones, utilizado únicamente en Argentina.
- La mayor parte de los países (16) establece restricciones sobre el origen de las contribuciones privadas, predominando las prohibiciones de donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros, como en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. En Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela están prohibidas las contribuciones de contratistas del Estado; de fuentes

<sup>144</sup> En este grupo puede clasificarse a Guatemala, porque si bien el cálculo y pago del financiamiento estatal se hace después de las elecciones en cuatro cuotas anuales, en la práctica el pago de la última cuota se da en periodo electoral.

anónimas se prohíben en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Venezuela. Algunos países establecen límites al monto de las contribuciones privadas.

- En la mayoría de los países se otorga a los partidos políticos acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos, predominando el acceso gratuito a los medios de comunicación del Estado durante la vigencia de la campaña electoral. Esto ocurre en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.
- En casi todos los países (salvo Uruguay) existe algún órgano encargado del control y la fiscalización del financiamiento de los partidos, tarea asignada en la mayoría de los casos a los organismos electorales.
- Finalmente, la mayoría de los países prevé un régimen de sanciones dirigido a castigar la inobservancia de la legislación sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales. Prevalecen las penas pecuniarias, que se aplican en 15 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. En segundo lugar se encuentra el uso de sanciones administrativas, además de otro tipo de sanciones que conllevan la eliminación del registro partidario o bien la reducción o suspensión de los fondos estatales para los partidos que han violado la ley. Estas sanciones se aplican en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Paraguay, un total de nueve países.

El cuadro 23 muestra las normas que rigen en materia de financiamiento en América Latina.

Pese a los avances registrados en materia de regulación del financiamiento político, aún existe en América Latina una gran distancia entre las normas y la práctica. Los datos aportados en este análisis permiten señalar que, sin lugar a dudas, durante las últimas décadas se han logrado progresos, aunque con variaciones sustanciales entre los distintos países. Sin embargo, los avances en materia normativa han ido acompañados, en un buen número de países, de bajo cumplimiento de las leyes, un reducido nivel de transparencia, órganos de control débiles y un régimen de sanciones poco eficaz.

CUADRO 23. RESUMEN DE LOS TEXTOS LEGALES SOBRE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES

<i>País</i>	<i>Constitución</i>	<i>Leyes electorales / partidos políticos</i>	<i>Artículos de referencia</i>
Argentina	1994 (artículo 38)	Ley Orgánica de los Partidos Políticos, núm. 23298, del 30 de septiembre de 1985	Artículo 7o.
		Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos, núm. 25600, del 12 de junio de 2002. Ley núm. 26215 del 20 de diciembre de 2006	Texto completo
		Ley núm. 19945, Código Electoral, del 18 de agosto de 1983 y sus reformas	Artículos 64 quarter, 128 bis, 128 ter, 133 bis
Bolivia	1995	Código Electoral, núm. 1984, del 4 de diciembre de 2001	Artículos 115 a 120
		Ley de Partidos Políticos, núm. 1983, del 25 de junio de 1999	Artículos 50 a 64
Brasil	1988 (artículo 17)	Ley Orgánica de Partidos Políticos, núm. 9096, del 19 de septiembre de 1995	Artículos 30 a 49 y 51
		Ley Electoral núm. 9504, del 30 de septiembre de 1997	Artículos 17 a 33 y 43 a 57



CUADRO 23. RESUMEN DE LOS TEXTOS LEGALES SOBRE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES (continuación)

<i>País</i>	<i>Constitución</i>	<i>Leyes electorales / partidos políticos</i>	<i>Artículos de referencia</i>
Colombia	1991 (artículos 109, 110 y 111) Acto Legislativo núm. 1, de 2003	Estatuto Básico de los Partidos Políticos, núm. 130/94, del 23 de marzo de 1994	Artículos 12 a 22, 25, 26, 28, 30 y 31
		Ley 996 de 2005, que reglamenta la elec- ción de presidente de la República	Artículos 107, 109, 110 y 111
Costa Rica	1949 (artículo 96)	Código Electoral, Ley núm. 1536/52, del 10 de diciembre de 1952	Artículo 57 bis Artículos 176 a 194
Chile	1980 (artículo 19)	Ley Orgánica Constitucional sobre Vota- ciones Populares y Escrutinio, núm. 18700, del 6 de mayo de 1988	Artículos 30 y 31
		Ley Orgánica Constitucional de los Parti- dos Políticos, núm. 18603/87, del 23 de marzo de 1987	Artículos 33 a 36
		Ley Orgánica sobre Transparencia, Lími- te y Control del Gasto Electoral, núm. 19884/03, del 7 de julio de 2003	Texto completo

CUADRO 23. RESUMEN DE LOS TEXTOS LEGALES SOBRE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES (continuación)

<i>País</i>	<i>Constitución</i>	<i>Leyes electorales / partidos políticos</i>	<i>Artículos de referencia</i>
Ecuador	1998 (artículo 116)	Codificación de la Ley de Elecciones del 11 de julio de 2000	Artículos 20 y 142
		Ley de Partidos Políticos del 1o. de noviembre de 2000	Artículos 32, 47, 57 a 62, 64 y 67
		Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral del 22 de marzo de 2000	Texto completo
El Salvador	1983 (artículo 210)	Código Electoral. Decreto núm. 417/92, del 14 de diciembre de 1992	Artículos 187 a 195
Guatemala	1985 (título VIII, Disposiciones transitorias, capítulo único, artículo 17)	Ley Electoral y de Partidos Políticos, núm. 1-85, del 3 de diciembre de 1985	Artículos 20 a 22, 65, 125, 150, y 221 a 223
		Decreto núm. 10-04, Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, del 21 de abril de 2004	Artículo 21
Honduras	1982 (artículos 49 y 50)	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas núm. 53/81, del 19 de mayo de 1981	Artículos 23 y 33 a 38 Artículos 64 y 242 a 246

CUADRO 23. RESUMEN DE LOS TEXTOS LEGALES SOBRE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES (continuación)

<i>País</i>	<i>Constitución</i>	<i>Leyes electorales / partidos políticos</i>	<i>Artículos de referencia</i>
México	1917 (artículo 41)	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 22 de noviembre de 1996	Artículos 34 a 38 y 41 a 55 Artículos 182a, 183, 190, 191 y 268 a 272
Nicaragua	1987 (con reformas de 1995)	Ley Electoral núm. 331, del 19 de enero de 2000	Artículos 10, 62 y 63, 86, 90 a 106, 137 y 177
Panamá	1972 (reformada por los actos reformativos de 1978, el acto constitucional de 1983, los actos legislativos núm. 1 de 1993 y núm. 2 de 1994, y el acto legislativo núm. 1 de 27 de julio de 2004) (artículos 140 y 141)	Ley núm. 11 del 10 de agosto de 1983 y las siguientes leyes que las reforman: Ley 4 del 14 de febrero de 1984, la Ley 9 del 21 de septiembre de 1988, Ley 3 del 15 de marzo de 1992, Ley 17 del 30 de junio de 1993, y la Ley 22 del 14 de julio de 1997, Ley 60 del 17 de diciembre de 2002 y la Ley 60 del 29 de diciembre de 2006	Artículos 176 a 195 Artículos 209, 419 y 420
Paraguay	1992 (artículos 31 y 126)	Código Electoral, Ley núm. 834, del 17 de abril de 1996	Artículos 63 a 75 Artículos 276 a 284 Artículos 301, 302, 304, 305, 336 y 337
Perú	1993 (artículo 35)	Ley de Partidos Políticos del 10. de noviembre de 2003	Artículos 28 a 41

CUADRO 23. RESUMEN DE LOS TEXTOS LEGALES SOBRE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES (continuación)

<i>País</i>	<i>Constitución</i>	<i>Leyes electorales / partidos políticos</i>	<i>Artículos de referencia</i>
		Ley Orgánica de Elecciones 26859/97, del 1o. de octubre de 1997	Artículos 183, 192, 361 y 362
República Dominicana	2002	Ley Electoral 275-97, del 21 de diciembre de 1997	Artículos 47 a 55 y 94
Uruguay	1967	No hay legislación permanente. Desde 1928 el financiamiento público se otorga mediante leyes <i>ad-hoc</i> que se aprueban antes de cada acto electoral	
Venezuela	1999 (artículos 67 y 293)	Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política del 13 de diciembre de 1997	Artículos 75, 199, 201 a 203, 209 a 213, 215, 255, 258 y 261 a 263
		Ley Orgánica del Poder Electoral, núm. 37573, del 19 de noviembre de 2002	Artículos 33 y 69
		Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, según la <i>Gaceta Oficial</i> núm. 27620 del 16 de diciembre de 1964	Artículos 25 y 35

FUENTE: Zovatto, Daniel, *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, cit., nota 124, pp. 104-106.

De ahí que no baste con recorrer el camino de las reformas legales y sea necesario ir más allá, al ámbito cultural. Como bien señala De la Calle,<sup>145</sup> en este tema hay mucho de entorno cultural y de pedagogía pública. Por ello, las reformas legales e institucionales serán poco efectivas si no las acompaña el necesario cambio en la manera de hacer política, es decir, en los valores, actitudes y comportamiento de los políticos.

Asimismo, dada su complejidad y el alto grado de controversia que lo rodea, el tema está en constante evolución y su perfeccionamiento se alcanza sólo por aproximaciones sucesivas.

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

### *3. Reformas en materia de discriminación positiva*

#### *A. Género*

Uno de los grandes temas presentes en los procesos de reforma en la región es el de la participación activa de las mujeres en la organización y la estructura interna de los partidos políticos, así como en la selección de los candidatos a cargos de elección popular. En ese sentido podemos señalar que la lucha de las mujeres por lograr la equidad de género, y particularmente la garantía del derecho de participación política en condiciones de igualdad con respecto a los hombres, ha obtenido resultados que se concretaron en varios instrumentos y acuerdos que los Estados han suscrito en el plano internacional, en los cuales las naciones reconocen como un deber estatal la incorporación de políticas de equidad de género para el logro de una democracia realmente representativa e incluyente. Entre estos instrumentos destacan la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, promulgada en 1979, y la Plataforma de Acción surgida de la Cuarta

<sup>145</sup> Calle, Humberto de la, "Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia", en Castillo, P. del y Zovatto, D., *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL, 1998, pp. 101-146.

Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en 1995 y organizada por las Naciones Unidas (ONU).

La ratificación de la Convención de las Naciones Unidas ha tenido como consecuencia la progresiva reforma de Constituciones y varios instrumentos legales, entre ellos códigos electorales y leyes de partidos políticos, así como la aprobación de leyes específicas para la promoción de las mujeres y la equidad de género en la mayoría de países de la región.<sup>146</sup> La evolución se ha dado con lentitud a partir de la década de 1990, y las principales reformas aprobadas se refieren, sobre todo, a la introducción del mecanismo de cuotas mínimas para mujeres en puestos de elección popular, así como otras medidas tendentes a promover la equidad en cargos públicos y políticos.

Las cuotas tienen el potencial de aumentar de manera significativa el número de mujeres elegidas al Congreso. Un recuento de la situación actual muestra un panorama con avances significativos, pero también con importantes tareas aún pendientes.

Durante el periodo de estudio, once países han reformado la inclusión de cuotas de participación femenina en las listas de candidatos de los partidos. Estos países son: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

- En Argentina se estableció una cuota de 30% de representación para las candidaturas de las mujeres mediante la Ley de Cupos de 1991.
- En Bolivia se introduce a partir de 1997 en el Código Electoral la cuota para participación de la mujer, que obliga a los partidos a incorporar en sus listas electorales nacionales 30% de mujeres como mínimo.

<sup>146</sup> En diciembre de 2000 entró en vigor el Protocolo Facultativo de esta Convención, instrumento internacional que, sin crear nuevos derechos, estableció un mecanismo de aplicabilidad y exigibilidad de los derechos sustantivos establecidos en la Convención, que la equipara con otros instrumentos de derechos humanos. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU (CEDAW: Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women) fue autorizado para recibir y considerar las comunicaciones (demandas) presentadas por personas o grupos de personas, o en nombre de esas personas o grupos de personas, que aleguen ser víctimas de violaciones contra los derechos protegidos por dicha Convención. De esta forma, las mujeres afectadas en sus derechos pueden presentar sus casos ante instancias internacionales de derechos humanos cuando éstas hayan sido denegadas a nivel interno nacional.

- En Brasil, el Congreso aprobó en 1995 una propuesta de cuotas para mujeres candidatas en las listas abiertas para diputado (estatal y federal) y regidores. Esta cuota (de 20%) fue aplicada en las elecciones municipales de 1996 y la de 30% en las elecciones para diputados en 1998, 2002 y 2006.
- En Costa Rica se dio a partir de 1988 un proceso de discusión e iniciativas de reforma para incluir un mínimo de representación de mujeres, pero no fue sino hasta 1996 cuando en la legislación electoral se incluyó la regulación sobre cuotas, estipulándose un mínimo de 40% de representación femenina en las delegaciones de las diferentes asambleas de los partidos políticos.
- En Ecuador, la reforma en materia de cuotas se inició en 1997 con la Ley de Amparo Laboral, que estableció un cupo mínimo de 20% para la participación de las mujeres en las listas pluripersonales en las elecciones para diputados nacionales y provinciales que se dieron en noviembre de 1998. Luego se realizó la reforma constitucional de 1998, que contempló la participación equitativa de hombres y mujeres en los procesos electorales. Más recientemente, la reforma a la Ley de Elecciones o Ley de Participación Política de 2000, fijó cuotas en grados ascendentes de 5% en cada proceso electoral, a partir de un mínimo de 30% y hasta llegar a la representación equitativa de 50%.
- En Honduras, el Instituto Nacional de la Mujer, a través de un pacto con las organizaciones de mujeres y las diputadas, generó un movimiento político-social para aprobar cambios a las leyes electorales que obligaran a la inclusión de ese género en los listados de los partidos. Esto se materializó en 2000 mediante la Ley de Igualdad de Oportunidades de la Mujer, que estableció la participación efectiva de la mujer en una base de 30% en forma progresiva, hasta lograr la equidad entre ambos géneros.
- En México existe en el ámbito federal un solo criterio de discriminación positiva reconocido en la ley, introducido mediante una reforma aprobada en 1998, que se refiere a la cuota de género que los partidos deben cumplir en la postulación de sus candidaturas. Esta cuota señala que en ningún caso un partido puede proponer un número de candidatos de un mismo género inferior a 30% del total de candidaturas presentadas.

- En Panamá, con las reformas de 1997, se incorporó al Código Electoral una disposición que señala que los partidos deben garantizar que en sus elecciones internas o postulaciones participen entre los precandidatos 30% de mujeres. Otro de los aspectos tratados de manera específica es la obligación de los partidos políticos de destinar un porcentaje mínimo de 25% del subsidio pos-electoral a la capacitación de sus miembros en general, y que 10% de dicho porcentaje debe necesariamente destinarse para la capacitación de mujeres.
- En Paraguay se dan —con la caída del régimen de Stroessner en 1989— las primeras reivindicaciones de las mujeres, sobre todo en el interior de las estructuras partidarias. Para 1991, la Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado) se había constituido en el primer partido político en introducir cuotas partidarias a favor de las mujeres, y en 1996 el actual Código Electoral dispone la promoción de la mujer a cargos electivos en un porcentaje no inferior al 20% y el nombramiento de una proporción significativa de ellas en los cargos públicos de decisión.
- En Perú, las iniciativas de inclusión de cuotas de mujeres se iniciaron en 1994, cuando el Foro Mujer propuso formalmente el establecimiento de una cuota femenina de 30%; sin embargo, la propuesta no fructificó. No fue sino hasta 1997 cuando en la nueva Ley de Elecciones se estipuló que mujeres y hombres deberían, cada uno, abarcar al menos 25% en las listas partidarias; esta normativa se aplicó por primera vez en las elecciones municipales de 1998. Sin embargo, la reforma de 2000 elevó este porcentaje a 30% para las elecciones legislativas, regionales y municipales, proporción que se mantiene a la fecha.
- En República Dominicana la ley de cuotas fue introducida en la Ley 275 de 1997. Dirigentes perredeístas como José Francisco Peña Gómez y Milagros Ortiz Bosch promovieron antes iniciativas introducidas previamente en el PRD para sus candidaturas partidarias a un mínimo de 25%. La insatisfacción con el establecimiento de la cuota a sólo 25% y el resultado de las elecciones de 1998 llevaron a otra reforma electoral en 2000, que aumentó la cuota de mujeres para la Cámara de Diputados y en las municipalidades a un mínimo de 33%.



De esta forma, a partir de la primera mitad de la década de los noventa, los cambios experimentados en estos países marcaron un antes y un después, y significaron un acelerador importante para la mejora de los niveles de representación política femenina. Antes de la aplicación de la cuota, el porcentaje de representación de mujeres en los Parlamentos de estos países apenas alcanzaba 9%. Tras la adopción de las cuotas, Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana vieron cómo ese porcentaje promedio se duplicó, llegando a 18%. Honduras, país que las adoptó tiempo después, tuvo un incremento de 6 a 23%.

Como producto de toda esta tendencia de reformas para favorecer la participación de la mujer en la vida política, la situación actual en la región se refleja en el cuadro 24.

CUADRO 24. NORMAS SOBRE EL ENFOQUE DE GÉNERO  
EN LA LEGISLACIÓN

<i>País</i>	<i>Exigencia de cuotas en las candidaturas (%)</i>	<i>Sanción por incumplimiento de cuotas en las candidaturas</i>
Argentina	30	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas
Bolivia	30 <sup>1</sup>	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas
Brasil	30	Si no se cumple el número requerido de candidaturas femeninas, las plazas quedan abiertas y no pueden ser sustituidas con hombres
Chile	N/R	N/R
Colombia	N/R	N/R
Costa Rica	40	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas
Ecuador	45 <sup>2</sup>	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas
El Salvador	N/R	N/R

CUADRO 24. NORMAS SOBRE EL ENFOQUE DE GÉNERO  
EN LA LEGISLACIÓN (continuación)

<i>País</i>	<i>Exigencia de cuotas en las candidaturas (%)</i>	<i>Sanción por incumplimiento de cuotas en las candidaturas</i>
Guatemala	N/R	N/R
Honduras	30	N/R
México	En ningún caso se incluirá más de 70% de un mismo género	Amonestación pública y no inscripción de candidaturas
Nicaragua	N/R	N/R
Panamá	30	N/R
Paraguay	Una candidata mujer por cada cinco lugares	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas
Perú	No inferior a 30% del total de candidatos	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas
República Dominicana	33	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas
Uruguay	N/R	N/R
Venezuela	N/R	N/R

<sup>1</sup> Cabe señalar que para la convocatoria a la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente de 2006, el artículo 15 de la Ley Especial de Convocatoria a Asamblea Constituyente señala que: “deberá existir alternancia tanto en las listas plurinominales y uninominales en la elección de constituyentes”, lo cual sitúa el porcentaje de representación de hombres y mujeres en 50%, respectivamente.

<sup>2</sup> El 45% aplica en las elecciones de 2005. En las siguientes elecciones este porcentaje debe situarse en 50%.

N/R: No regulado.

FUENTE: Zovatto, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, cit.*, nota 124, pp. 86 y 87.

Si se analizan las características de las legislaciones, es posible observar que la corriente predominante asigna cuotas específicas porcentuales de representación femenina en las listas de candidatos a cargos de elección popular. En general, estas cuotas se ubican en rangos que van de 30 a 40% de la representación.

También existen otras consideraciones legales que procuran dar a la mujer una posibilidad real de acceso a los cargos en concurso. En ese sentido, algunas legislaciones se refieren a que la incorporación de candidaturas femeninas se realice en puestos con posibilidades de resultar electas (Argentina, Costa Rica). Otras legislaciones estipulan que la ubicación en los listados de candidatos debe darse de forma alternada (hombre-mujer, mujer-hombre), como en Ecuador. Otra modalidad, utilizada en Paraguay, consiste en colocar las candidaturas femeninas con base en un criterio numérico, que señale que debe haber por lo menos una candidata mujer por cada cinco lugares en las listas.

Resulta interesante mencionar, en forma específica, los casos de la legislación mexicana y peruana, que se adaptan a estas tendencias de inclusión, reconociendo la calidad genérica tanto en hombres como en mujeres. La relevancia de este tratamiento legal reside en que equipara a ambos géneros en la oportunidad de candidaturas y no da a ninguno un trato de minoría.

Un aspecto por destacar es el relacionado con las medidas establecidas en la normativa ante el incumplimiento de las disposiciones en la materia. Hay que tomar en cuenta que sin un precepto coercitivo, las normas quedan como meros enunciados y no se cumplen. Así, en la mayoría de los casos las sanciones establecidas se vinculan directamente con la no aceptación de la inscripción de la lista respectiva, lo cual obliga a los partidos a ajustarse a lo normado ante el riesgo de quedarse sin participación. Caso especial es el de Brasil, donde se señala que el juez electoral solicitará al partido que complete la cuota, y si no hubiere mujeres en número suficiente para cumplirlas, sus plazas permanecerán abiertas y queda prohibida la sustitución con hombres.

Por último, como ya se señaló, debe destacarse que pese al enfoque que se da a este tema en varios países de la región, aún quedan siete naciones que carecen de leyes que regulen en función de la equidad de género, vacío que en los estatutos de algunos partidos políticos se llena con disposiciones de uso interno.

En suma, un balance de los efectos de la aplicación de regulaciones positivas con criterio de género nos permite señalar lo siguiente:

- 1) La implementación de las cuotas en la región es muy reciente, por lo que aún no se cuenta con un periodo suficiente de vigencia para medir su funcionamiento efectivo. Sin embargo, se utilizan algunos criterios para evaluar la efectividad de estas medidas. Entre ellos destacan:
  - a) El porcentaje de mujeres que ha logrado representación en los Congresos. En este sentido, cabe apuntar que la representación femenina en las cámaras bajas de la región se incrementó de una media de 9% en 1990 a 15% en 2002, y de 5 a 12% en el Senado en dicho lapso (medias regionales para América Latina).<sup>147</sup>
  - b) Actualmente, según cifras de la Unión Interparlamentaria,<sup>148</sup> la región tiene un promedio de participación femenina en cámaras bajas del orden de 19%. Un análisis más detallado revela que en los once países que han establecido cuotas en sus legislaciones la representación alcanza en promedio 22%, mientras que en aquellos que no las han establecido apenas llega a 14%. Sin embargo, aunque importantes, estas cifras están lejos aún de garantizar una masa crítica de mujeres, con la excepción de tres países: Costa Rica, Argentina y recientemente Perú.
  - c) La incorporación, en los estatutos de algunos partidos, de disposiciones tendentes a vincular a las mujeres en sus cargos directivos, otorgándoles entre 30 y 40% de representación en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Perú, Paraguay y Venezuela.<sup>149</sup>
- 2) La evidencia latinoamericana indica que si bien las cuotas pueden establecerse en forma de legislación, el verdadero reto consiste en garantizar su implementación en la práctica, una tarea difícil indis-

<sup>147</sup> Htun, Mala, "Mujeres y poder político en Latinoamérica", en Ballington, J. y Méndez, M., *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Suecia, International IDEA, 2002, p. 20.

<sup>148</sup> Al respecto véase: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>.

<sup>149</sup> Griner, Steven y Zovatto, Daniel, *op. cit.*, nota 136, p. 326.

tintamente del país donde se introduzca. Las cuotas rendirán frutos en la medida en que estos mecanismos estén acompañados por procesos de cambio capaces de generar un tejido social más equilibrado entre géneros. En este sentido, el acceso al financiamiento político y la democratización interna de los partidos son condiciones importantes para lograr esa equidad.

- 3) El establecimiento de cuotas ha tenido un importante efecto simbólico. Peschard<sup>150</sup> señala que su uso ha sensibilizado a la población sobre el problema de la desigualdad, y que el debate en torno a la adopción de cuotas ha permitido que se piense que las mujeres son profesional y políticamente capaces de ocupar cargos públicos.

Para concluir, cabe destacar que pese a los avances registrados en la materia, los especialistas coinciden en que estas regulaciones atacan el problema de la subrepresentación de las mujeres pero no sus causas; de ahí que deben entenderse como instrumentos temporales, como punto de partida para el desarrollo de nuevos mecanismos que impulsen y fortalezcan la participación política de las mujeres.

### B. *Minorías étnicas*

Si en relación con las reformas en materia de género el proceso ha sido lento y presenta aún carencias sustantivas, el vacío es prácticamente total con respecto a otros sectores de la población tradicionalmente subrepresentados. Así, por ejemplo, resulta sorprendente que en una región del continente con un alto grado de presencia de etnias aborígenes exista una ausencia casi total de normas referidas a la inclusión política de grupos étnicos.

Se estima que en América Latina la población indígena es de unos 40 millones de personas. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID),<sup>151</sup> con la División de la Población de la Comisión Econó-

<sup>150</sup> Peschard, Jacqueline, “El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general”, *La aplicación de cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe de Taller*, Lima, International IDEA, 2003, p. 183.

<sup>151</sup> Deruyttere, Anne, “Pueblos indígenas y desarrollo sostenible: el papel del Banco Interamericano de Desarrollo”, Foro de las Américas, 8 de abril de 1997, en: *www.iadb.org*, p. 1.

mica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade), los pueblos indígenas llegan en la región a aproximadamente 8% de los números demográficos. En algunos países, estos sectores representan más del 40% de la población, como en Bolivia y Guatemala.<sup>152</sup>

Si bien es cierto que en los últimos años los Estados latinoamericanos han realizado profundos cambios en relación con los grupos étnicos o pueblos indígenas, que se expresan en su reconocimiento constitucional, no todas las referencias en que se reconoce expresa o implícitamente la presencia de grupos étnicos diversos se han complementado con normas relacionadas con la participación política de estas poblaciones; ello arroja un vacío importante en la búsqueda de una integración real de estas etnias en el desarrollo social, económico y político de las naciones que integran la región. En ese sentido se ha pronunciado la CEPAL al señalar:

Existe un conjunto de países en que se registran escasos avances en el reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas, donde se les sigue negando la participación y aún se desea que se “integren” a la vida nacional, sin que se consideren sus especificidades socioculturales. En estos países la existencia de conflictos es casi obvia, pues en ellos los grupos étnicos han tomado conciencia de la necesidad de transformar sus relaciones con el Estado y la sociedad nacional. Hay otros países —la mayoría— en que se han implementado importantes reformas jurídico-legales y aplicado diversas medidas políticas destinadas a otorgar derechos específicos a la población indígena, así como a corregir las injustas condiciones en que viven.<sup>153</sup>

Los países latinoamericanos que han reformado su legislación sobre la participación política de las etnias son: Bolivia, Colombia, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. Las principales reformas han sido las siguientes:

- 1) Bolivia: la reforma constitucional de 2004 otorgó a las agrupaciones indígenas el derecho de postular directamente candidatos a cargos de elección popular.

<sup>152</sup> Bello, Álvaro, *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*, Santiago de Chile, CEPAL-GTZ, 2004, p. 29.

<sup>153</sup> *Ibidem*, p. 22.

- 2) Colombia: la Constitución creó una circunscripción nacional especial para elegir dos senadores por comunidades indígenas, y facultada que se emita una ley especial para asegurar la participación de los grupos étnicos y minorías políticas en la Cámara de Representantes.
- 3) México: en algunos estados se establecen disposiciones en el sentido de que en las demarcaciones geográficas donde exista población indígena se buscará la nominación de candidatos que representen a los grupos étnicos, como en Chiapas y San Luis Potosí.
- 4) Nicaragua: la Ley Electoral dispone que los partidos están obligados a otorgar espacios a minorías étnicas en ciertas demarcaciones de las regiones autónomas de la Costa Atlántica. Indica específicamente que en ciertas circunscripciones el primer candidato de toda lista presentada deberá ser misquito, creole, sumo o mestizo, respectivamente. Sin embargo, cabe advertir que esto se refiere a elecciones de consejos regionales.
- 5) Panamá: el tema de la asignación territorial de curules a las etnias indígenas es materia constitucional desde 1983. En la última reforma constitucional de 2004 se garantiza a cada comarca indígena una cantidad mínima de diputados en la Asamblea Nacional.
- 6) Perú: si bien ni la Constitución ni la Ley Electoral o de Partidos norma la participación de sectores indígenas, la ley que regula las elecciones municipales establece la obligatoriedad de otorgar un porcentaje (15%) de las candidaturas a representantes de los consejos regionales a poblaciones nativas e indígenas.
- 7) Venezuela: la Constitución Política garantiza el derecho de los pueblos indígenas a la participación política y señala la obligación del Estado de garantizar su representación en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales con población indígena. Asimismo, establece que los pueblos indígenas eligen tres diputados de acuerdo con lo que se establezca en la ley electoral.

En el cuadro 25 se presenta la normativa legal vigente en los países de América Latina que cuentan con regulación sobre la participación política de las poblaciones indígenas.

CUADRO 25. REFERENCIAS LEGALES A LA PARTICIPACIÓN  
POLÍTICA DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS

<i>País</i>	<i>Referencia legal</i>
Bolivia	<p>El artículo 222 de la Constitución señala que la representación popular se ejerce a través de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.</p> <p>El artículo 224 indica que las agrupaciones indígenas pueden postular directamente candidatos a presidente, vicepresidente, senadores, diputados, constituyentes, concejales, alcaldes y agentes municipales en igualdad de condiciones ante la ley, cumpliendo los requisitos establecidos por ella.</p>
Colombia	<p>Artículo 171 de la Constitución. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional.</p> <p>Habrà un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.</p> <p>Artículo 176 de la Constitución. La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cinco representantes.</p>
México	<p>El artículo 37 del Código Electoral de Chiapas señala que, en los distritos y municipios con población predominantemente indígena, los partidos políticos preferirán registrar candidatos a ciudadanos indígenas, previo proceso de selección interna respetando sus tradiciones, usos y costumbres, y que en las planillas para la integración de los ayuntamientos, la población indígena de esos municipios esté proporcionalmente representada.</p> <p>El artículo 33 de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí establece que, en los municipios con población mayoritariamente indígena, los partidos políticos incluirán en las planillas para la renovación de ayuntamientos a miembros que pertenezcan a las comunidades indígenas de dicho municipio.</p>



CUADRO 25. REFERENCIAS LEGALES A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS (continuación)

<i>País</i>	<i>Referencia legal</i>
Nicaragua	El artículo 142 de la Ley Electoral obliga a los partidos a otorgar espacios a minorías étnicas en ciertas demarcaciones de las regiones autónomas de la Costa Atlántica.
Panamá	El artículo 147 de la Constitución Política sostiene que a cada comarca y a la provincia de Darién les corresponderá elegir el número de diputados con que cuentan al momento de entrar en vigencia la reforma constitucional de 2004.
Perú	El artículo 10 de la Ley de Elecciones Municipales estipula que en las listas de candidatos a elecciones regionales debe existir 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia.
Venezuela	El artículo 125 de la Constitución Política garantiza el derecho de los pueblos indígenas a la participación política y la obligación del Estado de garantizar la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales con población indígena. El artículo 186 de la Constitución dispone que los pueblos indígenas elegirán tres diputados de acuerdo con lo que se establezca en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres.

FUENTE: elaboración propia.

El examen efectuado muestra que los marcos normativos latinoamericanos son insuficientes, lo cual deja una tarea pendiente en el proceso de fortalecimiento de la democracia participativa e igualitaria. Aunque hay quienes argumentan que no es necesario legislar a estas poblaciones de forma específica, porque las disposiciones vigentes no son excluyentes, basta una mirada a la realidad política de la región para reconocer que se necesitan reformas que propicien la equidad en la representación política de las poblaciones indígenas. Se trata de un problema para el cual hace

falta buscar una solución. Como bien ha señalado la CEPAL, sin perjuicio de los avances logrados, aún queda un largo camino por recorrer:

Tras 10 años de reformas constitucionales, es posible señalar, sin equivocarse, que muchos de los cambios sólo respondieron a objetivos superficiales, en el mejor de los casos simbólicos, encubiertos por una retórica que no resuelve el fondo de los problemas y que, a mayor redundancia, sólo genera expectativas y frustraciones. Decir esto no significa desconocer que se han producido enormes avances con respecto a las décadas anteriores; y es así como hoy día la problemática indígena se encuentra en casi todas las agendas de la región, y asimismo es difícil que alguien, ya sea institución o autoridad, pueda sostener abiertamente posturas asimilacionistas o racistas como las que existieron en el pasado, que sin embargo existen; por eso los avances ocurridos sólo pueden ser leídos como eso, como avances, aunque está claro que queda mucho por hacer.<sup>154</sup>

#### 4. *Candidaturas independientes*

En una democracia los partidos políticos deben desempeñar las funciones básicas relacionadas con la representación y la participación. Deben convertirse en canalizadores de demandas e intereses; en constructores de propuestas para la sociedad; en administradores de gobierno; en agregadores de intereses y sujetos de representación social. Sin embargo, en el cumplimiento de estas funciones muchos partidos políticos no han estado a la altura de los desafíos económicos y sociales y no han logrado cumplir eficazmente su papel de intermediarios. En palabras de Abal Medina y Suárez Cao:<sup>155</sup>

...los déficit en la función gubernativa son los que más claramente explican la decepción colectiva con el desempeño de los partidos mismos. En el nuevo siglo, la percepción del fracaso se torna evidente, los distintos partidos que ocuparon los gobiernos no fueron finalmente capaces de mejorar el nivel de vida de los ciudadanos... Es este fracaso el que explica en gran medida el deterioro de las capacidades articularias y representativas de los partidos. El profundo hiato entre las grandes promesas electorales y

<sup>154</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>155</sup> Abal Medina, Juan y Suárez Cao, Julieta, "Post-Scriptum. Recorriendo los senderos partidarios latinoamericanos en la última década", en Abal Medina, Juan y Cavarozzi, Marcelo (comps.), *El asedio a la política*, Buenos Aires, Konrad Adenauer, 2002, p. 424.

los más que mediocres logros de gestión acentuó, en la mayoría de los casos, la sensación de que la política actúa como mera arena autorreferencial en la que los distintos actores pelean por acceder a los beneficios del aparato estatal despreocupándose por la suerte de las poblaciones, que se convertían para ellos en meros mercados electorales.

La situación descrita ha incidido en una severa crisis de credibilidad en los partidos políticos y, en consecuencia, en la búsqueda por parte de los ciudadanos de otras alternativas para canalizar sus intereses; ello ha motivado el surgimiento de candidaturas y movimientos políticos independientes.

¿Qué entendemos por candidatura independiente? Raúl Ferreyra sostiene que la candidatura independiente es la nominación para ocupar un cargo electivo, cuyo rasgo peculiar y sobresaliente consiste en que tal oferta política se realiza sin el concurso ni principal ni complementario de un partido político,<sup>156</sup> y agrega:

...este derecho a presentar candidaturas independientes, claramente diferenciado de la competencia partidaria, tiene en el denominado déficit de la representación de los partidos políticos su principal anclaje. Sin que sea del todo cierto ni exacto, el principio de igualdad en el curso y decurso del proceso electoral estatal, donde se trata de poner pie de igual de oportunidades a los individuos que concurren personalmente y los individuos que concurren nominados por un partido político, es esgrimido en forma frecuente como basamento más sólido de este tipo de candidaturas.<sup>157</sup>

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. Como señala De la Peza<sup>158</sup> al referirse a la existencia de movimientos y agrupaciones no institucionalizadas:

<sup>156</sup> Ferreyra, Raúl, "Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos", exposición presentada en las Jornadas sobre Reforma Política y Constitucional, Comisión de Asuntos Constitucionales, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 5 de agosto de 2002, p. 7.

<sup>157</sup> *Idem.*

<sup>158</sup> Véase Peza, José Luis de la, "Candidaturas independientes", en Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, cit., nota 95, p. 618.

...es necesario, en este sentido, el diseño de normas que transformen esta realidad práctica en tipos jurídicamente relevantes, con eficacia operativa, sobre todo tratándose de cuestiones políticas, en las que se presupone la actuación conjunta de la sociedad civil, lo que se traduce en la exigencia de regular las condiciones en las cuales los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por los partidos pueden presentarse como candidatos a los cargos electivos.

Desde una perspectiva histórica, cabe advertir que la tendencia a incorporar agrupaciones y candidatos independientes al desarrollo político latinoamericano se inició en el ámbito municipal, y ha ido avanzando hasta ser reconocidos como sujetos de representación popular en los niveles legislativo y presidencial.

En el ámbito nacional, la historia reciente de América Latina muestra que las reformas han avanzado hacia la incorporación de otras formas de participación política fuera de los partidos. Entre ellas se cuentan movimientos políticos, agrupaciones y candidatos independientes.

En efecto, en el nivel presidencial, ocho países (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela) reformaron sus legislaciones para permitir las candidaturas independientes en el régimen político electoral. Por el contrario, 10 países de la región mantienen el monopolio de la representación política en los partidos, si bien en algunos casos se da solamente en el nivel de candidaturas presidenciales y de diputados.

Los países que permiten las candidaturas independientes han regulado de la siguiente manera:

- 1) *Bolivia*. El artículo 222 de la Constitución señala que la representación popular se ejerce a través de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.
- 2) *Chile*. La Constitución Política, en su artículo 19, postula como principio que los partidos políticos no podrán tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana.
- 3) *Colombia*. La Constitución, en su artículo 108, señala que los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

- 4) *Ecuador*. El artículo 98 constitucional establece que pueden presentarse como candidatos los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos políticos.
- 5) *Honduras*. En forma expresa, la ley electoral, en el artículo 5o., permite la postulación de las candidaturas independientes.
- 6) *Paraguay*. El artículo 125 de la Constitución establece la libertad ciudadana de asociarse en partidos y movimientos políticos.
- 7) *República Dominicana*. La ley electoral se ocupa también del tema de las candidaturas independientes, las que pueden presentarse en los niveles nacional, provincial y municipal como candidaturas accidentales en cada elección (artículo 76).
- 8) *Venezuela*. La Constitución, en su artículo 67, permite a los ciudadanos y ciudadanas y asociaciones con fines políticos, postular candidaturas. Asimismo, la Ley Orgánica del Sufragio indica que las postulaciones de candidatos podrán ser efectuadas por los partidos políticos y por los grupos de electores.

El cuadro 26 muestra la situación actual de la región con respecto a la regulación de otras formas de representación política.

CUADRO 26. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

<i>País</i>	<i>Candidaturas independientes</i>			<i>Monopolio de los partidos políticos</i>
	<i>Presidente</i>	<i>Diputados / senadores</i>	<i>Municipios</i>	
Bolivia	Sí	Sí	Sí	No
Chile	Sí	Sí	Sí	No
Colombia	Sí	Sí	Sí	No
Ecuador	Sí	Sí	Sí	No
Honduras	Sí	Sí	Sí	No
Paraguay	Sí	Sí	Sí	No
República Dominicana	Sí <sup>1</sup>	Sí <sup>1</sup>	Sí <sup>1</sup>	No

CUADRO 26. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES  
(continuación)

País	Candidaturas independientes			Monopolio de los partidos políticos
	Presidente	Diputados / senadores	Municipios	
Venezuela	Sí	Sí	Sí	No
Panamá	No	Sí <sup>2</sup>	Sí	Sí <sup>3</sup>
Perú	No	No	Sí	Sí <sup>4</sup>
Guatemala	No	No	Sí	Sí <sup>4</sup>
Argentina	No	No	No	Sí
Brasil	No	No	No	Sí
Costa Rica	No	No	No	Sí
El Salvador	No	No	No	Sí
México	No	No	No	Sí
Nicaragua	No	No	No	Sí
Uruguay	No	No	No	Sí

<sup>1</sup> Nótese que en República Dominicana existe la figura de las agrupaciones políticas que pueden presentar candidaturas para cargos de elección popular; sin embargo, estas agrupaciones deben cumplir con los mismos requisitos que un partido político.

<sup>2</sup> En Panamá, por reforma constitucional de 2004, podrá haber candidaturas independientes para el cargo de diputado a la Asamblea Nacional a partir de las elecciones de 2009.

<sup>3</sup> Se mantiene el monopolio de los partidos políticos para las candidaturas de presidente de la República.

<sup>4</sup> El monopolio de los partidos políticos es aplicable para las elecciones de presidente y congresistas.

FUENTE: Zovatto, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, cit.*, nota 124, p. 141.

Cabe señalar, empero, que este tema es objeto de un amplio debate. Ello es así porque la hegemonía de los partidos políticos se ve socavada

por la presencia cada vez mayor de este tipo de organizaciones, muchas veces carentes de la estructura necesaria para articular y poner en práctica un buen programa de gobierno; sin embargo, están alcanzando importantes niveles de incursión en la dinámica política latinoamericana.

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

...una sociedad abierta y democrática no debería confinar a nadie. Cuanto más generoso y receptivo sea el régimen jurídico para permitir la postulación de candidatos, más amplio será el derecho de libertad política del que se goce en esa comunidad. Puede pensarse que uno de los rasgos fundamentales de una sociedad bien ordenada es aquel donde cada persona tenga un derecho igual al sistema más amplio de libertades básicas, compatible con un sistema similar para todos. Dentro de este esquema la limitación del derecho de participación política de los candidatos independientes no aparece como necesariamente justificada.<sup>159</sup>

En sentido similar, Jorge Castañeda, quien intentó postularse como candidato independiente en México para los comicios de 2006,<sup>160</sup> ha señalado lo siguiente:

...la idea de democracia implica no sólo la posibilidad de elegir sino la de poder ser electo sin la condición de aceptar un programa, una ideología y una estructura predeterminada como la de los partidos. El principio democrático implica que todo ciudadano puede ser electo sobre la base de su propio programa, su propia ideología y con la estructura de campaña electoral que sea capaz de crear, mientras que respete la legislación y cumpla con las condiciones razonables que impone la ley.<sup>161</sup>

Por su parte, los opositores a las candidaturas independientes piensan que éstas debilitan el sistema de partidos y que, cuando llegan al poder,

<sup>159</sup> Ferreyra, Raúl, *op. cit.*, nota 156, p. 20.

<sup>160</sup> Jorge Castañeda, ex secretario de Relaciones Exteriores de México, acudió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para presentar una queja contra las autoridades electorales mexicanas que rechazaron su candidatura independiente a las elecciones presidenciales de 2006.

<sup>161</sup> Página Web de Jorge Castañeda, no disponible.

no tienen el amarre necesario para asegurar la gobernabilidad. En ese sentido, Valenzuela expresa lo siguiente:

El débil enraizamiento de los partidos políticos contribuye al fenómeno de las candidaturas independientes impulsadas por los medios, candidaturas que al no estar ancladas en estructuras partidarias tienden a impulsar a líderes que al llegar al poder tienen pocas bases organizativas para gobernar, apelando a discursos populistas o plebiscitarios que han contribuido a las crisis institucionales de países como Haití, Perú, Guatemala y Ecuador.<sup>162</sup>

Sean cuales sean los argumentos de aceptación o rechazo hacia formas diferentes de participación a los partidos políticos, la realidad latinoamericana muestra que en muchos países de la región se despojó a los partidos del monopolio de la representación política que habían mantenido durante varias décadas.

De igual manera, la experiencia demuestra que estas nuevas formas de representación política en ciertos países cuentan con la aceptación de grandes sectores de la ciudadanía, por lo que necesariamente, a fin de regular los términos de la competencia política, se han promulgado normas para incorporarlos a la vida jurídica del Estado.

Sin embargo, su reciente introducción en la vida política de la región no nos permite determinar con certeza elementos definitivos de juicio para determinar su impacto y afirmar si estos mecanismos han contribuido o no a mejorar la representatividad y la canalización de los intereses de la ciudadanía.

##### *5. Transfuguismo político*

El transfuguismo es uno de los problemas que afectan a los partidos políticos y los principios de representación y gobernabilidad del sistema democrático. Éste se entiende como “aquella forma de comportamiento en la que un individuo, caracterizado como representante popular democráticamente elegido, abandona la formación política en la que se encon-

<sup>162</sup> Valenzuela, Arturo, “Partidos políticos y el desafío de la democracia en América Latina”, documento de trabajo, Madrid, Georgetown University-Círculo de Montevideo, 1998.



traba para pasar a engrosar las filas de otra".<sup>163</sup> Se trata de una conducta que, para algunos, atenta contra la voluntad popular y constituye incluso un ejemplo de corrupción personal. Sin embargo, algunos opinan que no se trata de un problema tan grave, ya que en todos los países la naturaleza del juego democrático implica cambios de orientación en coyunturas específicas.

El transfuguismo, fenómeno que viene cobrando una importancia cada vez mayor en América Latina en los últimos años, ha sido objeto de amplios debates por sus efectos en la representación política. En el centro de la discusión se encuentra el tema de la titularidad personal del escaño. Para algunos juristas, la titularidad de un cargo público representativo constituye una habilitación normativa para la expresión de la representatividad conferida por los electores, con lo que los representantes no son los dueños de esa representatividad sino, más bien, un instrumento al servicio de su realización. En virtud de ello, la pretensión de asegurar al máximo la fidelidad partidaria es una exigencia consustancial al sistema representativo democrático.<sup>164</sup> En suma, quienes se oponen al transfuguismo señalan que este comportamiento ocasiona una modificación en la legitimidad otorgada por los electores.

En sentido contrario, otra interpretación jurídica ha señalado que, una vez electo, un individuo es dueño de su escaño y, por consiguiente, puede marcharse libremente a otro partido diferente del que lo presentó a las elecciones, sin que ello signifique un falseamiento del proceso de expresión real de la voluntad popular, como en la interpretación dada por el Tribunal Constitucional de España. Esta interpretación provee de cobertura jurídica al transfuguismo, por lo que este comportamiento aparece como jurídicamente inatacable. Sin embargo, comporta una connotación moral negativa.

En Argentina, la justicia entendió que, en el caso de los diputados, las bancas pertenecen al legislador y no al partido, a diferencia del caso de los senadores, dado que el artículo 54 de la Constitución Nacional en-

<sup>163</sup> Reniu y Vilamala, Josep María, *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Universidad Complutense de Madrid, disponible en: [www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/transfuguismo.htm](http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/transfuguismo.htm).

<sup>164</sup> Presno, Miguel Ángel, "La superación del transfuguismo político en las corporaciones locales como exigencia de una representatividad democrática", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Madrid, núm. 277, 1998.

tiende que las bancas de senadores pertenecen a los partidos y no a los legisladores.

Desde el punto de vista político, más allá de su justificación jurídica, se ha señalado que en la práctica el comportamiento del tráfuga debilita el sistema de partidos, favorece la inestabilidad política partidaria, afecta la credibilidad no sólo del tráfuga en cuestión sino del conjunto de la clase política, deteriora la cultura democrática y distorsiona efectivamente la representatividad surgida de las elecciones. En ese sentido, el especialista español Josep María Reniu y Vilamala ha señalado que del transfuguismo se desprenden algunas consecuencias:<sup>165</sup>

- Conlleva a un falseamiento de la representación... constituye una especie de estafa política al ciudadano, que ve modificada la expresión de su voluntad política.
- Supone el debilitamiento del sistema de partidos, puesto que la correlación de fuerzas resultantes de las elecciones sufre modificaciones que afectan a los demás elementos del sistema.
- Posibilita la generalización de la corrupción... y favorece a su vez el proceso de debilitamiento de la elite política ante la ciudadanía.

En América Latina, si bien el impacto del transfuguismo ha generado acciones para tratar de evitar este tipo de prácticas políticas, este fenómeno no se ha visto reflejado en un proceso relevante de reforma. Aunque en algunos países como Argentina, Brasil, México y Perú, entre otros, el incremento del transfuguismo ha generado preocupación y propuestas para atacarlo, lo cierto es que no han prosperado las iniciativas para regularlo expresamente.

En Brasil, ante la severidad del problema (de 513 diputados elegidos en 2002, 175 habían cambiado de partido en 2005), se introdujo una reforma constitucional que pretendía acabar con los trárfugas y ordenar el juego político, pero fue postergada por un acuerdo entre el gobierno y la oposición. Dentro de sus principales puntos, la reforma pretendía introducir el concepto de “fidelidad partidista” para obligar a los políticos a mantenerse en un solo partido al menos durante una misma legislatura. Si bien este tema no ha sido aprobado mediante reforma constitucional,

<sup>165</sup> Reniu y Vilamala, Josep María, *op. cit.*, nota 163.

en 2007 el Tribunal Superior Electoral lo incorporó por jurisprudencia, como se detalla más adelante.

En Perú se han presentado iniciativas parlamentarias para proponer una reforma constitucional que incorpore la figura del transfuguismo político como una falta merecedora de sanción. Entre estas iniciativas se encuentran: la revocatoria de mandato de los congresistas; tipificar la conducta del tráfuga en el Código Penal, y establecer sanciones en el reglamento del Congreso de la República.

En Argentina, el senador Eduardo Menem presentó un proyecto de reforma a la Ley de Ética Pública que pretendía que los legisladores nacionales, electos o en funciones, se abstuvieran de afiliarse, adherir o integrar un bloque político de un partido distinto al de su candidatura. Además pretendía incluir en el Código Penal una multa de 5,000 a 50,000 pesos y la inhabilitación de 4 a 10 años a quienes se cambiaran de partido.<sup>166</sup>

Otro tipo de iniciativas para atacar el problema se ha dado también en otras regiones, como Canarias, donde se firmó un Código Ético para la Política en el cual las organizaciones firmantes se comprometieron a “no utilizar tráfugas para constituir, mantener o cambiar las mayorías de gobierno en las instituciones públicas. Asimismo, desincentivar el transfuguismo político a través de la adopción de medidas disuasorias de carácter económico, reglamentario, e incluso protocolario”.

Asimismo, cabe señalar el acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales, suscrito por el ministro de Administraciones Públicas y los representantes de 13 formaciones políticas españolas en julio de 1998, cuyo fin era articular previsiones concretas contra la práctica del transfuguismo en las corporaciones locales.

Un análisis de la situación latinoamericana muestra que la reforma en este ámbito ha sido prácticamente inexistente. En efecto, la legislación vigente no presenta un tratamiento de este tema y, en algunos casos, más bien separa (por una ficción jurídica) a los electos, congresistas o diputados, de los partidos políticos al darles carácter nacional, como sucede en Chile y Costa Rica. Los únicos países que regulan expresamente en su legislación el tema de los tráfugas son Bolivia y Ecuador y, por jurisprudencia, Brasil.

<sup>166</sup> Expediente S-3751/05, Senado de la Nación, Argentina.

En Bolivia, la Ley de Partidos Políticos señala:

Artículo 28 (Separación de senadores y diputados). Constituye, entre otras, falta grave la acción por la que un senador o un diputado, desde el momento de su elección, se incorpore a un partido distinto de aquel por el que fue postulado o se declare independiente a cambio de prebenda o beneficio de naturaleza económica o política. En tal caso, procederá su separación temporal o definitiva, a demanda expresa del partido afectado, de conformidad con los reglamentos camarales y en aplicación del artículo 67, inciso 4, de la Constitución Política del Estado y de la presente Ley.

La referida ley también regula situaciones similares que se presentan con los alcaldes, concejales y agentes cantonales.<sup>167</sup> No obstante, como señala Lazarte, a pesar de estas disposiciones, con el debilitamiento de la adhesión ideológica de los militantes a sus partidos y la pragmatización de estos últimos, junto a la profunda crisis por la que atraviesan, el transfuguismo político en Bolivia ha ido creciendo con el tiempo, y la efectividad de la regulación es casi nula.<sup>168</sup>

En Ecuador, en donde el transfuguismo se ha producido sistemáticamente en cada legislatura durante los últimos 27 años, el Código de Ética de la legislatura (Ley 16, R.O. 73, del 24 de noviembre de 1978) establece en su artículo 23 sanciones para los diputados que se desafíen o sean expulsados por la agrupación política por la que fueron elegidos. Específicamente se señala la pérdida de la calidad de diputado por desafiliación.

<sup>167</sup> Ley de Partidos Políticos: “Artículo 29 (Inhabilitación y separación de alcaldes, concejales y agentes cantonales). Cuando un alcalde, concejal o agente cantonal, antes o después de tomar posesión del cargo, incurriera en la falta grave a que se refiere el artículo anterior, será pasable a su inhabilitación o separación definitiva, según corresponda, por la Corte Nacional Electoral, a demanda del partido afectado y de acuerdo con el siguiente procedimiento:

I. Presentada la demanda, la Corte Nacional Electoral la correrá en traslado al o los demandados, quienes tendrán el plazo de 10 días para contestar.

II. Con la contestación o sin ella, se abrirá término de prueba, de 10 días, común a las partes; vencido el cual y dentro de los cuatro días siguientes, se pronunciará resolución fundamentada.

III. La inhabilitación o separación del alcalde, alcanza también al ejercicio de la concejalía.

IV. Contra la resolución de la Corte Nacional Electoral no procede recurso alguno”.

<sup>168</sup> Lazarte, Jorge, “Reforma electoral en Bolivia”, estudio elaborado para esta investigación.

En Brasil, el Tribunal Superior Electoral respaldó de forma unánime, en 2007, la propuesta del magistrado Carlos Ayres Britto de revocar el mandato a quien cambie de formación política una vez electo. Con este fallo, dicho Tribunal instauró el concepto de “fidelidad partidaria” y estableció la obligación de todos los representantes de elección popular a mantenerse fieles a los partidos que los postularon.

En Panamá, donde si bien la legislación no contempla normas taxativas al transfuguismo, la Constitución prevé la figura de la revocatoria de mandato a los diputados, utilizada por los partidos que contemplan la figura del transfuguismo en sus estatutos como un mecanismo para evitarlo.

Por último, en Uruguay existen normas a nivel interno de los partidos para evitar el transfuguismo en las elecciones primarias. En palabras de Jorge Lanzaro, “una vez que entran en esta instancia, para evitar el ‘transfuguismo’ de los perdedores, en la misma temporada electoral los candidatos no están autorizados a cambiar de partido”.<sup>169</sup>

En suma, la realidad latinoamericana muestra el crecimiento del transfuguismo político, fenómeno ante el cual los sistemas electorales no han ideado mecanismos de control eficientes para fortalecer la institucionalidad de los partidos. Éste es uno de los temas pendientes en el proceso de reforma electoral latinoamericano.

## V. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Corresponde ahora formular algunas de las conclusiones principales que se desprenden de nuestro análisis. Comencemos con las que guardan relación con el *régimen de gobierno*. Sobre este particular cabe apuntar las siguientes cuatro:

- 1) En materia de régimen de gobierno no se han producido en la región cambios significativos. Todos los países siguen siendo presidenciales, si bien con diferencias formales relevantes entre ellos y con cambios en el funcionamiento de hecho, como ocurre con los llamados presidencialismos de coalición, o lo que algunos expertos denominan un estilo parlamentarista de ejercer el presidencialismo.

<sup>169</sup> Lanzaro, Jorge, “Uruguay: reformas políticas en la nueva etapa democrática (1985-2006)”, estudio elaborado para esta investigación.

- 2) Los procesos de reforma política sobre los regímenes de gobierno de América Latina han estado orientados, en general, hacia la renovación o racionalización de los sistemas presidenciales de los respectivos países, centrándose en las relaciones Legislativo-Ejecutivo.
- 3) La ausencia de mecanismos de rendición de cuentas ha sido una de las principales carencias institucionales de la región.

Para atender este rezago, las reformas recientes han incorporado a los sistemas políticos instituciones encargadas de velar por la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental, así como por fiscalizar las actividades gubernamentales, principalmente en cuanto al control del ejercicio del gasto público (contralorías o cortes de cuentas), además de otras encargadas de velar por la protección no jurisdiccional de los derechos humanos (defensorías, procuradurías o comisiones de los respectivos derechos).

- 4) Se observa una tendencia a otorgar autonomía técnica al Ministerio Público en los sistemas presidenciales, aunque con resultados diversos en los diferentes países latinoamericanos. Ciertamente, en algunos de ellos la pretendida autonomía técnica todavía es más un postulado constitucional que una realidad; sin embargo, se mantienen los esfuerzos para alcanzarla.

En cuanto a los *sistemas electorales*, las principales conclusiones son:

- 1) Para la elección presidencial predomina la elección por mayoría absoluta o especial con previsión de dos vueltas; sin embargo, el *ballotage* no ha estado en varios países a la altura de las expectativas, y ha agravado los problemas de gobernabilidad, particularmente cuando se lo combinó con elecciones legislativas no simultáneas.
- 2) En materia de reelección presidencial, la tendencia es favorable a su establecimiento. En este sentido, predomina la reelección de manera no inmediata, sin perjuicio de las cinco reformas realizadas en Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana y Venezuela, que marcharon en sentido contrario, es decir, a favor de la reelección inmediata.
- 3) En el nivel legislativo predomina la representación proporcional en listas cerradas y bloqueadas. Asimismo, la mayoría de los países (14) cuenta con elecciones (presidenciales y legislativas) simultáneas o parcialmente simultáneas.

Esta predominancia de los sistemas electorales proporcionales, que favorecen el valor de la representación (aunque no demasiado) por encima del valor de la eficacia, ha traído, entre otras, tres consecuencias principales:

- a) Los partidos pequeños tienen la oportunidad de obtener representación, pero no suele ser proporcional a la totalidad de su fuerza electoral.
  - b) En estas casi tres décadas se ha producido un aumento del número efectivo promedio de partidos políticos.
  - c) Consecuencia de todo ello, en América Latina la mayoría de los Ejecutivos ha tenido serios problemas durante las últimas décadas a la hora de armar las mayorías necesarias en el Legislativo (gobiernos divididos), provocándose que pese a contar con presidentes fuertes (buenos niveles de apoyo popular y considerables facultades constitucionales) hayan enfrentado problemas de gobernabilidad y de bloqueo legislativo al encontrarse en minoría en el Congreso.
- 4) Con respecto a los mecanismos de democracia directa, el análisis de la experiencia latinoamericana muestra su progresiva incorporación en los cuerpos legales de la región. En particular a principios de los años noventa cobró fuerza la tendencia a expandir dichos mecanismos en busca de mayores niveles de participación ciudadana para corregir la crisis de representación y enfrentar los problemas de gobernabilidad. No obstante, su uso a escala nacional ha sido más bien modesto y altamente concentrado en un número reducido de países. Asimismo, la aplicación de estos mecanismos ha obtenido un resultado mixto, oscilante entre intentos de manipulación neopopulistas por parte de los presidentes en algunos casos, y posiciones conservadoras o tradicionalistas en otros. En este sentido, en términos generales la región debe todavía ganar madurez política a fin de ver los mecanismos de democracia directa como instrumentos para consolidar el sistema democrático, que complementan, pero no sustituyen, a las instituciones de la democracia representativa.
- 5) En materia de organismos electorales, se observan en la región dos tendencias:

- a) La creación legislativa de un órgano administrativo y/o jurisdiccional especializado en materia electoral.
- b) Su posterior elevación al nivel constitucional con garantías para su autonomía e imparcialidad, transformándose de órganos temporales a permanentes, y asumiendo mayores responsabilidades y funciones.

En este sentido, la mayoría de las veces se encomienda a los organismos electorales tanto funciones administrativas, relacionadas con la organización de los comicios, como jurisdiccionales, consistentes en la resolución de los conflictos surgidos durante su desarrollo.

Sin embargo, también en algunos países, durante el periodo bajo análisis, se han creado organismos electorales distintos para encargarse de la organización o administración de los comicios, por una parte, y de la resolución de los conflictos que surgen con motivo de los mismos, por la otra, en lugar de reunir en un solo organismo ambas funciones.

En lo relativo a la *reforma en el sistema de partidos políticos* destacan los siguientes aspectos:

- 1) Democracia interna de los partidos. En estas tres décadas la región ha generado reformas con una tendencia cada vez mayor a pasar de procedimientos de designación de autoridades y candidatos en manos de las cúpulas, al de elecciones internas (cerradas o abiertas). Estos cambios, si bien han sido significativos y van por el camino correcto al incrementar el control y la transparencia al interior de los partidos, siguen siendo parte de un proceso lento y gradual. Por ello, es necesario continuar con el fortalecimiento de las estructuras democráticas internas.
- 2) Financiamiento de los partidos políticos. La región se ha caracterizado por la regulación abundante, acompañada de bajos niveles de transparencia, órganos de control débiles y un régimen de sanciones bastante ineficaz. En este sentido, la experiencia comparada permite concluir que la sola existencia de una reglamentación del financiamiento de la vida política o del financiamiento público no protege a los países de los escándalos político-financieros. Por ello,



pese a los avances en la regulación del financiamiento, existe aún en América Latina una gran distancia entre las normas y las buenas prácticas. Es por eso que la nueva generación de reformas debe avanzar en la línea de fortalecer los órganos de control y crear un verdadero y eficaz régimen de sanciones.

- 3) Mecanismos de discriminación positiva. En el caso de la participación política de la mujer, aunque la región ha incluido en un número significativo de países (11) medidas para asegurar la inclusión femenina en los espacios políticos, se trata de un tema reciente sobre el cual aún no se pueden sacar conclusiones claras en cuanto a sus efectos. América Latina debe seguir avanzando en la línea de garantizar la paridad de género, no sólo en la regulación sino fundamentalmente en la práctica política.

En materia de participación política de minorías étnicas, y en específico de las poblaciones indígenas, cabe señalar que los marcos normativos siguen siendo insuficientes para garantizar el acceso político a sectores que tradicionalmente han sido subrepresentados. Todavía queda mucho por hacer.

- 4) La dinámica política de los países de la región ha requerido procesos de reforma para incorporar las candidaturas independientes. El surgimiento y regulación de esas candidaturas ha significado el rompimiento del monopolio de los partidos a nivel presidencial en ocho países. A pesar de que su incorporación legislativa ha sido reciente, la experiencia muestra que el descrédito general de los partidos ha generado una aceptación importante de estas nuevas formas de participación, por lo cual es probable que futuros cambios deban considerar esta variable.
- 5) El transfuguismo político, identificado como uno de los principales problemas que enfrentan los partidos políticos de la región, no ha generado a la fecha instrumentos de reforma significativos. En efecto, a excepción de Bolivia, Ecuador y, más recientemente, Brasil, existe un vacío importante de regulación. Sin embargo, y ante el crecimiento de este fenómeno en la vida partidaria, es probable que se vuelva de atención obligada en los siguientes procesos reformadores.

Como se desprende de lo señalado, en América Latina se han dado importantes avances en relación con la reforma política y electoral, re-

querida para fortalecer la institucionalidad democrática en los diferentes países. Sin embargo, debe destacarse que en términos generales muchas de estas reformas no han dado los resultados esperados debido a los siguientes factores:

- a) Muchas de ellas se han efectuado de manera coyuntural, con un enfoque más táctico que estratégico, para obtener beneficios concretos a favor de una fuerza o fuerzas políticas en el corto plazo. En efecto, como señalan Colomer y Negreto,<sup>170</sup> en el mundo real la elección de instituciones comporta una interacción estratégica en la que diversos actores con preferencias diferenciadas deciden según su propio interés. En otras palabras, los actores políticos no eligen instituciones para aumentar la eficiencia social sino para maximizar su probabilidad de ganar cargos y, una vez elegidos, ejercer influencia sobre las políticas públicas. Por ejemplo, los individuos y los partidos que controlan o esperan controlar el Ejecutivo, suelen favorecer una fuerte concentración de poderes en la Presidencia, mientras que los legisladores ordinarios y los partidos que esperan perder la Presidencia en la siguiente elección tienden a apoyar reglas que incrementan el poder del Congreso.
- b) En muchos casos no existe un compromiso verdadero con las reformas, hay mucho de “gatopardismo” y de falta de voluntad para acatarlas. Como señala Osvaldo Hurtado:

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

<sup>170</sup> Colomer, Josep M. y Negreto, Gabriel L., “Gobernanza con poderes divididos en América Latina”, *Política y Gobierno*, México, núm. 1, primer semestre de 2003.

que se opusieron a determinadas reformas cuando fueron minoritarios las apoyaron al convertirse en mayoritarios, y viceversa.<sup>171</sup>

- c) Además de falta de voluntad, ha existido también bastante ignorancia y desconocimiento de parte de los actores que tienen a su cargo efectuar las reformas. Muchas se han llevado a cabo sin dar respuesta a preguntas clave como las siguientes: ¿cuál es el problema que queremos solucionar?, ¿qué soluciones alternativas existen?, ¿cuáles opciones serían las más adecuadas para el caso concreto?, ¿qué factores condicionan qué variables?, ¿cuáles son los efectos deseados y los perversos o no queridos de cada una de las opciones?, ¿cuál es el grado de viabilidad que las diferentes opciones tienen en relación con el contexto dentro del cual deben operar?, ¿qué tan viables son políticamente las diferentes opciones? Y, por último: ¿qué experiencias comparadas podemos analizar para aprovechar la curva de conocimiento sobre el tema?

Todo lo hasta aquí analizado arroja dos conclusiones principales. La primera, que durante las últimas décadas se han logrado avances importantes en materia de reforma política y electoral en el área latinoamericana, aunque con variaciones sustanciales entre los distintos países. La segunda, que la región aún tiene desafíos por enfrentar, para los cuales hace falta desarrollar nuevos procesos de reforma, junto a una nueva manera de hacer política que ponga fin a los “políticos de negocios” y se encuentre firmemente enraizada en una nueva cultura política e institucional.

Esta nueva agenda de reformas debe cumplir con el objetivo de buscar la cooperación y un balance adecuado entre representación y gobernabilidad, así como entre estabilidad, representación y eficacia. En particular debe buscar:

- 1) Mejorar la estabilidad y eficacia del régimen político, reequilibrando las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, y estableciendo mecanismos que faciliten la cooperación y la toma de decisiones sin descuidar los niveles de supervisión y control.

<sup>171</sup> Hurtado, Osvaldo, *Elementos para una reforma política en América Latina*, Sustainable Development Department Technical Papers Series, SGC-104, Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

- 2) Mejorar el desempeño del sistema político a través de un mejor rendimiento de los sistemas presidenciales.
- 3) Lograr un mejor balance entre los objetivos de la representación, la participación y la gobernabilidad, pero con énfasis en el fortalecimiento de la gobernabilidad sin perder en el camino demasiada representación.

Debe asimismo ser capaz de dar respuesta a las tres crisis principales que atraviesa la región: *a)* la crisis de representación, vinculada con el sistema electoral y los partidos políticos; *b)* la crisis de rendición de cuentas, y *c)* la crisis de eficacia relacionada con el Estado mismo. Hoy, como consecuencia de estas tres crisis y de la debilidad institucional que aqueja a la mayoría de los países de América Latina, si bien en grado diverso, éstos no cuentan con los mecanismos institucionales idóneos para enfrentar severas presiones políticas, sociales y económicas.

Durante los últimos años se puso demasiado énfasis en los aspectos de la representación y de la participación. Ahora es necesario que la región se preocupe por mejorar la gobernabilidad, en especial la capacidad de los sistemas electorales para formar coaliciones cuyo objetivo sea crear mayorías que respalden a los gobiernos sin perder representación.

### *Reflexión final*

La nueva agenda de reformas que la región necesita en materia política y electoral debe dar respuesta, entre otros, a las siguientes interrogantes: ¿cómo logramos, mediante diseño institucional, fortalecer y democratizar los sistemas políticos para que puedan resistir, democráticamente, los múltiples desafíos que enfrentan?, ¿cómo creamos las condiciones de estabilidad política y de eficacia que aseguren la gobernabilidad?, ¿cómo conciliamos los objetivos de representación, de participación y de gobernabilidad de manera equilibrada y eficaz?, ¿cómo diseñamos y ponemos en marcha un sistema político capaz de dar respuesta, vía políticas públicas, a los problemas de la pobreza y de la desigualdad?, ¿cómo damos respuestas institucionales eficaces a los problemas de la personalización del poder, de la desinstitucionalización de la política, a la fragmentación de los partidos y a la captura del Estado por parte de intereses privados?

A la hora del diagnóstico, y sobre todo de las recomendaciones, hay que escapar de la perversa lógica binaria —bueno o malo— tan característica de América Latina, e incorporar a la paleta de colores la variedad de grises. La región no va a dar respuesta a los graves problemas de gobernabilidad sólo mediante la reforma constitucional o la ingeniería institucional. En América Latina sobran ejemplos de cómo han fracasado intentos de esta naturaleza. Sin embargo, un diseño apropiado facilita la gobernabilidad democrática.

En este sentido, la prioridad debe pasar por el fortalecimiento y la institucionalización del sistema de partidos, así como por la calidad del liderazgo político. Los problemas actuales de la democracia regional no se resolverán si apostamos todo a la ingeniería constitucional. Ésta importa y mucho, ya que permite crear los incentivos adecuados para mejorar el desempeño de las instituciones del sistema político, pero la prioridad debe pasar por la institucionalización de un sistema democrático de partidos y el fortalecimiento de la calidad del liderazgo.

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

En efecto, como advierte Ludolfo Paramio:

...el éxito de la reforma del Estado, tanto en el sentido de las reformas de la segunda generación como en la búsqueda de una nueva democracia ciudadana, pasaría por una transformación radical de lo que se ha dado en llamar la clase política. No sólo se trata de reformar las instituciones de la democracia para lograr Parlamentos más eficientes y gobiernos más responsables, o de modificar los sistemas bajo los que se eligen legisladores y gobernantes.<sup>172</sup>

En suma, hay que reformar las instituciones y las reglas, hay que crear ciudadanía, pero también hay que ayudar a cambiar, y para bien, a la clase política. La sostenibilidad de la democracia, su profundización y con-

<sup>172</sup> Paramio, Ludolfo, “Reforma del Estado y reforma política”, ponencia introductoria de la VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San José, Costa Rica, 2004, p. 19.

solidación demandan el fortalecimiento e institucionalización de los partidos políticos, no su extinción.

Los problemas de la democracia se solucionan con mejores partidos y no con *outsiders*, con política de mejor calidad y no con antipolítica. De ahí la importancia de recuperar la credibilidad en la política, de mejorar su calidad, de hacerla más transparente, de volverla más eficaz, de acercarla a la ética, pero sobre todo reconectarla con la gente. Hay que poner fin, y de manera urgente, a este proceso perverso y absurdo de una política vaciada de sociedad y de una sociedad vaciada de política. Es apremiante y prioritario construir “capital político” que asegure el éxito de los futuros procesos latinoamericanos de reforma.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ABAL MEDINA, Juan y SUÁREZ CAO, Julieta, “Post-Scriptum. Recorriendo los senderos partidarios latinoamericanos en la última década”, en ABAL MEDINA, Juan y CAVAROZZI, Marcelo (comps.), *El asedio a la política*, Buenos Aires, Konrad Adenauer, 2002.
- ACKERMAN, John y SANDOVAL, Irma, *Leyes de acceso a la información en el mundo*, México, IFAI, 2005.
- ARAGÓN, M. y LÓPEZ, J., “Plebiscito”, *Diccionario Electoral*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000, t. II.
- BELLO, Álvaro, *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*, Santiago de Chile, CEPAL-GTZ, 2004.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, trad. de Héctor Fix-Zamudio, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- CALLE, Humberto de la, “Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia”, en CASTILLO, Pilar del y ZOVATTO, Daniel, *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL, 1998.
- , “Financiamiento político público, privado, mixto”, en GRINER, Steven y ZOVATTO, Daniel, *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Costa Rica, OEA-IDEA, 2004.

- CARPISO, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, 2007.
- , *El presidencialismo mexicano*, 5a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1985.
- , “México, ¿sistema presidencial o parlamentario?”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 1, 1999.
- CASTRO V., Juventino, *El Ministerio Público en México. Funciones y disfunciones*, México, Porrúa, 1976.
- CENTRO CARTER, “El financiamiento de las democracias en las Américas: partidos políticos, campañas y elecciones”, Atlanta, serie especial de conferencias, 17-19 marzo de 2003.
- COLOMER, Josep, “Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias”, en ABAL MEDINA, Juan y CAVAROZZI, Marcelo (comps.), *El asedio a la política*, Buenos Aires, Konrad Adenauer, 2002.
- y NEGRETO, Gabriel L., “Gobernanza con poderes divididos en América Latina”, *Política y Gobierno*, México, núm. 1, primer semestre de 2003.
- DERUYTTERE, Anne, “Pueblos indígenas y desarrollo sostenible: el papel del Banco Interamericano de Desarrollo”, Foro de las Américas, 8 de abril de 1997, en: [www.iadb.org](http://www.iadb.org).
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1962.
- FERREIRA RUBIO, Delia, “Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación”, en GRINER, Steven y ZOVATTO, Daniel, *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Costa Rica, OEA-IDEA, 2004.
- FERREYRA, Raúl, “Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos”, exposición presentada en las Jornadas sobre Reforma Política y Constitucional, Comisión de Asuntos Constitucionales, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 5 de agosto de 2002.
- FIALLOS OYANGUREN, Mariano, “Derecho electoral y procesos electorales democráticos. La experiencia de Nicaragua (1984-1990)”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, 1993.

- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “La función constitucional del Ministerio Público”, *Anuario Jurídico*, México, núm. V-1978, 1979.
- , “Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, año XX, núms. 58-59, enero-agosto de 1967.
- FREIDENBERG, Flavia, “Democracia interna en los partidos políticos”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH-Universidad de Heidelberg-IDEA Internacional-TEPJF-IFE-Fondo de Cultura Económica, 2007.
- , “La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto”, en SÁNCHEZ, Fernando y THOMPSON, José (eds.), *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*, San José, IIDH-CAPEL, 2006, colección Cuadernos CAPEL, núm. 50.
- GARCÍA BELAÚNDE, Domingo, “Reconstrucción del sistema político y la ingeniería constitucional”, *Perú 2000: un triunfo sin democracia*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2000.
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, “Nuevas instituciones de derecho electoral centroamericano”, *Justicia Electoral*, México, núm. 1, 1992.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, Juan Ignacio, “Proceso y justicia electoral”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, 1993.
- GIDLUND, G., “Public Investments in Swedish Democracy”, *The Public Purse and Political Parties: Public Financing of Political Parties in Nordic Countries*, Helsinki, The Finnish Political Science Association, 1991.
- GRINER, Steven y ZOVATTO, Daniel, “De las normas a las buenas prácticas. Una lectura regional comparada del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina”, *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Costa Rica, OEA-IDEA, 2004.
- GROS ESPIELL, Héctor, “El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina”, *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977.



- , *La Corte Electoral del Uruguay*, San José, IIDH-CAPEL, 1990.
- HTUN, Mala N., “Mujeres y poder político en Latinoamérica”, en BALLINGTON, J. y MÉNDEZ, M., *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Suecia, International IDEA, 2002.
- HUNTINGTON, Samuel, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Londres, Norman, 1991.
- HURTADO, Osvaldo, “Elementos para una reforma política en América Latina”, Sustainable Development Department Technical Papers Series, SGC-104, Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.
- INTERNATIONAL IDEA, *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, Estocolmo, International IDEA, 1997.
- JARAMILLO, Juan, “Los órganos electorales supremos”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH-Universidad de Heidelberg-IDEA Internacional-TEPJF-IFE-Fondo de Cultura Económica, 2007.
- JARDIM, Torquato, “Processo e justiça electoral (Introdução ao sistema electoral brasileiro)”, *Tendencias contemporâneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, 1993.
- KAUFMANN, Daniel *et al.*, *Governance Matters V. Governance Indicators for 1996-2005*, Banco Mundial, septiembre de 2006.
- LANZARO, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas*, Buenos Aires, FLACSO, 2001.
- LINZ, Juan, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.
- , “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?”, en LINZ, J. y VALENZUELA, A. (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Londres, Johns Hopkins University Press, 1994.
- , *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdowns and Reequilibrations*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978.
- , “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, vol. I, núm. 1, 1990.
- , “The Virtues of Parliamentarism”, *Journal of Democracy*, vol. I, núm. 4, 1990.

- y VALENZUELA, A. (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore-Londres, Johns Hopkins University Press, 1994.
- LOEWENSTEIN, Karl, “La ‘presidencia’ fuera de los Estados Unidos (estudio comparativo de instituciones políticas)”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, año II, núm. 5, 1949.
- , *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., trad. de Alfredo Gallego, Barcelona, Ariel, 1976.
- MAINWARING, Scott, “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, vol. 24, núm. 1, octubre de 1993.
- y SHUGART, Matthew S., “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”, en MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew S. (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002.
- METTENHEIM, Kurt von (ed.), *Presidential Institutions and Democratic Politics*, Baltimore, 1997.
- NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio, *Partidos políticos y “democracia interna”*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.
- NOHLEN, Dieter, *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2006.
- , “Presidencialismo vs. parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos”, en NOHLEN, Dieter y FERNÁNDEZ, Mario (eds.), *Presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.
- , “Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina (notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, 1991.
- , *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, México, TEPJF, IFE, Friedrich-Nauman Stiftung, 1999.
- , *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH-Universidad de Heidelberg-IDEA Internacional-TEPJF-IFE-Fondo de Cultura Económica, 2007.

- O'DONNELL, Guillermo A., "Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política", *Isonomía*, núm. 14, abril de 2001.
- , "Democracia y Estado de derecho", *Nexos*, México, núm. 325, enero de 2005.
- , "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America", en MÉNDEZ, Juan E. *et al.* (eds.), *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, Helen Kellogg Institute for International Studies, 1999.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, "El contencioso electoral. La calificación electoral", en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH-Universidad de Heidelberg-IDEA Internacional-TEPJF-IFE-Fondo de Cultura Económica, 2007.
- , *El derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, 1983.
- , "El Poder Legislativo en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992.
- , "La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional", *VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Sevilla, diciembre de 2003.
- , "La división de poderes", *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 3a. ed., México, Cámara de Diputados-Porrúa, 1985, t. I.
- , "Los sistemas de justicia electoral en el derecho comparado", *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*, México, TEPJF, 2001.
- OROZCO Y VILLA, Alejandro, *Rendición de cuentas en América Latina: fiscalización y acceso a la información*, tesis de grado, Università di Bologna, 2007.
- ORTIZ ORTIZ, Richard, "Introducción. Contextos, instituciones y actores políticos: Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones políticas en América Latina", en NOHLEN, Dieter, *El institucionalismo contextua-*

- lizado. *La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, México, UNAM-Porrúa, 2006.
- PANEBIANCO, Angelo, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Editorial, 1990.
- PARAMIO, Ludolfo, “Reforma del Estado y reforma política”, ponencia introductoria de la VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San José, Costa Rica, 2004.
- PAYNE, Mark *et al.*, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, México, BID-International IDEA-Planeta, 2006.
- PESCHARD, Jacqueline, “El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general”, *La aplicación de cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe de Taller*, Lima, International IDEA, 2003.
- PEZA, José Luis de la, “Candidaturas independientes”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH-Universidad de Heidelberg-IDEA Internacional-TEPJF-IFE-Fondo de Cultura Económica, 2007.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel, “La superación del transfuguismo político en las corporaciones locales como exigencia de una representatividad democrática”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Madrid, 1998, núm. 277.
- RENIU Y VILAMALA, Josep María, *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Universidad Complutense de Madrid, disponible en: [www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/transfuguismo.htm](http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/transfuguismo.htm).
- ROSSEN, Keith, “The Protection of Judicial Independence in Latin America”, *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio*, México, UNAM, 1988, t. II.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- , “Neither Presidentialism nor Parliamentarism”, en LINZ, J. y VALENZUELA, A., *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Londres, Johns Hopkins University Press, 1994.
- SHUGART, Matthew y CAREY, John M., *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

- SHUGART, Matthew S., “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”, en MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew S. (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002.
- SILVA, José Afonso da, *Curso di direito constitucional positivo*, 9a. ed., São Paulo, 1993.
- Sitio web: <http://www.eldiario.com.ec/noticias-manabi-ecuador/59165>.
- Sitio web: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>.
- UGALDE, Luis Carlos, “Relaciones Ejecutivo-Legislativo en México: el caso del veto presidencial”, *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002.
- URRUTY, Carlos A., “La justicia electoral en la República Oriental del Uruguay”, *Justicia Electoral*, México, núm. 1, 1992.
- VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, 2003.
- , *La dictadura constitucional en América Latina*, México, UNAM, 1974.
- , *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM, 2007.
- VALENZUELA, Arturo, “Partidos políticos y el desafío de la democracia en América Latina”, documento de trabajo, Madrid, Georgetown University-Círculo de Montevideo, 1998.
- , “The Crisis of Presidentialism”, en MAINWARING, Scott y VALENZUELA, Arturo, *Politics, Society, and Democracy. Latin America*, Boulder, Westview Press, 1998.
- VILLANUEVA, Ernesto, *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México*, México, UNAM, 1998.
- VILLEGAS ANTILLÓN, Rafael, “El Tribunal Supremo en la Constitución de Costa Rica”, *Justicia Electoral*, México, núm. 1, 1992.
- WALL, Allan *et al.*, *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, Estocolmo, 2006.
- ZOVATTO, Daniel, “América Latina”, en CARRILLO, Manuel *et al.*, *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

- , “América Latina después del rally electoral 2005-2006: algunas tendencias y datos sobresalientes”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 207, enero-febrero de 2007.
- , “El financiamiento electoral: subvenciones y gastos”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH-Universidad de Heidelberg-IDEA Internacional-TEPJF-IFE-Fondo de Cultura Económica, 2007.
- , “La democracia interna de los partidos políticos en América Latina”, *Revista Debates de Actualidad*, núm. 188, junio-septiembre de 2002.
- , “La reforma político electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias 1978-2005”, ponencia presentada en el Seminario UIMP, Santander, agosto de 2005.
- , “Las instituciones de democracia directa”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH-Universidad de Heidelberg-IDEA Internacional-TEPJF-IFE-Fondo de Cultura Económica, 2007.
- , “Reforma institucional y desarrollo, forma de gobierno, sistema de partidos y sistema electoral”, *Seminario: Una Nueva Agenda de Reforma Política para América Latina*, Santander, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 2005.
- , *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, International IDEA-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

## REFORMA ELECTORAL EN ARGENTINA

Alberto Ricardo DALLA VÍA

SUMARIO: I. *Reformas al régimen de gobierno*. II. *Reformas al régimen electoral*. III. *Reformas al régimen de partidos políticos*.

### I. REFORMAS AL RÉGIMEN DE GOBIERNO

Distintas razones han confluído para la conformación del “hiperpresidencialismo argentino”, originadas en la práctica constitucional, encumbrando al Poder Ejecutivo en desmedro de los otros poderes del Estado. La causa más importante de esa deformación ha sido la interrupción de la cultura y práctica democrática y los intereses corporativos que se fueron así nucleando en derredor de la figura presidencial. El Poder Ejecutivo resultó ganancioso, no sólo frente a las otras dos ramas del poder federal, sino también frente a los gobiernos provinciales.

La crítica encontró cabida institucional en los “dictámenes” del Consejo para la Consolidación de la Democracia, un organismo asesor de la Presidencia de la Nación durante el periodo del doctor Raúl Alfonsín, que elaboró distintas propuestas sobre una reforma constitucional que tendría por objeto consolidar el sistema democrático recuperado en 1983, luego de un largo periodo de dictaduras militares. Dicho Consejo era coordinado por el doctor Carlos S. Nino, y estaba integrado por distintas personalidades, entre quienes se destacaba Genaro A. Carrió, ex presidente de la Corte Suprema de Justicia. La propuesta consistía en la confección de un nuevo modelo “semipresidencialista” o “semiparlamentarista”, de modo tal que una cultura del debate suplantara a la concertación de un modelo corporativo.

La idea del presidencialismo “mitigado” encontró su cauce en la reforma constitucional de 1994, por las razones más propias de la dinámica política que los antecedentes jurídicos. El Pacto de Olivos, entre Menem y Alfonsín, abrió la puerta a una reforma buscada con el propósito de obtener la reelección presidencial y modernizar el sistema político.

En el “núcleo de las coincidencias básicas” estuvo contenido el acuerdo político de obtener la reforma por parte del oficialismo, frente al interés del radicalismo por “atenuar el presidencialismo”, junto a otros aspectos relativos a la “modernización del Parlamento”, a la incorporación de un Consejo de la Magistratura y a un “fortalecimiento del federalismo”.

En una breve lectura podría afirmarse que Alfonsín buscó como “moneda de cambio” la reelección de Menem, para conseguir la incorporación de las propuestas elaboradas por el Consejo para la Consolidación de la Democracia.

En otro orden de cosas, la reforma constitucional de 1994 diseñó una verdadera reforma política, abriendo cauces de participación sin desnaturalizar la esencia del sistema representativo, al afirmar la presencia de los partidos políticos como “instituciones fundamentales del sistema democrático” en un marco pluralista, como igualdad real de oportunidades para varones y mujeres, eliminando los resquicios aristocráticos de la elección indirecta para presidente y senadores nacionales.

### *1. Facultades legislativas del presidente*

La formación y sanción de las leyes es un tema de especial importancia dentro del texto constitucional. De allí que su proceso sea en verdad un proceso constitucional, no contenido en normas adjetivas, sino del propio texto constitucional, y que se complementa con las prácticas propias del derecho parlamentario.

Sin embargo, debe señalarse que en la práctica constitucional argentina es éste un tema que, a la par de su importancia, presenta también llamativos déficit en cuanto a los límites de las competencias del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo para sancionar actos de contenido legislativo. La cuestión era más clara en el sistema presidencialista establecido en 1853, donde si bien el Poder Ejecutivo actuaba como colegislador, la función legislativa propiamente dicha pertenecía con exclusividad al Congreso.



La reforma constitucional de 1994 buscó una mayor aproximación con aquellos modelos de raíz europea, entre los sistemas parlamentarios y semiparlamentarios donde las relaciones entre el Parlamento y el gobierno se hacen más flexibles, y generó también problemas aún no resueltos en materia de límites de competencia legislativa entre el Parlamento y gobierno.

Asimismo, la reforma en materia de las atribuciones del Poder Ejecutivo ha agregado y suprimido algunas existentes, pero, por el contrario, no ha atenuado el fuerte presidencialismo del Poder Ejecutivo mediante la habilitación otorgada a éste —en situaciones excepcionales o de emergencia— de dictar reglamentos de necesidad y urgencia (artículo 99, inciso 3), a actuar mediante delegación legislativa (artículo 76), y para el trámite de promulgación parcial de leyes (artículo 80) se ha generado una zona de penumbra que ha superpuesto muchas veces la competencia de los distintos poderes del Estado. En efecto, la condición *sine qua non* que el constituyente reformado impuso más allá de la existencia de una real situación de emergencia, fue que se cumplieran ciertos pasos procedimentales que hasta la fecha no fueron efectuados (*v. gr.* integración de comisiones bicamerales permanentes para ambas categorías de decretos, así como trámites especiales de aprobación parlamentaria).

El artículo 99 de la Constitución Nacional (en adelante CN) establece las competencias expresas que la Constitución hecha ley concede a su presidente o titular *unipersonal* del Poder Ejecutivo. Es esencial la delimitación de funciones específicas de cada poder al modelo presidencialista con división de poderes, como el de nuestra Constitución.

Cabe dejar sentado que las normas que dicta el Poder Ejecutivo se denominan decretos, siendo que los mismos son reglamentarios, o reglamentos, cuando tienen alcance general. Se prevén los reglamentos de ejecución (artículo 99, inciso 2), reglamentos autónomos (artículo 99, inciso 1), reglamentos delegados (artículo 76), reglamentos de necesidad y urgencia (artículo 99, inciso 3).

Cuando el artículo 99, inciso 2, permite la facultad reglamentaria del presidente para aclarar el sentido y alcance de las leyes, es decir, para fijar las cuestiones de detalle en la aplicación de la ley, se pone el acento en la parte final del inciso en cuanto a que tal actividad reglamentaria no puede “alterar el espíritu de la ley”, es decir, que no puede contradecir la norma superior como lógica derivación del principio de supremacía del

artículo 31 CN y como aplicación de la regla de la *razonabilidad*, que manda una adecuada proporción entre los hechos, las normas y la Constitución.

Los *reglamentos autónomos* son aquellos que se dictan en el área interna de la administración pública nacional y que no alcanzan ni al resto de la población ni a los otros poderes del Estado. El fundamento de los reglamentos autónomos proviene del artículo 99, inciso 1, cuando dice que el presidente de la nación “es el jefe supremo de la nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país”. De ahí la doctrina ha establecido que existe una “zona de reserva” propia del Poder Ejecutivo, así como hay una de reserva propia del Legislativo (artículo 75, inciso 32) y del Judicial (artículos 116 y 117).

Los *reglamentos delegados* fueron admitidos progresivamente por la jurisprudencia con carácter restrictivo, ya que se requería la existencia de un *standard inteligible* que determinara en qué marco y con qué condiciones el Poder Ejecutivo podía ejercitar la facultad delegada, entendiéndose que no se delegaba el poder de legislar sino la facultad de determinar las cuestiones de detalle.

Los *reglamentos de necesidad y urgencia* son otro ejemplo de una práctica muy extendida que se incluyó expresamente en la Constitución Nacional. Al igual que la categoría anterior, son institutos de emergencia que se complementan, de manera que el principio es la prohibición de las facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo bajo pena de nulidad insanable, pero se los habilita por razones de verdadera necesidad y urgencia mediante un procedimiento especial que aún no ha sido implementado y de manera restrictiva. Debe relacionarse esta categoría con la anterior, de manera que en ambos casos quedan prohibidos en materia penal, tributaria, electoral y de partidos políticos.

La necesidad de la inclusión de estas últimas dos categorías por parte del constituyente respondió a su gran utilización sobre todo a partir de la política de privatización y la denominada “reforma del Estado” en los años noventa, donde comenzó a verificarse un verdadero traspaso de competencias legislativas al Poder Ejecutivo, desdibujándose a veces los límites de la división de poderes cuando no es el Congreso quien hace la ley, sino que se invierte el procedimiento y la ley la hace el Poder Ejecutivo, quedando sancionada si el Congreso no se opone.

Asimismo, si bien en los últimos tiempos se había hecho frecuente el dictado de “reglamentos de necesidad y urgencia” con alcance general, al igual que las leyes, la reforma constitucional de 1994 ha restringido a la herramienta a su carácter excepcional, que queda limitada a algunas materias específicas. Además se estableció un procedimiento especial para el caso de intervención del ministro jefe de gabinete y la comisión bicameral permanente.

Por otra parte, la segunda parte del artículo 77 CN establece una mayoría agravada para la modificación del régimen electoral y de partidos políticos, conformando una zona de reserva del legislador que se complementa con el artículo 99, inciso 3, cuando prohíbe la práctica del Poder Ejecutivo de dictar reglamentos de necesidad y urgencia en esas materias, por tratarse de decisiones políticas que requieren de un amplio debate al fundamentar las reglas del juego básicas del sistema democrático.

En conclusión, a pesar de que el sistema de separación de poderes ideado por Montesquieu asignó la potestad de dictar normas de alcance general, abstractas, destinadas a todos los ciudadanos, al Poder Legislativo, como más genuino representante de la soberanía popular y como el órgano donde se conforma la *voluntad general* (en términos roussonianos), lo cierto es que existe una gran cantidad de factores que han contribuido a expandir los reglamentos que dicta el Poder Ejecutivo.

Asimismo, la reforma constitucional de 1994 ha establecido límites a la práctica del “veto parcial”, muy utilizada en los últimos tiempos, señalando que la regla es el veto total, es decir, que una ley vetada por el presidente de la nación cae en su totalidad —quedando a salvo la instancia del Congreso—, y admitiendo únicamente el veto parcial cuando la parte no vetada tenga “autonomía normativa”, es decir, cuando conserve una unidad sistemática a pesar de la parte observada. Asimismo, la reforma constitucional ha pormenorizado en el artículo 81 el procedimiento parlamentario de sanción de las leyes, previendo puntualmente los casos de correcciones y rechazos a los mismos.

### *Presupuesto*

Desde la perspectiva del “Estado liberal de derecho”, el presupuesto sirvió como la garantía principal de someter al control del pueblo la gestión de la hacienda pública, a través de sus representantes legítimos. Sin

embargo, ese sistema de control presupuestario ha constituido meramente un mecanismo de carácter formal o de legalidad, frente al cual es menester propugnar un control material o de legitimidad. Resulta necesario contar con un sistema de control más efectivo, conforme a más cercanos criterios de justicia.

En tal sentido, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de manera coherente con la tendencia hacia la democracia participativa que se refleja en todo su texto, dice en su artículo 52 que se establece el carácter participativo del presupuesto y que la ley debe fijar los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos.

El autor Bidart Campos considera que el presupuesto se divide en dos grupos: ingresos y egresos, ubicándose entre los ingresos la autorización para recaudar impuestos, y entre los egresos la autorización para efectuar gastos e inversiones, el reconocimiento de créditos a los particulares, la autorización para hacerlos efectivos, etcétera. El principio de anualidad se cumple con regularidad.

En el caso argentino, como en casi todas las Constituciones, la confección del presupuesto está a cargo del Poder Ejecutivo y su aprobación o rechazo corresponde, por diferentes procedimientos, a este poder. La Constitución reformada pone la facultad de recaudar las rentas en cabeza del jefe de gabinete de ministros, aunque el presidente conserva la responsabilidad política.

En los últimos años, por distintas leyes especiales, durante las presidencias de Menem y De la Rúa, se concedió al Ejecutivo la facultad excepcional de reasignar partidas presupuestarias ya aprobadas por el Congreso; recientemente tal facultad fue votada por el Congreso mediante una agregado a la Ley de Administración Financiera del Estado, en cabeza del jefe de Gabinete de Ministros. La oposición ha criticado la medida, comparándola con “superpoderes”; en tanto que el gobierno sostiene que la Constitución sólo se refiere a la aprobación por el Congreso de la ley de presupuesto y cita los precedentes de los presidentes ya nombrados.

Finalmente, es del caso destacar que el presupuesto no contempla partidas específicas a cargo de la Cámara Nacional Electoral, siendo la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación los únicos órganos judiciales contemplados en los hechos; si bien a la administración electoral compete el turno electoral, la logística y el apoyo económico lo realiza el Ministerio del Interior.

## *2. Poderes presidenciales no legislativos*

El gabinete ha sido incorporado con la reforma de 1994, que le otorgó jerarquía constitucional, siendo actualmente un órgano colegiado de existencia necesaria para la realización de ciertos actos propios del Poder Ejecutivo, como el refrendo de los reglamentos de necesidad y urgencia que puede dictar el presidente acorde a lo dispuesto en el artículo 99, inciso 3, CN. Es una institución peculiar dentro del sistema constitucional, toda vez que el Poder Ejecutivo tiene carácter unipersonal y se concentra en el presidente de la nación.

De todos modos, el estilo personal de cada presidente influye en el desempeño de las instituciones. El presidente Kirchner no convoca a las reuniones regulares de gabinete, priorizando el contacto individual con sus ministros.

La incorporación de un jefe de gabinete como “fusible” frente a crisis o bloqueos del sistema presidencialista fue puesta a prueba durante la crisis de fines de 2001; sin embargo, el presidente De la Rúa no convocó a la oposición a integrar el gabinete, ni el senador Duhalde aceptó el cargo de jefe de Gabinete. La crisis se resolvió con la presidencia provisional del segundo en el mando de la vieja ley de acefalía.

En relación con la designación del jefe de Gabinete de Ministros, éste estará a cargo del presidente de la nación como facultad propia, pudiendo ser removido por el presidente por una mayoría calificada de ambas cámaras del Congreso Nacional. Asimismo, la obligación que tienen los ministros de dar informes al presidente se extiende al ministro jefe de Gabinete.

El jefe de Gabinete no puede desempeñar simultáneamente otro ministerio; tiene un papel muy importante en el refrendo de los principales actos del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo, ya que debe informar periódicamente al Congreso. Esta innovación no registra antecedentes en nuestro derecho constitucional y su funcionamiento deberá ser evaluado a la luz de la práctica de las diferentes personalidades de quienes ocupen el cargo y de las diferentes circunstancias políticas que eleven o disminuyan la relevancia del papel del jefe de Gabinete.

Desde la reforma constitucional se dio el caso de jefes de Gabinete de mucho protagonismo, como Eduardo Bauzá en la presidencia de Menem o Christian Colombo en la presidencia de De la Rúa, así como se presen-

tó en el caso de otros cuyo rol se asemejó más al de un secretario general de la Presidencia.

De la segunda parte del artículo 101 surge que el jefe de Gabinete de Ministros es —en principio— nombrado y removido por el presidente de la nación, pero también puede ser removido por el Congreso a través de una “moción de censura” con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras. Tal disposición lleva a la suposición en cuanto a que el presidente debe designar un candidato que cuente con suficiente consenso en el Legislativo para no sufrir el revés de una remoción. El único ministro que es posible de ser removido por el Congreso es, precisamente, el jefe de Gabinete.

A pesar de las expectativas y debates que generó, lo cierto es que el instituto no ha sido probado en situaciones graves de crisis institucional, como originariamente se previó. Carlos Nino consideraba que la figura del jefe de Gabinete sería un remedio en la crisis y ponía como ejemplo la ocurrida en 1987, cuando Alfonsín, siendo presidente, pierde la mayoría en las cámaras en la segunda elección intermedia de renovación de los cuerpos legislativos, y la mayoría de las provincias cayeron bajo el poder del justicialismo como consecuencia de la situación económico-social imperante.

La tesis de Nino era que si el presidente hubiera podido nombrar un primer ministro líder de la oposición (entonces era Antonio Cafiero), esa crisis hubiera podido superarse. Tal escenario fue —se recuerda— anterior a la reforma constitucional de 1994.

Con posterioridad a dicha reforma, el escenario de crisis institucional más grave se vivió a finales de 2001 con la renuncia del presidente Fernando de la Rúa, ya que el vicepresidente Álvarez había anteriormente renunciado a su cargo. En tal oportunidad, en un grave estado de convulsión social y política, tampoco pudo verificarse la hipótesis, ya que ningún dirigente de la oposición asumió la jefatura de gabinete, sino que ocupó la presidencia en el marco de acefalía previsto en el artículo 88 de la Constitución.

### *3. Poderes de control legislativo sobre el presidente*

En relación con el control legislativo sobre el presidente de la nación, está a cargo de las cámaras el hacer venir a los ministros a su recinto

—interpelaciones— con el objeto de que den explicaciones e informes sobre asuntos que están a cargo del Poder Ejecutivo y de los ministros. Los mismos están obligados a concurrir personalmente y su negativa maliciosa o irrazonable puede derivar en una acusación de juicio político. Los informes deben referirse a la actividad del Poder Ejecutivo y la forma en que los ministros desarrollan los asuntos públicos.

Asimismo, con la reforma se ha procurado que exista una relación más fluida y funcional entre los órganos del poder y no separaciones rígidas, propias de otros tiempos del constitucionalismo. Con ello se ha creado el cargo de jefe de Gabinete, que actúa como vínculo de enlace entre los poderes políticos, debiendo concurrir por lo menos una vez por mes al Congreso, alternativamente a cada una de las cámaras, para informar de la marcha del gobierno.

En relación con las facultades de investigación de las cámaras, ninguna disposición constitucional se refiere a ellas. Su existencia se basa en la costumbre legislativa. Bidart Campos manifiesta que las facultades de investigación de las cámaras se pueden efectuar individualmente o reunidas, como también en forma permanente o *ad-hoc* (v. gr. comisión investigadora bicameral), sólo para legislar o para controlar el correcto ejercicio de las funciones de los otros dos poderes).

#### 4. El “hiperpresidencialismo” hegemónico

A las fuertes atribuciones que la Constitución originaria concentró en el presidente argentino se fueron agregando otras que provinieron de la práctica. En este aspecto mucho han tenido que ver las personalidades de quienes ejercitaron el cargo y que le otorgaron una impronta personal y carismática al cargo, que se relacionó con la figura del “caudillo”, y que estableció una comunicación directa con el electorado más allá de los aspectos estrictamente legales. Las presidencias de Bartolomé Mitre, Julio A. Roca, Hipólito Yrigoyen y Juan D. Perón fueron paradigmáticas en el sentido indicado. De ese modo, cuando Arturo E. Sampay defendiera la reelección de Perón en la Convención Constituyente de 1949, sostuvo que la misma se asentaba “...en la sublimación del prestigio de un hombre y la acción personal en consecuencia de la empresa que sólo se agota cuando se cumplen los objetivos... La empresa argentina depende de la posibilidad constitucional de que el general Perón sea reelegido presi-

dente”.<sup>1</sup> Semejante argumento, sostenido por el principal constitucionalista del peronismo, es demostrativo del alcance del personalismo en el Poder Ejecutivo.

La personalización del poder, tal como lo sugiere Giovanni Sartori, afecta la eficacia del sistema político. En primer lugar porque los políticos no son elegidos por su capacidad para encontrar soluciones a los problemas planteados, sino por otros rasgos que en la actualidad son efectos de la “video-política”. En segundo término, porque tal personalización hace perder a la gente la percepción correcta de los problemas que se presentan, ya que hace creer que todo es cuestión de encontrar a un visionario adecuado y encomendarle una misión trascendente para que los problemas desaparezcan como por arte de magia. En tercer lugar, porque la personalización del poder favorece las presiones corporativas y ellas no están dirigidas a resolver los problemas que afectan a la sociedad en su conjunto, sino sólo los que afectan a su sector.<sup>2</sup>

La complejidad del corporativismo latinoamericano ha sido captada correctamente por O’Donnell cuando lo caracteriza como “bifronte” y “segmentario”. El primer rasgo se pone de manifiesto en el hecho de que el corporativismo que se da en Latinoamérica tiene tantos componentes “estatizantes” como “privatistas”: es estatizante en la medida en que presenta un elemento de conquista y subordinación por parte del Estado respecto de organizaciones de la sociedad civil; es privatista en la medida en que sectores de las instituciones públicas devienen “colonizados” por grupos privados y organizaciones.<sup>3</sup>

Distintas razones han confluído para la conformación del “hiperpresidencialismo argentino”, como fuera definido por Carlos Santiago Nino. Según este autor, han confluído una cantidad de razones originadas en la práctica constitucional que han encumbrado al Ejecutivo en desmedro de los otros poderes del Estado, toda vez que menciona un “debilitamiento” del Legislativo y una “declinación” del Poder Judicial a ejercitar las fa-

<sup>1</sup> Sampay, Arturo E., *La reforma constitucional*, La Plata, Ediciones de la Biblioteca Laboremus, 1949, p. 72. Citado por Pérez Guilhou, Dardo, *Derecho constitucional de la reforma de 1994*, t. III: *El Poder Ejecutivo*, Buenos Aires, Depalma, Instituto de Estudios Constitucionales y Políticos.

<sup>2</sup> Sartori, G., “Representation: Representational Systems”, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, pp. 472 y ss.

<sup>3</sup> O’Donnell, “Corporatism and the Question of the States”, en Mallory (comp.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, p. 47.



cultades de control que le son propias. Sin duda, la causa más importante de esa deformación ha sido la interrupción de la cultura y la práctica democráticas que favorecieron las decisiones concentradas en desmedro del debate democrático. Para Nino, esa es una de las razones por las que los intereses corporativos se nuclearon en derredor de la figura presidencial. El diagnóstico general de esa situación es que el Poder Ejecutivo salió ganancioso no sólo frente a las otras dos ramas del Poder Federal, sino también frente a los gobiernos provinciales, ocurriendo en los hechos —de manera paralela— un debilitamiento del federalismo.<sup>4</sup>

La interrupción de los procesos constitucionales llevó al frecuente cierre del Congreso, con la falta de continuidad y pérdida de práctica cívica y de ejercicio de los derechos políticos. A partir de 1930, por su parte, cuando se produjo el primer golpe de Estado de carácter nacionalista que derrocó al presidente Hipólito Yrigoyen, la Corte Suprema de Justicia de la Nación legitimó el golpe, comenzando la elaboración de la denominada “doctrina *de facto*” basada en la intención de mantener la continuidad jurídica del Estado, pero a costa de renunciamentos en el control de constitucionalidad de los actos de gobierno del Poder Ejecutivo. A medida que se fueron sucediendo nuevos golpes de Estado, la Corte Suprema perfeccionó su “doctrina *de facto*” apelando a la doctrina de Constantineau y sosteniendo que los actos jurídicos de los gobiernos *de facto* (decretos-leyes) mantenían su legitimidad al iniciarse un nuevo periodo *de jure*. En un comienzo esa legitimidad necesitó de un acto expreso de ratificación legislativa por el Congreso, pero más tarde la doctrina “se perfeccionó” interpretándose que el acto jurídico tenía presunción de legitimidad, excepto en el caso de ser expresamente derogado por el nuevo Congreso Constitucional.

La doctrina de las “cuestiones políticas no judiciales” fue otro factor decisivo. La Suprema Corte de los Estados Unidos elaboró la doctrina de las *political questions*, contemplando algunos casos limitados en que los jueces no podían ejercer el control de constitucionalidad sobre los actos de los órganos políticos, por considerarse facultades privativas de los otros poderes sobre cuya oportunidad no correspondía opinar a los jueces (por ejemplo, declaración de guerra). La doctrina de las “cuestiones políticas” adquirió en la Argentina márgenes cada vez más amplios, de

<sup>4</sup> Nino, Carlos S., *Fundamentos de derecho constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992.

modo tal que una cantidad de materias pasaron a calificarse como tales, entre otras la declaración de “estado de sitio” y la “intervención federal” en las provincias.

La declinación de los otros poderes coincidió con una mayor concentración de facultades en el Ejecutivo y en el recurrente uso de algunos institutos de emergencia constitucional como el “estado de sitio” y la “intervención federal” a las provincias. El estado de sitio es un instituto de emergencia constitucional previsto para los casos de “ataque exterior” o de “conmoción interior”. Su dictado corresponde al Congreso, o al presidente dando cuentas al mismo en caso de receso o de ataque exterior (artículo 23 CN). Durante su vigencia se suspenden las garantías constitucionales en el punto donde el estado de sitio esté declarado; el presidente no podrá aplicar penas pero sí puede arrestar a personas y trasladarlas de un punto a otro del territorio. La Corte Suprema, en el caso “Antonio Sofía” había decidido que no correspondía a los jueces revisar la declaración política del estado de sitio, aunque sí era revisable la “razonabilidad” de las medidas adoptadas durante la vigencia del mismo.

La recurrencia a este instituto fue reiterada y abusiva, aun cuando en muchos casos la medida fuere injustificada. De hecho, los presidentes recurrieron muchas veces a ellas para acrecentar su poder en desmedro de los opositores políticos. La página más negra del “estado de sitio” fue la ocurrida durante la última dictadura militar, bajo cuyos efectos muchas personas fueron arrestadas y puestas “a disposición del Poder Ejecutivo Nacional”. La Corte de entonces, a partir de los fallos “Zamorano”, “Timmerman” y “Pérez de Smith”, fue haciendo lugar a distintos recursos de *habeas corpus* que permitieron aclarar la situación de personas cuyo paradero era desconocido. Recuperada la democracia en 1983 se dictó una nueva ley de *habeas corpus* bajo la inspiración del senador Fernando de la Rúa, que dispuso la revisión por los jueces, en todos los casos, de la declaración del estado de sitio. Ese saludable principio ha sido también recogido en el nuevo artículo 43 CN, reformada en 1994.<sup>5</sup>

Otro tanto ha ocurrido con la “intervención federal”, una institución de emergencia prevista en la Constitución Nacional argentina que no está en la Constitución de los Estados Unidos. Conforme al artículo 60. de nuestra Constitución Nacional, el gobierno federal puede intervenir una

<sup>5</sup> Dalla Vía, Alberto Ricardo, *Constitución de la Nación Argentina. Texto según la reforma de 1994, comentada*, Librería Editora Platense, 1994.

provincia en casos de invasión extranjera o cuando sea necesario restablecer la plena vigencia de las instituciones republicanas. El fundamento de tan excepcional medida es el mayor centralismo del federalismo argentino en relación con el estadounidense, según ya vimos. El artículo 5o. CN dispone que las provincias deben dictar sus Constituciones conforme a los principios de la Constitución federal, tanto en lo referido a las declaraciones, derechos y garantías (parte dogmática) como en lo relativo al diseño de los poderes (parte orgánica). Hasta la reforma constitucional de 1994 existió en este tema una “laguna” en cuanto a cuál era el órgano que debía declarar la intervención federal a una provincia. La doctrina en general se inclinó por interpretar que tal declaración correspondía al Congreso y que el Ejecutivo sólo podía ejercitarla en limitadas ocasiones, como cuando aquél no estuviera reunido (receso), en cuyo caso debía ser inmediatamente convocado. La circunstancia de que la intervención federal fuese considerada una “cuestión política no judicial”, conforme a la vieja jurisprudencia de la Corte Suprema en los casos “Cullen c/ Llerena” y “Orfila”, favoreció que la misma fuera muchas veces declarada por el Poder Ejecutivo.

Durante la presidencia de Carlos S. Menem se intervinieron por decreto del Poder Ejecutivo las provincias de Corrientes y de Santiago del Estero, ocasionando una reacción política que concluyó en una norma expresa incluida en el artículo 75 CN, conforme a la cual es al Congreso a quien corresponde ejercitar esta potestad excepcional. Conviene aclarar que el abuso al que se presta la intervención federal fue frecuentemente el de remover gobiernos opositores para reemplazarlos por partidarios leales al gobierno nacional o preparar las condiciones para una elección favorable de las autoridades provinciales. En este pecado han incurrido tanto los gobiernos peronistas como los radicales y los conservadores en distintos tiempos; aun cuando hayan existido presidentes que pueden honrarse de no haber utilizado en ninguna oportunidad el denominado “remedio federal”.

Son muchos los autores que han destacado el incremento “autoritario” de los poderes presidenciales desde la Constitución de 1853, entre los que cabe citar a Italo Luder, César E. Romero y Dardo Pérez Guilhou.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Luder, Italo A., “Sociología del Parlamento”, Boletín de *La Ley* del 14 de octubre de 1958; Romero, César Enrique, “El Poder Ejecutivo en la realidad política contempo-

Este último señala como causas que han intervenido en ese proceso las siguientes:

- La frecuencia de los estados de emergencia.
- Las facultades militares.
- La conducción de las relaciones internacionales.
- La política y planes de desarrollo económico y social.
- La dirección burocrática.
- La delegación de facultades legislativas.
- La crisis del Parlamento y de representatividad de los partidos políticos.
- La jefatura del partido gobernante.
- La centralización de los estados, poniendo en decadencia al federalismo.
- La lucha contra los grupos de presión.
- El progreso técnico y científico.
- La masificación e industrialización de la sociedad actual.
- La función de planificación en el Estado moderno.

En consecuencia —agrega—, las limitaciones formales de la Constitución de 1853 han experimentado la derogación de hecho, y las interpretaciones política, doctrinaria y, más de una vez, jurisprudencial, han permitido la legalización de un nuevo presidente en la Argentina.<sup>7</sup> Pero especialmente destaca cómo en la práctica se fue agregando a las funciones del presidente una jefatura que no estaba prevista en la Constitución originaria: la jefatura de gobierno, entendida ésta como “el trazado de la política global y la adopción de las decisiones fundamentales destinadas a realizarla”.<sup>8</sup> Este avance se visualizaría en tanto la formulación de las políticas correspondía al Congreso en la Constitución de 1853, sin perjuicio de las facultades “reglamentarias” y de “ejecución” del presidente (artículo 99, inciso 2, conforme al texto reformado en 1994 —ex artículo 86, inciso 2, antes de la reforma—). Pero en la realidad, el presidente

ránea”, *Derecho constitucional*, Buenos Aires, Víctor P. de Zavalía, 1975, t. 1, cap. 10. Citados por Pérez Guilhou, Dardo, *op. cit.*, nota 1.

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> Oyhanarte, Julio, *Poder político y cambio estructural en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, 1969, cap. III, p. 58. Citado por Pérez Guilhou, Dardo, *op. cit.*, nota 1.

comenzó a tomar la iniciativa en los proyectos parlamentarios y cruzó desde una función de mero “colegislador” a una función activa en la sanción de las leyes que se manifiesta en la apelación cada vez más reiterada a los “decretos de necesidad y urgencia”, como así también a la práctica distorsiva del “veto parcial” y “promulgación parcial” de leyes, con lo que se altera la unidad de las mismas, además de la reiterada recurrencia a la práctica de la “delegación legislativa” que se acentuó en los últimos años en materia económica con motivo de la denominada “reforma del Estado” y la política de privatizaciones.

Ese autoritarismo se vio —incluso— reflejado en las últimas reformas de las Constituciones provinciales. La Constitución de La Rioja de 1986, en su artículo 115, dice: “La función ejecutiva provincial será desempeñada por el gobernador, quien es el jefe político de la administración de la provincia...”. Las Constituciones de Salta de 1986, en su artículo 137, y de Córdoba de 1987, en su artículo 144, dicen, respectivamente, que: “El gobernador formula y dirige las políticas de la provincia...”.

El protagonismo decisivo del Ejecutivo en la tarea legislativa llegó al extremo de invadir el ámbito judicial en el caso de los indultos concedidos por el actual presidente a los comandantes militares de la represión y a algunos cabecillas de organizaciones terroristas, en materias que eran de indiscutible competencia del Congreso por vía de amnistías generales.<sup>9</sup>

La crítica al “hiperpresidencialismo” argentino encontró cabida institucional en los “dictámenes” del Consejo para la Consolidación de la Democracia, organismo asesor de la Presidencia de la Nación durante el periodo presidencial de Raúl Alfonsín, quien elaboró, por encargo de éste, distintas propuestas sobre una reforma constitucional que tendría por objeto consolidar el sistema democrático recuperado en 1983, luego de un largo periodo de dictaduras militares. Dicho Consejo tenía como coordinador al doctor Carlos S. Nino, un destacado filósofo del derecho, y estaba integrado por distintas personalidades del espectro político, de la ciencia y la cultura, en la pretendida búsqueda de un amplio consenso para el proyecto. Entre otras destacadas personalidades, integraba el Consejo el doctor Genaro R. Carrió, quien había presidido la Corte Suprema de Justicia. La propuesta elaborada por el Consejo para la Consolidación de la Democracia consistía en la confección de un nuevo mode-

<sup>9</sup> Pérez Guilhou, Dardo, *op. cit.*, nota 1.

lo constitucional “semipresidencialista” o “semiparlamentario” que mitigara el tan criticado “hiperpresidencialismo hegemónico”.<sup>10</sup>

Después de exponer las razones que llevaron a esa deformación del modelo presidencialista, el Consejo se inclinaba por “parlamentarizar” el sistema de modo que una cultura del debate en la formación de la voluntad suplantara la concentración de un modelo corporativo de presiones sobre el Ejecutivo. Analizando los distintos modelos comparados, la tendencia a parlamentarizar el sistema se fue inclinando posteriormente hacia un modelo semipresidencial o semiparlamentario, como el francés, y posteriormente algo más mitigado, como el modelo portugués. Se preveía, así, la existencia de un primer ministro o ministro coordinador que desligara al presidente de la tarea de administración y —en parte— también de la tarea de gobierno. Al mismo tiempo, el primer ministro o ministro coordinador podría actuar como “fusible” en situaciones de grave tensión política, sin desgastar de ese modo la figura presidencial. Se proponía también la elección directa del presidente de la nación por medio de un sistema de doble vuelta o *ballotage*, eliminándose la práctica del “colegio electoral”. 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, bajo la denominación de “Senado Federativo”, se concentraría en el fortalecimiento de las representaciones provinciales, contando con iniciativa parlamentaria en las materias de interés federal. Cabe señalar que aun con matices mitigados, muchas de esas propuestas fueron consideradas en la reforma constitucional de 1994, que tuvo entre los principales antecedentes nacionales a los referidos “dictámenes” y a los “dictámenes” de la Comisión Asesora para la Reforma Institucional de 1972, que ya en su oportunidad proponía la reducción del mandato presidencial a cuatro años con posibilidad de reelección por un periodo igual, y distintas reformas destinadas a la modernización parlamentaria.<sup>11</sup>

De ese modo, el modelo “semipresidencialista” o “semiparlamentario” del Consejo para la Consolidación de la Democracia se fundamentó en

<sup>10</sup> Consejo para la Consolidación de la Democracia, *Dictamen preliminar sobre la reforma constitucional*, Buenos Aires, Eudeba, 1986; *Segundo dictamen sobre la reforma constitucional*, Buenos Aires, Eudeba, 1987.

<sup>11</sup> *Idem*. Los *Dictámenes* de la Comisión Asesora de 1971, por su parte, han sido publicados por el Ministerio del Interior de la República Argentina.

una crítica de tipo estructural al presidencialismo como tal y a su aplicación en el contexto argentino. Uno de los autores más citados en apoyo de esa tesis ha sido Juan Linz, quien sostiene que el presidencialismo, cuando se funda además en un sistema bipartidista, conduce a constantes “bloqueos” entre Ejecutivo y Legislativo que impiden la realización efectiva de determinadas políticas de gobierno. Un ejemplo de esto sería la falta de apoyo parlamentario —por carecer de mayoría propia— que tuvo Alfonsín para implementar su proyecto de reforma sindical. Sostiene Linz que en el sistema presidencialista se da un “juego de suma cero”. Un juego de “suma cero” es una estructura de interacción en la que todo lo que cada participante gana lo pierde alguno de los otros participantes, a diferencia de juegos de suma positiva (como el mercado, cuando funciona bajo condiciones ideales).

Esto favorece, a su criterio, el endurecimiento de la oposición, que no repara en cualquier método para criticar u oponerse al gobierno.<sup>12</sup> La tesis de Linz es acogida por Nino, quien en su obra *Fundamentos de derecho constitucional*<sup>13</sup> desarrolla ampliamente este punto, destacando las diferencias que existen entre ser gobierno y oposición en la realidad política argentina; así —dice—, mientras los primeros gozan de prebendas, cargos públicos, acceso al financiamiento de sus campañas políticas, etcétera, los segundos, por su parte, deben frecuentemente sufragar su actividad política con su propio peculio.

El presidencialismo genera una fuerza centrípeta que conduce al bipartidismo, contraponiéndose a la fuerza centrífuga del sistema electoral proporcional, que promueve el pluripartidismo. En la medida en que prevalece la primera fuerza, como ocurrió tradicionalmente en la Argentina, ello contradice la exigencia de variedad y definición ideológica de los partidos, ya que los partidos tienden a ser grandes coaliciones que engloban muy diferentes concepciones ideológicas, expuestas en forma extremadamente vaga. Dado el rol de intermediarios en la representación que tienen los partidos, ello afecta gravemente el valor epistémico del sistema bajo la concepción deliberativa de la democracia.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Linz, Juan, “Democracia presidencialista o parlamentaria. ¿Hay alguna diferencia?”, Consejo para la Consolidación de la Democracia, *Presidencialismo versus parlamentarismo*, pp. 19 y ss.

<sup>13</sup> Nino, Carlos S., *op. cit.*, nota 4.

<sup>14</sup> *Idem.*

Las deformaciones que ha sufrido el procedimiento democrático hasta 1983 hace más difícil apreciar el impacto del sistema electoral sobre la dinámica política argentina. De todos modos, se advierte que el actual sistema proporcional por distrito tiene algún impacto centrífugo en el sistema de partidos, aunque no el suficiente como para neutralizar la presión centrípeta que ejerce el sistema presidencialista: en efecto, mientras el presidencialismo argentino produce una polarización hacia el bipartidismo, el sistema electoral por distritos genera una tendencia contraria que explica la aparición variable de un tercer partido, de partidos provinciales y de algunas agrupaciones menos relevantes. Por otra parte, los legisladores del partido oficialista suelen adoptar una actitud sumisa hacia el presidente, y los legisladores de la oposición suelen tomar una actitud fuertemente adversa hacia el Poder Ejecutivo.

Esto se relaciona con el debilitamiento del papel del Congreso argentino. A decir de De Vergottini, el Parlamento cumple en las democracias pluralistas básicamente dos funciones: la función de orientación política y la función de control. Ambas se han debilitado desde la sanción de la Constitución histórica. A la función de gobierno ya nos hemos referido y no es el caso extendernos aquí sobre el debilitamiento de los controles, aunque sí es menester referir que el notorio incremento de las funciones y competencias del Estado no ha sido acompañado por un proporcionado reforzamiento de controles, ya garantías, como ha señalado con insistencia el destacado constitucionalista Jorge Reinaldo Vanossi.<sup>15</sup>

Conforme a una serie de indicadores de conflicto entre Ejecutivo y Legislativo elaboradas por Molinelli, la relación entre el Congreso y el presidente fue de adversidad desde el mandato de Figueroa Alcorta hasta el de Castillo (con un registro mayor durante la Presidencia de Yrigoyen), y desde la Presidencia de Frondizi hasta la de Alfonsín, aunque este carácter conflictivo implicaba un equilibrio de fuerzas en el primer periodo indicado, mientras que en el segundo periodo el conflicto está marcado por una clara superioridad del presidente.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Vanossi, Jorge Reinaldo, *Teoría constitucional*, Buenos Aires, Depalma, vol. 1 y 2. Véase, también, del mismo autor: *El Estado de derecho en el constitucionalismo social*, Buenos Aires, Eudeba, 2000.

<sup>16</sup> Molinelli, Guillermo, "President-Congress Relations in Argentina (1960-1990)", ponencia presentada en el XIV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política.



### *5. El Poder Ejecutivo en la reforma constitucional de 1994*

La idea del “presidencialismo mitigado” ha encontrado, sin embargo, su cauce en la reforma constitucional de 1994, por razones que obedecen más a la dinámica política que a los antecedentes jurídicos. El “Pacto de Olivos” entre el presidente Carlos Menem y el ex presidente Raúl Alfonsín abrió las puertas de una reforma constitucional buscada por el oficialismo con el indisimulado propósito de obtener la reelección del presidente y vicepresidente de la República, vedada en el texto originario de 1853 que fijaba un periodo de seis años, sin reelección inmediata, aunque con la posibilidad de una nueva elección si había transcurrido un periodo, como ocurrió efectivamente en los casos de Julio A. Roca y de Hipólito Yrigoyen, únicos presidentes argentinos que resultaron reelectos bajo el sistema de la “Constitución histórica”, con la salvedad de que mientras Roca pudo completar su segundo mandato, afirmado en su condición de caudillo del conservadurismo, el caudillo radical Yrigoyen fue derrocado a poco de iniciarse su segundo mandato por la revolución militar-nacionalista de 1930. Juan Domingo Perón, quien también fue reelecto y no pudo culminar su segundo mandato al ser derrocado por la “Revolución Libertadora” en 1955, lo fue en virtud de la Constitución peronista de 1949, un texto inspirado en el “constitucionalismo social”, hecho a medida del caudillo que tenía amplias mayorías pero que no pudo superar los requisitos formales de la “Constitución histórica” en cuanto a las mayorías necesarias para producir esa reforma; motivo por el cual, una vez derogada la Constitución de 1949, su ilegitimidad no fue jamás subsanada, ni aun tampoco por la reciente reforma de 1994 realizada durante el mandato de un gobierno “justicialista”.

El tema de la “reelección presidencial” ha sido un fantasma que ha sobrevolado con frecuencia en el presidencialismo argentino, posiblemente fundado en aquel principio natural a la condición humana de tratar de permanecer en el poder durante el mayor tiempo posible, descrito con maestría por Maquiavelo al dar nacimiento a la ciencia política con su obra sobre los principados y que el profesor Alberto Antonio Spota, en un profundo y meditado trabajo sobre la naturaleza del poder y la relación entre “lo jurídico” y lo “político”, explica diciendo que al poder político no se lo declama, sino que se lo ejerce. Y que el primer objetivo, una vez alcanzado el poder, consiste en permanecer en el mismo durante

todo el tiempo que sea posible.<sup>17</sup> Tal vez por conocer la tradición caudillesca latinoamericana, y por haber experimentado los largos años de la “tiranía” de Juan Manuel de Rosas durante el siglo pasado, Alberdi era contrario a cualquier reelección, sea inmediata o después de un periodo presidencial, aun cuando los constituyentes de 1853 consagraron esta última fórmula. La limitación temporal del mandato era así una de las restricciones que compensaba la suma de poderes otorgada al presidente.

El ejemplo extranjero más utilizado para fundamentar la idea de la reelección presidencial fue, una vez más, la Constitución de los Estados Unidos. Se dijo así que un mandato de cuatro años ponía a prueba las cualidades del presidente y que si ese presidente ratificaba la confianza del electorado en una nueva elección, al fin y al cabo elevar el mandato a ocho años en lugar de seis, como el plazo de la Constitución de 1853, lo que no significaba agravar tanto las cosas. Al fin y al cabo, se decía, las democracias más desarrolladas de Occidente admiten la reelección de sus Ejecutivos. Otro argumento muy usual fue el de la unificación de los mandatos del presidente con los mandatos del Poder Legislativo a fin de hacer coincidir las fechas de elecciones y verse en la obligación de consultar con tanta frecuencia a la ciudadanía. De modo que las propuestas de reforma proponían también acortar a cuatro años el mandato de los senadores, que de acuerdo con la Constitución de 1853 tenían una duración de seis años. Como antecedente de la propuesta, la reforma provisoria de 1972, que fue realizada por el gobierno *de facto* del general Lanusse como transición hacia la recuperación democrática que culminó en el regreso del peronismo —y del propio Perón— en 1973, previó la reelección presidencial y el acortamiento de los mandatos legislativos, aun cuando no se llegó a cumplir un mandato presidencial porque la viuda del presidente fallecido en 1974, Isabel M. de Perón, fue derrocada por un nuevo golpe militar en marzo de 1976.

En el proyecto elaborado por el Consejo para la Consolidación de la Democracia durante la presidencia de Raúl Alfonsín —que no llegó a concretarse en una reforma— se proponía también una sola reelección con mandatos de cuatro años, y por decisión del propio presidente en ejercicio se establecía que la reforma no afectaría los términos de su propio mandato, atento a que él mismo surgía de una elección realizada bajo

<sup>17</sup> Spota, Alberto Antonio, *Lo político, lo jurídico, el derecho y el Poder Constituyente*, Buenos Aires, Plus Ultra.

la vigencia de la Constitución anterior. No fue esto lo que ocurrió en el caso actual, porque el presidente Menem fue elegido bajo la vigencia de la Constitución de 1853 para un mandato de seis años —sin reelección—, y producida la reforma de 1994 obtuvo la reelección por un nuevo periodo de cuatro años, conforme fue aclarado en el capítulo correspondiente a las “disposiciones transitorias”.<sup>18</sup>

La Constitución argentina pertenece a la categoría de *Constitución rígida*, si seguimos la clasificación de Bryce, en cuanto al sistema de reforma, ya que se requiere la convocatoria de una Convención Constituyente y que —previamente— el Congreso declare la “necesidad” de la reforma, indicando los puntos a reformarse, para lo cual es necesaria una mayoría de 2/3 de los miembros totales de cada cámara. La rigidez de este sistema dificulta enormemente la posibilidad de reformar la Constitución, y a pesar del manifiesto interés del gobierno de Menem por lograr la reelección no se tenía la mayoría necesaria en la Cámara de Diputados, razón por la que el gobierno estaba forzando la realización de una “consulta popular vinculante” para forzar la voluntad de los legisladores. En tales circunstancias es cuando se produce el denominado “Pacto de Olivos”, que al ser ratificado por el partido justicialista y por el partido radical —con profundas disidencias— abrió las puertas a las mayorías necesarias para la reforma constitucional.

La reforma constitucional argentina de 1994 se caracterizó por su alto contenido “transaccional”, ya que si bien la politización se entiende normal en todo proceso constituyente,<sup>19</sup> se dio aquí el caso de un “pacto” que condicionó el contenido mismo de la reforma que se instrumentó en la Ley 24.309 declarativa de la necesidad de la reforma, estableciendo una cantidad de temas “habilitados” (artículo 3o.) y un “núcleo de coincidencias básicas” (artículo 2o.) que debía ser votado “en bloque” por la Convención Constituyente, bajo pena de nulidad (artículo 5o.). Esta no-

<sup>18</sup> Cabe aclarar que la unificación de los mandatos de los senadores en la reforma de 1994 no se unificó en cuatro años como lo propusieron los acuerdos de “Olivos”, sino en seis años por decisión del propio Senado al votarse la Ley 24.309, que declaró la necesidad de la reforma constitucional, conforme al sistema “rígido” previsto en el artículo 30. Sobre el tema puede verse el libro *La reforma constitucional argentina*, publicado por la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, y especialmente el trabajo del doctor Alberto Antonio Spota sobre “Legalidad y legitimidad de la reforma”.

<sup>19</sup> El profesor Alberto Antonio Spota define al poder constituyente como “...poder político que se juridiza al normarse...”.

vedad de votar “en bloque” y en una sola votación un conjunto muy numeroso de temas planteó serias dudas sobre la legitimidad del procedimiento y el condicionamiento que se establecía para los convencionales constituyentes. La Convención Constituyente, sin embargo, legitimó la disposición al incorporar esa forma de votación en el propio reglamento de la Convención.<sup>20</sup>

En ese “núcleo de coincidencias básicas” es donde estuvo contenida la sustancia del acuerdo político que consistió en el interés del oficialismo de obtener la reforma constitucional, por un lado, frente a la intención del radicalismo de “atenuar el hiperpresidencialismo”, por el otro, junto a otros aspectos relativos a la “modernización del Parlamento” y a la incorporación de un Consejo de la Magistratura que mejora el procedimiento de designación de los magistrados. En una libre lectura podría inferirse que Alfonsín buscó como “moneda de cambio” a la reelección de Menem conseguir incorporar a la Constitución las propuestas que había elaborado el Consejo para la Consolidación de la Democracia.

Las negociaciones posteriores al Pacto de Olivos fueron, sin embargo, desdibujando ese objetivo y el modelo finalmente propuesto estuvo muy lejos de las propuestas “a la francesa” o “a la portuguesa” que propugnaban los “Dictámenes” del Consejo. Se dispuso la creación de un jefe de Gabinete de Ministros (artículo 100 CN) que tiene a su cargo la administración general del país; sin embargo, una lectura apenas más profunda determina que ni siquiera esa jefatura administrativa le fue concedida, toda vez que la responsabilidad política por la administración continúa en manos del presidente (artículo 99).

Esa circunstancia también se advierte en otros aspectos de la norma constitucional; así, por ejemplo, el jefe de Gabinete tiene actualmente la facultad de recaudar las rentas (artículo 100), pero esa facultad es también supervisada por el presidente (artículo 99). La debilidad de la figura se acentúa aún más tan pronto se advierte que el pretendido “jefe de Gabinete” goza de menor estabilidad que el resto de los ministros-secretarios de Estado. El jefe de Gabinete puede ser destituido tanto por el presidente de la nación como por el Congreso, en tanto que los demás ministros sólo pueden ser removidos por el presidente. Vanossi ha observado, con razón, que no existe el equilibrio propio de los sistemas parlamentarios

<sup>20</sup> Al respecto véase Dalla Vía, Alberto Ricardo, *Constitución de la Nación Argentina...*, *cit.*, nota 5.

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.<sup>21</sup> Esta debilidad lleva al propio Vanossi a afirmar que ni siquiera estamos ante un *primus inter pares* y que el Ejecutivo argentino se ha transformado en un sistema “híbrido”.<sup>22</sup>

Sin embargo, los defensores de la nueva figura, como Alberto García Lema, señalan que habrá que observar a la nueva figura en el juego de la dinámica política. De ese modo puede ocurrir que con presidentes de gran apoyo popular y personalidad haya jefes de Gabinete de “bajo perfil”, en tanto que la figura del jefe de Gabinete pueda acrecentarse y asumir roles preponderantes cuando existan crisis políticas de desgaste y pérdida de caudal electoral del presidente.<sup>23</sup> El ejemplo más difundido de esa situación ha sido destacado por Carlos Nino en sus *Fundamentos de derecho constitucional*, y corresponde a la crisis posterior a 1987 cuando el presidente Alfonsín perdió el apoyo parlamentario y la mayoría de las provincias se inclinaron en favor del líder peronista Antonio Cafiero, de la fracción “renovadora” del peronismo. Afirma Nino que si en tal circunstancia hubiera existido la posibilidad de nombrar a Cafiero como primer ministro se hubieran superado muchas consecuencias negativas de la crisis posterior.<sup>24</sup>

Otro aspecto importante de la reforma en cuanto al presidencialismo se refiere es la cuestión del régimen electoral. Con anterioridad existía la elección indirecta con colegio electoral, a la manera de la Constitución estadounidense en sus inicios. El Colegio Electoral era sumamente criticable por la “intermediación” que producía entre el cuerpo electoral y los candidatos o elegidos. Correspondía a una concepción clasista o “elitista” de la democracia que daba lugar a posibles “contubernios” o manipulación de la elección. En su reemplazo se ha buscado establecer la elección directa del presidente a través del sistema de doble vuelta, con algunas singularidades propias como que la mayoría requerida para triunfar en la elección no es del 50% como en el *ballotage* francés sino del 45%, con

<sup>21</sup> Vanossi, Jorge Reinaldo A., *Comentarios a la reforma constitucional*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 1995.

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> García Lema, Alberto, *La reforma por dentro*. Véase, también, Rosatti, Horacio (coord.), *La reforma de la Constitución*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni.

<sup>24</sup> Nino, Carlos S., *op. cit.*, nota 4.

el agregado de que si algún partido obtiene una diferencia superior al 10% con respecto al segundo, podrá triunfar con el 40% de los votos válidamente emitidos (excluye votos en blanco e impugnados).

Se ha criticado esta fórmula en tanto se estaría consagrando un presidente que no ha logrado la mayoría absoluta del padrón, defecto que no sustentaba el colegio electoral que, además, equilibraba la representación federal de las provincias en la elección presidencial. El actual sistema favorece en cambio la concentración del voto en un país heterogéneo desde el punto de vista de la ocupación poblacional del territorio como es la Argentina. En síntesis, puede ocurrir que con triunfar en los cuatro distritos electorales más importantes (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos) se gane una elección nacional.

A pesar de su anunciada intención de “atenuar el presidencialismo”, la reforma ha merecido críticas que se suman a la indefinición de muchas instituciones que han quedado libradas a leyes reglamentarias que dependerán de ocasionales mayorías parlamentarias y que el oficialismo no parece demostrar demasiado interés en promover. Ha dicho Pérez Guilhou: “...criticamos la reforma porque afirma en exceso el poder presidencial, poniendo en riesgo su ejercicio por los abusos que suele conllevar el ejercicio continuado de la suma de facultades que hemos enumerado anteriormente...”.<sup>25</sup> Por su parte, Vanossi sostiene:

En definitiva, el sistema puede demostrar dos variables: puede ocurrir que funcione la figura del jefe de Gabinete, o que no funcione. Si no funciona, esa hipótesis vendría a corroborar su innecesidad; y si no funciona, vamos a comprobar que desconcentra, pero no descentraliza. Es claro, por este reparto de competencias, que el jefe de Gabinete desconcentrará funciones del presidente, pero no descentralizará el poder. La clave de la cuestión está en la descentralización. Y por lo tanto la figura del jefe de Gabinete no sirve para lo que realmente importaba, que era aumentar el control (o aumentar el vigor de un control desfalleciente) y procurar una mayor descentralización política...<sup>26</sup>

Las propias Constituciones son también menos esquemáticas. Se han extendido los textos, hay un desapego mayor del normativismo. La reciente reforma constitucional argentina es un ejemplo de globalización jurídica.

<sup>25</sup> Pérez Guilhou, Dardo, *op. cit.*, nota 1.

<sup>26</sup> Vanossi, Jorge Reinaldo, *Comentarios a la reforma constitucional, cit.*, nota 21.

ca constitucional. El texto histórico de 1853 se inspiró en la Constitución de los Estados Unidos como aquí está dicho y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, durante largos años, ha seguido las líneas jurisprudenciales de la Supreme Court de los Estados Unidos.

6. *Instituto de Rendición de Cuentas. La Auditoría General de la Nación*

La Constitución reformada define a la Auditoría como un “organismo de asistencia técnica del Congreso”, siendo el control externo del sector público nacional, en sus aspectos *patrimoniales, económicos, financieros y operativos*, una atribución propia del Poder Legislativo. La figura se encuentra en el ámbito que Loewenstein define como control de tipo “horizontal” (inter órgano) del Legislativo sobre el Ejecutivo. El objeto material de ese control son los actos administrativos referidos a la hacienda pública.

La autonomía a que se refiere el artículo 85 es meramente funcional y, por lo tanto, el control del Congreso sobre la hacienda pública se ajusta a las siguientes previsiones constitucionales, en orden a la limitación de los poderes que surge de los artículos 1o. y 121 de la Constitución Nacional, hay control parlamentario:

- 1) En la aprobación de la cuenta de inversión (artículo 75, inciso 8), dejando a salvo que la fiscalización de los recursos coparticipados estará a cargo de un organismo federal especial (artículo 75, inciso 3).
- 2) En las comisiones de seguimiento presupuestario.
- 3) En la aprobación del presupuesto (artículo 75, inciso 8), que supone un análisis histórico del mismo y definición de procedimientos de ejecución.
- 4) En la posibilidad de interpelación a los ministros (artículo 75, inciso 71).
- 5) En los casos de juicio político (artículos 53, 59 y 60 CN).
- 6) En la posibilidad de remover al jefe de Gabinete mediante el voto de una moción de censura (artículo 101 CN).

Las facultades enunciadas corresponden más bien al control parlamentario que a la Auditoría, que es un órgano auxiliar. La Constitución ha

remitido su integración y funcionamiento a una ley reglamentaria que debe ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. La novedad más importante, y la que más ha caracterizado a la incorporación constitucional de la figura, es el hecho de que el presidente del organismo (que es colegiado) será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso, situación que implica la incorporación del viejo principio que la mayoría gobierna y la minoría controla, y que advierte sabiamente acerca del peligro de controlarse a sí mismo.

El Constituyente tuvo en vistas el modelo actualmente existente, diseñado por la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. La Auditoría se compone actualmente de siete auditores generales, los que deben ser de nacionalidad argentina, con título universitario en las áreas de ciencias económicas o derecho (artículo 121). Tres son designados por la Cámara de Diputados y tres por el Senado. El séptimo, que es el presidente, es designado por resolución conjunta de los presidentes de las dos cámaras y debe ser un legislador de la oposición (artículo 122).

La Ley 24.156 rige a partir del 1o. de enero de 1993 y creó sistemas de control de la hacienda pública, a la Sindicatura General de la Nación, que tiene a su cargo el control *interno* y la Auditoría General, que tiene a su cargo el control *externo*. Su entrada en vigencia derogó la anterior Contaduría General de la Nación y el Tribunal de Cuentas, contemplados en la denominada Ley de Contabilidad (Decreto 23.354/56). También quedó derogada la Sindicatura General de Empresas Públicas, creada por Ley 22.639.

La presencia de un órgano de control externo de la hacienda pública se complementa con la existencia de un órgano de control interno cuya acción deberá tener en cuenta los resultados del ente de control interno, fundamentar su actividad de control en él y optimizar su trabajo a partir del mejor nivel que éste pudiera brindar. El doble órgano de control es una concepción vigente en diversos países. Valgan como ejemplo el Auditor a nombre del gobierno y el Auditor a nombre del Parlamento canadiense, la Intervención española y el Tribunal de Cuentas español, la Contaduría Mayor de la Hacienda de México y la Secretaría de la Contraloría de dicho país. No constituye una duplicidad, ya que cada órgano cumple una función.



Toda administración supone tres etapas esenciales: *planificación, gestión y control*, es decir, la definición de objetivos y metas, la ejecución de los procedimientos necesarios para lograr dichos objetivos y concretar las metas, y una labor de monitoreo y evaluación para averiguar los desvíos y definir las correcciones necesarias. El poder administrador, que en el derecho positivo argentino es el Poder Ejecutivo Nacional, no podrá estar ajeno a esta concepción. Su actividad hace necesario contar con un sistema de información que retroalimente las decisiones del presidente. En suma, el gerente general de la hacienda pública debe contar con un auditor que le rinda informe del desarrollo de su gestión y le permita conocer desvíos para reordenar acciones o, aun, conocer resultados para redefinir planes.

El Poder Legislativo, por su parte, tiene dos funciones básicas: dictar la ley y ejercer el control parlamentario. La complejidad de la administración moderna genera la tendencia a brindar leyes marco, con numerosas delegaciones, que tienen como contrapeso el incremento de la función de control, en cuya asistencia un órgano técnico específico resulta indispensable. Por ello, la naturaleza del órgano de control externo dependiente del Poder Legislativo (Auditoría General de la Nación) es diferente a la del órgano de control interno (Sindicatura General de la Nación).

El órgano parlamentario retroalimenta la tarea del legislador, que cuando ejerce el control parlamentario no solamente cumplimenta una etapa natural de toda gestión, sino que cumple con una función específica y no delegable atribuida por la Constitución Nacional. El auditor interno, en cambio, debe ser oído del presidente; su significación está dada por un monitoreo que el propio administrador requiere para su tarea.

La asistencia técnica al Congreso para que éste ejerza una atribución constitucional es entonces la nota diferencial del órgano de control externo, sin perjuicio de señalarse otra nota básica: *la independencia de criterio*, que supone en el contralor de tipo parlamentario no haya sido designado por el controlado ni recibir de éste su paga.

La Auditoría General de la Nación tiene, entre otras, las funciones que a continuación se detallan, conforme a la ley:

- a) Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de los recursos del Estado.
- b) Realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, así como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones.

- c) Auditar a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito, conforme a los acuerdos a los que, a estos efectos, se llegue entre la nación argentina y dichos organismos.
- d) Examinar y emitir dictámenes sobre los Estados contables financieros de los organismos de la administración nacional preparados al cierre de cada ejercicio.
- e) Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y efectuar los exámenes necesarios para formarse opinión sobre la situación de este endeudamiento.
- f) Auditar y emitir opinión sobre la memoria y los estados contables y financieros, así como del grado de cumplimiento de los planes de acción y presupuesto de las empresas y sociedades del Estado.

Dentro de las funciones impuestas a la Auditoría General de la Nación por la Ley 24.156 se destaca el control de gestión, fundamentalmente verificativo, dado que el control que la Auditoría ejerce es posterior, verificando el cumplimiento de los procedimientos programados y controlando la aplicación práctica de todas las normas. Se hace referencia al concepto *control de gestión* en un sentido amplio, a la evaluación de la eficiencia de las operaciones, desde la ejecución de todo el proceso de administración, a la vez que podemos definir el término control como el proceso por medio del cual quien administra obtiene información sobre el funcionamiento de cada fase y corrige decisiones y su acción sobre la base de ella.

Los conceptos que son de aplicación en el control de gestión se conocen como la regla de las tres “e”: *a*) economía (gastar menos); *b*) eficiencia (gastar bien), y *c*) eficacia (gastar sabiamente).

## II. REFORMAS AL RÉGIMEN ELECTORAL

### 1. Elección presidencial

#### A. Sistema de elección

Durante ciento cincuenta años se utilizó el sistema de elección indirecta para presidente y vicepresidente de la nación. Con la reforma a la

Constitución de 1994 se adoptó el sistema de elección directa con doble vuelta, con la sola excepción de la elección de 1973, en la que la fórmula Campora-Solano Lima se impuso por elección directa. La reforma contó con el fuerte apoyo de los partidos políticos mayoritarios con el propósito de fortalecer la legitimidad democrática del presidente por elección popular y la gobernabilidad de los sistemas presidencialistas, que depende en parte de que el presidente electo goce de una legitimidad popular importante y además de que una porción importante del Congreso colabore aprobando las leyes, adoptándose el sistema de elección directa con doble vuelta.

El actual artículo 94 de la CN establece que el presidente y el vicepresidente serán elegidos directamente por el pueblo, a cuyo fin todo el territorio nacional conforma un distrito único. El mismo artículo señala que la elección se hará por sistema de “doble vuelta”, pero a esa segunda vuelta solamente se recurre cuando ninguna de las fórmulas obtenga el 45% de los votos válidos afirmativos, conforme lo establece el artículo 97. Si alguna de las fórmulas supera tal porcentaje, siempre que sea la más votada, sus integrantes serán proclamados como presidente y vicepresidente de la nación.

Además, conforme lo establece el artículo 98, tampoco se recurrirá a una segunda vuelta si la fórmula más votada obtiene el 40% de los votos pero consigue una diferencia del 10%, calculada sobre el total de los votos emitidos afirmativamente, respecto de la fórmula que le siga en número de votos. En los demás casos debe acudir a una segunda vuelta electoral entre las dos fórmulas de candidatos que hubieran obtenido más votos en el primer acto electoral, conforme lo establece el artículo 96. La segunda vuelta debe tener lugar dentro de los 30 días de realizada la anterior. Respecto del momento de la elección presidencial, el artículo 95 establece que ella se hará efectiva dentro de los meses anteriores a la conclusión del mandato del presidente en ejercicio.

El actual sistema de elección directa del presidente aumenta considerablemente la influencia territorial de los mayores distritos (Buenos Aires, Capital Federal, Santa Fe y Córdoba), perdiendo las provincias menos pobladas el peso relativo de negociación que tenían en el anterior sistema indirecto. Con el Colegio Electoral se ha priorizado la soberanía popular por sobre el sistema federal.

### *B. Reelección presidencial y duración del mandato*

La reforma constitucional de 1994 redujo el plazo del mandato presidencial a cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo periodo consecutivo. El anterior artículo 77, previo a su modificación, establecía un periodo de seis años para la duración del mandato presidencial y de vicepresidente. También prohibía la inmediata reelección con la admisión para el caso de que hubiese un intervalo de un periodo.

El actual sistema favorece la verificación constante del electorado sobre la ejecución del mandatario. El presidente Menem intentó una segunda reelección, interpretando que no debía computarse el primer mandato por ser anterior a la reforma. La Cámara Nacional Electoral rechazó ese argumento.

### *C. Elecciones*

El artículo 37 de la CN, en su segundo párrafo, señala que el sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio, recogiendo así la tradición que en materia electoral se inicia con la Ley Sáenz Peña núm. 8871.

Asimismo, mediante la modificación del Código Nacional Electoral se incorpora el artículo 54, que establece que la elección se efectuará el cuarto domingo de octubre inmediatamente anterior a la finalización de los mandatos y que la convocatoria deberá hacerse 90 días antes.

## *2. Elección legislativa*

### *A. Sistema electoral utilizado en la cámara baja y en la cámara alta*

Al iniciarse la sección 1, referida al Poder Legislativo, la Constitución adopta un sistema bicameral, de forma tal que la sanción de las leyes requiere la intervención de las dos cámaras: *a)* la de “Diputados de la Nación”, que representan al pueblo (se lo considera como un todo), y *b)* la de Senadores, de las provincias, representantes de las autonomías provinciales que dieron origen a la nación argentina en 1853 que se reunieron en Congreso General Constituyente.

La reforma constitucional de 1994 modificó la composición del Senado elevando la cantidad de senadores para cada provincia y por la Ciudad de Buenos Aires (artículos 44 y 45) de dos a tres, con la característica de establecer que de los tres senadores que cada provincia elija en forma directa, dos representarán al partido político mayoritario y el restante (1) al partido político que haya obtenido el segundo lugar, es decir, la primera minoría.

Los defensores de la reforma en esta parte entienden que la participación de las minorías partidarias favorece al pluralismo, en tanto que sus críticos entienden que se ha afectado la representación pura de las provincias y la capital para otorgarle un sentido partidocrático a la cámara alta.

El principio general que rige es el del mandato representativo no vinculante. Después de la reforma se mantiene para los cargos a diputados nacionales, pero con respecto al Senado, la Cámara Nacional Electoral (en el fallo núm. 2984/01) ha aclarado que las otras bancas de la mayoría corresponden al partido político que obtiene el primer lugar y la siguiente al partido que salió segundo.

#### *B. Fórmula electoral utilizada*

El Código Electoral Nacional ha reglamentado la elección para diputados nacionales estableciendo el sistema D'Hondt de representación proporcional, sistema que se utilizó por primera vez en nuestro país en 1957 para la elección de convencionales constituyentes. En los últimos tiempos, dentro de los debates doctrinarios sobre la reforma política han crecido las críticas a los sistemas de representación proporcional al cuestionarse las listas cerradas o bloqueadas, mal llamadas "listas sábanas".

Por lo tanto, en la CN coexisten distintos sistemas electorales. Así, para presidente y vicepresidente rige la elección directa con doble vuelta si ningún candidato alcanza la diferencia exigida por el artículo 98. En rigor, sólo los distritos "grandes" (Provincia de Buenos Aires, Capital Federal, Santa Fe, Córdoba) presentan listas de candidatos a diputados relativamente numerosas. En los distritos más chicos sólo se renuevan dos o tres diputados por turno, según el caso. Para diputados nacionales rige la elección directa por simple pluralidad de sufragios (artículo 45 CN), en tanto que para senadores nacionales, la Constitución reformada en 1994

introdujo el nuevo artículo 54, estableciendo la elección directa de tres senadores por provincia, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga la mayoría en cada distrito y la banca restante al partido político que obtenga el segundo lugar. Las modalidades propias de cada elección, en cada categoría de cargos, se rigen por el Código Electoral Nacional.

Una cuestión previa e importante a determinar es que ningún sistema electoral es neutro o inocente. Todos los sistemas poseen una tendencia que tiende a favorecer un determinado resultado, ya sea la representación o la gobernabilidad. Entre ambos términos se desenvuelve la dialéctica de esta interesante y compleja cuestión.

A lo largo de nuestra historia institucional hemos tenido distintos sistemas electorales, ello en virtud de que la reglamentación de tal materia corresponde a la zona de reserva de ley del Congreso de la Nación, habiendo la reforma constitucional de 1994 enfatizado ese aspecto en la última parte del artículo 77 cuando dispone que los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los miembros de las cámaras. Esa disposición debe a su vez complementarse con el artículo 99, inciso 4, de la Constitución en cuanto excluye la materia electoral y de partidos políticos de aquellas respecto de las que pueden dictarse decretos de necesidad y urgencia.

La Ley núm. 140 de 1857, a poco tiempo de sancionarse la Constitución histórica, fijaba el sistema de lista completa o plural de manera que quien ganaba se llevaba todos los cargos legislativos en disputa. No sólo era una manera de asegurar la gobernabilidad sino también la hegemonía de los sectores conservadores de la sociedad, que afirmaban su predominio en las urnas a través del voto público o “voto cantado” y facultativo. La oposición, congregada primero en la Unión Cívica Nacional y, más tarde, en la Unión Cívica Radical, hizo de la abstención electoral un argumento de lucha política en pos del voto secreto y obligatorio que se alcanzaría recién en 1912 con la llamada “Ley Sáenz Peña”.

La Ley 8.871 de 1912, conocida como Ley Sáenz Peña de voto universal, secreto y obligatorio, implicó en los hechos un gran avance democrático al permitir la participación masiva del electorado. La nueva ley planteó como cuestión novedosa la representación de la minoría por un sistema llamado de “lista incompleta”, en el que correspondían 2/3 de

bancas al partido que obtenía la mayor cantidad de votos y 1/3 al partido que le seguía en el orden de votación. Un sistema similar es el que se sigue actualmente para elegir senadores nacionales, toda vez que de los tres senadores que representan a una provincia, dos bancas corresponden al partido político que obtiene el primer lugar y la restante al partido político que obtuvo el segundo lugar (*cf.* artículo 54 CN).

La Ley 4161 de 1904, inspirada por Joaquín V. González como ministro del Interior, y la Ley 14.032 de 1951, en tiempos de Juan D. Perón, implantaron el voto uninominal por circunscripciones. No obstante que por la primera de esas leyes llegó al Congreso el primer diputado socialista de América, que fue Alfredo L. Palacios, electo diputado por el barrio de La Boca, se trata de un sistema que favorece a los partidos hegemónicos o “grandes” y afecta las posibilidades de los partidos chicos para captar las preferencias en cada circunscripción ante los grandes aparatos partidarios. En especial eso se agrava cuando la delimitación de las circunscripciones territoriales es arbitraria, como ocurrió con la Ley de 1951, produciéndose el fenómeno que se conoce como *gerrymandering*, que quiere decir “la salamandra de Gerry”; tal era la forma que parecía tener una circunscripción establecida por un gobernador estadounidense con ese apellido.

El sistema de representación proporcional fue establecido por primera vez entre nosotros para la elección de convencionales constituyentes de 1957 y posteriormente para las elecciones generales para diputados en 1963. Es el sistema que fija actualmente el Código Electoral Nacional (Ley 19.945) bajo la modalidad creada por el belga Víctor D’Hondt y que es conocida como “sistema D’Hondt”. Se trata de un sistema de “listas”, de manera que los electores votan por una lista ordenada de candidatos que presenta cada partido. Por el mismo, la totalidad de los votos alcanzados por cada partido se dividen por uno, dos, tres y números sucesivos; determinándose una cifra repartidora o número base por encima del cual se ubicarán tantas bancas como parciales haya obtenido cada partido. En nuestro caso, el sistema D’Hondt se combina además con un piso o umbral mínimo de votos (3%) que debe alcanzar cada partido con respecto al total de votos escrutados, a fin de asegurar un grado de representatividad adecuado y no disperso de la voluntad general.

*Ejemplo práctico:* hay 6 bancas a repartir y se ha producido el siguiente resultado electoral: Partido A, 120,000 votos; Partido B, 90,000

votos; Partido C, 50,000 votos. Corresponde dividir cada resultado por 1, 2, 3, 4, 5, 6 (hasta el número de bancas a cubrir).

Partido A (120,000 votos)	Partido B (90,000 votos)	Partido C (50,000 votos)
1 = 120,000	1 = 90,000	1 = 50,000
2 = 60,000	2 = 45,000	2 = 25,000
3 = 40,000	3 = 30,000	3 = 16,666
4 = 30,000	4 = 22,500	4 = 12,500
5 = 24,000	5 = 18,000	5 = 10,000
6 = 20,000	6 = 15,000	6 = 8,333

A continuación se ordenan los resultados en orden decreciente:

- 120,000 partido A, un diputado.
- 90,000 partido B, un diputado.
- 60,000 partido A, un diputado.
- 50,000 partido C, un diputado.
- 45,000 partido B, un diputado.
- 40,000 partido A, un diputado (cifra repartidora = 40,000).

Sumando los diputados por partido da la siguiente cifra:

- a) Partido A: 3 diputados.
- b) Partido B: 2 diputados.
- c) Partido C: 1 diputado.

Salvo en los periodos en que rigió el voto uninominal, el sufragio ha sido plurinominal o por listas de candidatos (tanto para lista completa como para lista incompleta) y el de representación proporcional, ya sea o no posible testar o reemplazar candidatos en la lista (se llama lista “bloqueada” o “cerrada” cuando está prohibido hacerlo).

Éste es un tema de gran actualidad por los cuestionamientos frecuentes a la llamada “lista sábana” (en realidad es la lista bloqueada o cerrada la cuestionada). La lista sábana es otra cosa; es cuando se eligen distintas



autoridades para distintas jurisdicciones en un mismo acto (concejales, diputados, gobernador, senadores, intendentes, etcétera) en boletas unidas por troquel o separadas por líneas punteadas a separar mediante cortes de tijera, etcétera.

En materia de cuestionamiento a las listas cerradas es necesario advertir que todo cambio de sistema electoral supone la opción por otro que también tendrá aparejadas otras consecuencias. La representación proporcional por sistema D'Hondt representó en su tiempo un claro avance en materia de participación de partidos más chicos, y es de señalar que las listas "largas" de diputados aparecen en nuestro país en las elecciones de renovación de cargos solamente en los distritos o provincias grandes, pero no en las más chicas o medianas donde los representantes son bien conocidos.

Si de lo que en realidad se trata es de una mayor demanda de participación en la vida interna de los partidos políticos, que deben adecuarse a principios democráticos conforme lo prescribe el nuevo artículo 38 de la Constitución Nacional, debe tenerse en cuenta que la Ley 25.611 ha establecido la obligatoriedad de las elecciones internas abiertas para todos los partidos políticos en forma simultánea en un mismo acto controlado por la justicia federal con competencia electoral. Tal sistema es utilizado de manera obligatoria y en una misma fecha en la República Oriental del Uruguay y ha sido propugnado por importantes representantes de nuestra doctrina.<sup>27</sup>

Otro sistema electoral que ha sido utilizado en nuestro país es el sistema mayoritario de doble vuelta para elegir presidente y vicepresidente de la nación, de manera que una vez realizada la elección, si ninguno de los candidatos alcanza la mayoría absoluta, se realiza una segunda votación entre los dos más votados. Ese sistema, que es el *ballotage* de origen francés, tiende a obtener una mayor legitimidad en el presidente de la nación, y fue el adoptado en la reforma provisional de la Constitución de 1972. La Constitución Nacional reformada adoptó una modalidad particular de doble vuelta, de manera que una fórmula gana en primera vuelta si obtiene el 45% de los votos válidos emitidos o más del 40% si obtiene más de diez puntos porcentuales sobre el segundo (artículos 94-98 CN).

<sup>27</sup> Spota, Alberto Antonio, "Propuesta de primarias abiertas para los partidos políticos argentinos", *Revista de Derecho Constitucional y Político*, núm. 1, 1982.

En la Constitución Nacional coexisten distintos sistemas electorales. Así, para presidente y vicepresidente de la nación rige la elección directa con doble vuelta si ningún candidato alcanza la diferencia exigida por el artículo 98. Para diputados nacionales rige la elección directa por simple pluralidad de sufragios (artículo 45 CN), en tanto que para senadores nacionales, la Constitución reformada en 1994 introdujo el nuevo artículo 54 estableciendo la elección directa de tres senadores por provincia, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga la mayoría en cada distrito y la banca restante al partido político que obtenga el segundo lugar. Las modalidades propias de cada elección en cada categoría de cargos se rigen por el Código Electoral Nacional (Ley 19.945 t.o. 1983 con sus modificatorias).

### *C. El sufragio*

Es un derecho público subjetivo de naturaleza política que consiste en el derecho que tienen los ciudadanos de elegir, ser elegidos y participar en la organización y actividad del poder en el Estado. Debe distinguirse el sufragio del voto. Mientras el primero es un derecho, el segundo constituye un acto.

La función electoral consiste en la selección y nominación de las personas que han de ejercer el poder en el Estado, en tanto que las elecciones son técnicas o procedimientos de selección de la dirigencia política. Mediante ellas, el pueblo elige a sus autoridades. Los que son elegidos se denominan candidatos, en tanto que los que eligen se denominan electores. La suma de electores conforma el cuerpo electoral.

En cuanto a la naturaleza jurídica del sufragio, hay distintas concepciones que lo presentan, ya sea como un privilegio (resabio feudal), como un derecho de los ciudadanos o como una función jurídica. Para Joaquín V. González reviste tanto el carácter de un derecho como el de un deber y el de una función político-jurídica; en tanto que para Rafael Bielsa se trata tanto de un derecho como de una atribución otorgada por la ley.

Entre quienes consideran al sufragio como una función pública está Carlos Sánchez Viamonte, quien lo caracteriza como un complejo de derechos y deberes; Juan A. González Calderón, quien lo caracteriza como un poder político que fundamenta una función pública, y Segundo V. Linares Quintana, quien lo considera una función pública.

El artículo 37 de la Constitución Nacional en su segundo párrafo señala que el sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio, recogiendo así la tradición en materia electoral que arranca desde la Ley Sáenz Peña núm. 8871. La última parte del mismo artículo favorece la adopción de acciones que tiendan progresivamente a la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a los cargos electivos y partidarios. La Ley núm. 24.043 consagró este criterio a partir del llamado “cupó femenino” o “cuota de género”, fijando la obligatoriedad de incluir un mínimo de 30% de mujeres en las listas de candidatos para elecciones nacionales, la cual se ha venido aplicando desde 1992 con regular éxito en cuanto a los objetivos perseguidos por la norma.

La competencia en materia electoral y de partidos políticos corresponde a los jueces federales con competencia electoral a la razón de uno por cada distrito electoral del país, coincidiendo cada distrito con el territorio de cada provincia. El tribunal de alzada es la Cámara Nacional Electoral, compuesta de una sala única de tres jueces de cámara para todo el país, cuyos fallos tienen carácter plenario (artículo 6o., Ley 19.108), siendo obligatorios tanto para los jueces federales con competencia electoral como para las juntas electorales nacionales que en tiempo de elecciones se conforman en cada distrito y que se integran con el juez federal electoral, el presidente de la Cámara Federal de Apelaciones correspondiente al distrito y el presidente del Superior Tribunal de Provincia.

El carácter obligatorio de la jurisprudencia de la Cámara Nacional Electoral es una fuente de derecho de mucha importancia para establecer criterios de interpretación muy frecuentes en problemas derivados de la aplicación del Código Electoral Nacional, la Ley de Partidos Políticos y legislación complementaria.

Así, por ejemplo, con respecto a un tema de actualidad, como es el cómputo de los votos nulos o de los votos en blanco, la Cámara Nacional Electoral ha señalado que

...la finalidad del sufragio consiste en posibilitar la expresión democrática de la voluntad política del pueblo, éste organizado como cuerpo electoral que está integrado por los votantes que lo emiten en blanco, y sólo en la medida en que el acto mediante el cual se manifiesta esa voluntad no reúna los requisitos necesarios para la obtención de su finalidad habrá de considerarse nulo... El voto en blanco ha sido emitido y constituye la expresión

de una voluntad de naturaleza política, aun cuando no se manifieste en forma positiva.<sup>28</sup>

Para decirlo de otro modo, los votos valen o no valen, son o no son. Es decir, entonces, que los votos en blanco no pueden constituir otra cosa que una subcategoría de una de las categorías que marca el artículo 101 del Código Electoral Nacional (votos válidos y votos nulos). Y en tal medida y en ausencia de una norma expresa que diga otra cosa, desde un punto de vista jurídico no cabe sino considerarlos como incluidos sustancialmente en la categoría de los votos válidos.

### *3. Reformas a instituciones de democracia directa (artículos 39 y 40)*

En este sentido, si bien el artículo 39 no lo aclara de manera específica, se infiere del mismo que el sistema implementado acoge la forma de “iniciativa formulada”. En nuestro país la facultad de intervención en la etapa de iniciativa en la formación y sanción de las leyes la tienen tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, y ahora la iniciativa popular.

Este derecho se inserta como reconocido a los ciudadanos, es decir, a los habitantes que detentan el derecho a ejercer el sufragio. De esta manera, se ha incorporado a la Constitución un derecho de iniciativa que viene a ensanchar la base del ejercicio de la soberanía popular, a partir de la introducción de este importante instrumento de la democracia participativa, si bien la norma excluye expresamente la posibilidad de iniciativas en materia de reformas constitucionales, tratados internacionales, presupuesto y materia penal, y estableció que la ley reglamentaria no podría exigir más del 3% del padrón electoral para que las presentaciones fuesen aceptadas.

La Ley reglamentaria 24.747 fue sancionada el 27 de noviembre de 1996 y exige un piso mínimo de 1.5 del padrón electoral utilizado en la última elección de diputados nacionales y deberá representar por lo menos a seis distritos electorales con el fin de mantener un equilibrio federal, excepto que la iniciativa se refiera a una cuestión de alcance regional, en cuyo caso bastará que se encuentren representados los distritos de esa región.

<sup>28</sup> Cámara Nacional Electoral in re “Mera, Jorge. Lista Causa Radical c. Unión Cívica Radical”, *La Ley*, t. 1987-D, pp. 360 y ss.

Una acordada de la Cámara Nacional Electoral (núm. 38/02) facilita el trámite al permitir presentar las firmas ante la Secretaría del Tribunal, quien se encarga de efectuar la distribución en los seis distritos requeridos para preservar el carácter federal.

En tal sentido, la norma de referencia indica que los proyectos de iniciativa popular deben ser presentados ante la Cámara de Diputados, la que actuará entonces como cámara de origen, a menos que se trate de una materia para la cual la Constitución contempla que lo sea el Senado (artículo 75, inciso 19). Bidart Campos sostiene que, igualmente, el proyecto habría de ser presentado en la Cámara de Diputados, y que ésta debería girarlo al Senado para comenzar allí el trámite.

Asimismo, el Congreso tiene el deber de dar expreso tratamiento a los proyectos presentados dentro del término de doce meses, periodo dentro del cual brindará un expreso pronunciamiento positivo o negativo.

La figura de consulta popular amplía los márgenes de la participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno, sin alterar los límites del artículo 22. La consulta puede ser sometida por decisión del Congreso a iniciativa de la Cámara de Diputados (que incorpora una facultad exclusiva a las ya enumeradas en el artículo 52), consulta que en ese caso será vinculante. Puede tratarse de una consulta no vinculante cuando es convocada por el presidente de la nación.

El segundo párrafo del artículo 40 se refiere a la que denomina consulta popular no vinculante, la cual puede ser convocada por el Congreso o el Poder Ejecutivo, dentro de sus respectivas competencias. Es decir, que la consulta no vinculante será dispuesta por el órgano al que le corresponda tomar la decisión sobre determinado acto. Si bien el texto constitucional la denomina consulta popular no vinculante, se trata del plebiscito.

El carácter no vinculante de este plebiscito significa que su resultado no obliga jurídicamente al órgano que lo convocó a tomar una decisión acorde con el pronunciamiento del pueblo, aunque política y moralmente sería reprochable no hacerlo así, además de que la credibilidad del gobierno quedaría seguramente resentida.

En el final del segundo párrafo del nuevo artículo 40 se establece que en los casos de consulta popular no vinculante, el voto no será obligatorio. Esto es coherente con el carácter no vinculante del plebiscito, ya que si el órgano convocante no está obligado a acatar la opinión del soberano.

no, es lógico que no se pueda exigir a éste la emisión obligatoria de tal opinión.

Cuando el Poder Ejecutivo sancionó el Decreto núm. 2272/84, convocando al plebiscito para aprobar o rechazar el proyecto de tratado con Chile que resolvía la cuestión fronteriza del Canal de Beagle, lo hizo en el entendimiento de que por el artículo 33 de la Constitución Nacional surgía la posibilidad de llamar a la consulta no vinculante.

Entonces, para el caso de la consulta popular vinculante se exige que la convocatoria del Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, sea en sesión especial y aprobada por mayoría absoluta de los miembros presentes de cada cámara (artículos 1o. y 2o., Ley 25.432) y será válida la consulta cuando haya votado al menos el 35% de los empadronados (artículo 4o., Ley 25.432).

Respecto de la consulta no vinculante (plebiscito), la convocatoria del Poder Ejecutivo debe serlo mediante decreto firmado por todos los ministros, o la del Congreso por mayoría absoluta de los miembros presentes de cada cámara (artículo 7o., Ley 25.432). La consulta deberá realizarse en un plazo no inferior a los 60 días y no superior a los 120 días desde la fecha de publicación de la convocatoria en el *Boletín Oficial*.

#### 4. Reformas al organismo electoral (jurisdiccional / administrativo)

El Código Electoral Nacional, en su artículo 44, establece la competencia de los jueces electorales y sus funciones:

- 1) En primera y única instancia en los juicios sobre faltas electorales.
- 2) En primera instancia y con apelación ante la Cámara Nacional Electoral, en todas las cuestiones relacionadas con:
  - a) La aplicación de la Ley Electoral, la Ley Orgánica de los Partidos Políticos y de las disposiciones complementarias y reglamentarias en todo lo que no fuere atribuido expresamente a las juntas electorales.
  - b) La fundación, constitución, organización, funcionamiento, caducidad y extinción de los partidos políticos de su distrito, y, en su caso, de los partidos nacionales, confederaciones, alianzas o fusiones.

- c) El efectivo control y fiscalización patrimonial de los partidos mediante examen y aprobación o desaprobación de los estados contables que deben presentarse de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, previo dictamen fiscal.
- d) La organización, funcionamiento y fiscalización del registro de electores, de inhabilitados para el ejercicio de los derechos electorales, de faltas electorales, nombres, símbolos, emblemas y números de identificación de los partidos políticos y afiliación de los mismos en el distrito pertinente.
- e) La elección, escrutinio y proclamación de las autoridades partidarias de su distrito.

Asimismo, la Ley 19.108 establece en su artículo 4o. las atribuciones de la Cámara Nacional Electoral:

- a) Dirigir y fiscalizar el funcionamiento del Registro Nacional de Electores y fiscalizar los de los distritos de acuerdo con las disposiciones de la Ley Electoral.
- b) Dirigir y fiscalizar el funcionamiento del Registro Nacional de Afiliados a los Partidos Políticos y fiscalizar los de los distritos de acuerdo con las disposiciones de esta ley y de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos.
- c) Dictar las normas a que deberá sujetarse la formación y funcionamiento de los registros generales de distritos, de cartas de ciudadanía, de inhabilitados, de faltas electorales, de juicios paralizados en razón de inmunidades; de nombres, símbolos, emblemas y número de identificación de los partidos políticos y las características uniformes de las fichas de afiliación que llevará y conservará la justicia federal electoral.
- d) Organizar un cuerpo de auditores-contadores para verificar el estado contable de los partidos y el cumplimiento, en lo pertinente, de las disposiciones legales aplicables.
- e) Trasladar su sede, temporariamente, a los distritos, si así lo exigiere el mejor cumplimiento de sus funciones.

### III. REFORMAS AL RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS

#### 1. *Democratización interna*

El concepto instrumental de democracia tiene al sufragio y a los partidos políticos como actores ineludibles, al punto que, según se afirma, la democracia es en nuestro tiempo y en definitiva una “democracia de partidos”. La reforma constitucional de 1994 ha incorporado distintas disposiciones que respaldan el rol de los partidos políticos (artículos 37 y 38 CN) y que, inclusive, llegan a otorgar la pertenencia de las bancas parlamentarias a los partidos políticos cuando se trata del caso de elecciones en el Senado (artículo 54 CN). Asimismo, se ha establecido la prohibición expresa de realizar modificaciones al sistema electoral y de partidos políticos por vía de decreto de necesidad y urgencia (artículo 99, inciso 3). Todas estas normas suplen la omisión del Constituyente originario de 1853, que no las había considerado, y abre la puerta hacia un concepto participativo de la democracia.

La Constitución Nacional los califica como “instituciones fundamentales del sistema democrático” (artículo 38), y la jurisprudencia los define como persona jurídica de derecho público no estatal. Asimismo, la jurisprudencia ya había admitido su inserción constitucional conforme a los artículos 1o., 14, 22 y 33 CN. En tal sentido, se consideró el valor de las leyes electorales y de partidos políticos como leyes formalmente constitucionales.

Los partidos políticos en un principio fueron agrupaciones de individuos reunidos con fines puramente electorales. Pero luego se fueron fortaleciendo detrás de una ideología común y de una doctrina. La palabra partido proviene de *parte*, lo que refleja justamente que cada partido representa una parte de las ideas de la comunidad política.

La naturaleza jurídica de los partidos políticos presenta dos ámbitos diferenciados. Uno de ellos es su carácter de asociación civil, en los términos del artículo 33 del Código Civil, como persona jurídica y que atañe a la existencia del partido, y el otro aspecto es la personería jurídico-política para presentar candidatos e intervenir en elecciones, que está sujeta a requisitos propios de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos núm. 23.298, de manera que la caducidad de la personería jurídico-política no implica la extinción de la personalidad civil.



De allí que, sin perjuicio de exigir ciertos requisitos de orden público como la adscripción a principios democráticos enunciados en una declaración de principios y en los programas o bases de acción política que obligatoriamente debe presentar cada partido a formarse ante la justicia federal con competencia electoral, todo lo referente a la vida interna partidaria, a los órganos de conducción, etcétera, se rige por su respectivo estatuto partidario o “carta orgánica”, la que conforma una verdadera Constitución dentro de la vida interna de cada partido, determinando cómo se eligen sus autoridades y fijando sus órganos. La jurisprudencia de la Cámara Nacional Electoral ha elaborado como estándar el principio de “regularidad funcional”, del que surge la menor intromisión posible en la vida interna de los partidos, siendo sus órganos respectivos los que deben interpretar su funcionamiento con excepción de graves o flagrantes violaciones de las leyes.

La Ley Orgánica de los Partidos Políticos establece la posibilidad de la existencia de partidos de “distrito”, que son los primeros a formarse ante el juez federal con competencia electoral en cada provincia o distrito, y los partidos “nacionales”, que deben acreditar previamente tener personería en cinco distritos por lo menos. La ley también prevé la posibilidad de fusiones y confederaciones de partidos. Las alianzas electorales que contempla el artículo 10 de la ley sólo tienen por objeto llevar candidatos comunes a una elección determinada, y concluyen terminada dicha elección. Es necesario que las alianzas estén formalmente constituidas, con autoridades y plataforma.

Entre las funciones de los partidos políticos sobre las que existe amplio consenso en la doctrina podemos mencionar las siguientes:

- 1) Educar al pueblo para el ejercicio de sus derechos políticos.
- 2) Designar los candidatos para ocupar los cargos de gobierno.
- 3) Proyectar la política del gobierno.
- 4) Controlar el ejercicio del poder político.
- 5) Orientar la opinión política del país.
- 6) Dinamizar la vida política proponiendo nuevas clases de dirigentes.

En este caso, es necesario hacer notar que las leyes sobre partidos políticos en nuestro país, a partir de la Ley 16.652 hasta la vigente 23.298, han otorgado a los partidos políticos el monopolio de las candidaturas

para cargos públicos electivos (artículo 2o.); este monopolio ha sido convalidado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el Fallo “Ríos, Antonio” y por la Cámara Nacional Electoral en la causa “Padilla, Miguel”.

Los partidos políticos están contemplados en el mencionado artículo de la ley fundamental, y reglados por la Ley núm. 23.298, modificada por la Ley núm. 25.611; esta última norma implementó el sistema de elecciones internas abiertas y simultáneas para la selección de los candidatos a cargos públicos electivos. Asimismo, cabe señalar que el financiamiento de los partidos políticos está regulado en la Ley núm. 25.600.

La incorporación del sistema de elecciones internas abiertas se dio luego de la crisis política y económica desatada con posterioridad a la renuncia del presidente Fernando de la Rúa en diciembre de 2001. Este nuevo método de selección de candidatos formó parte de lo que se conoció como reforma política, en respuesta al reclamo popular de ese entonces: “que se vayan todos”.

Por medio de las internas abiertas se intenta dar más participación a la ciudadanía independiente en la selección de las listas de candidatos que las agrupaciones ofrecen al electorado, tratando de aventar las suspicacias que despertaba el viejo sistema de selección en internas cerradas, de dudosa transparencia y legalidad, cuando dicha selección se realizaba a través de acuerdos entre las cúpulas dirigenciales.

Actualmente las internas abiertas y simultáneas se llevan a cabo en los términos de la Ley núm. 25.611 y del Código Electoral Nacional, siendo supervisadas por la justicia federal electoral, quien tiene la competencia para resolver todas las controversias que se susciten en su transcurso, como así también certifica las calidades de los precandidatos que cada línea interna presenta en la contienda, quienes deben reunir los requisitos que marca la Constitución Nacional para el cargo al cual se postulan, en los términos del artículo 60 del código mencionado.

Como ya se adelantó, antes de entrar en vigencia la Ley núm. 25.611, el proceso interno de selección de candidatos estaba regulado por la carta orgánica del partido, cuya norma tiene el carácter de ley fundamental para sus afiliados y autoridades (artículo 21, Ley 23.298), y se preveía una instancia de apelación de las decisiones de las juntas electorales partidarias (órganos encargados del desarrollo y fiscalización de los comicios) ante el juez federal con competencia electoral del distrito (artículo 32), y

apelación ante la Cámara Nacional Electoral únicamente en el supuesto de que se trate del fallo del escrutinio definitivo. Este sistema sigue aún vigente para las elecciones internas partidarias dirigidas a la elección de las autoridades, las cuales sólo se realizan con la participación de los afiliados.

Antes de entrar en vigencia la Ley 25.611 se permitía que si la carta orgánica lo establecía, los candidatos a cargos públicos electivos podían ser designados no en comicios internos sino en algún congreso, convención o asamblea partidaria en la cual no participaba la masa de afiliados, permitiendo que un grupo de autoridades determinen a los candidatos.

Finalmente, cabe poner de relieve que el nuevo sistema de elecciones internas abiertas y simultáneas es de carácter obligatorio para todas las fuerzas políticas que pretendan presentar candidatos en los comicios generales, a tal punto que la justicia electoral no puede oficializar a ningún candidato que no hubiera pasado por el tamiz de este proceso, que se inicia cuando la línea interna presenta una lista de candidatos ante la junta electoral del partido para que ésta la oficialice y culmina con la elección del mismo, o bien con la proclamación directa en el caso de que al vencimiento de los plazos del cronograma electoral, dentro de la agrupación política no se haya presentado alguna otra lista contrincante. De esta forma se intenta afianzar la legitimidad de los candidatos que competirán en la elección nacional, dejando atrás viejas épocas de la política donde un grupo de dirigentes, entre gallos y media noche, a espaldas de los afiliados y de la ciudadanía en general y respondiendo a intereses sectoriales, armaban las listas de candidatos.

En diciembre de 2006 se deroga la Ley 25.611 y sus decretos reglamentarios, y se reestablece la vigencia de la Ley núm. 23.298.

En lo que respecta a las adhesiones que justifican su existencia por mandato legal, observamos que 8,315,315 ciudadanos se encuentran afiliados a algún partido político, lo que representa el 31.80% de los electores habilitados. En la Provincia de Formosa el 55.57% de los electores está afiliado a algún partido político. En Corrientes el 54.08%, en Neuquén el 47.11%, y en Chaco el 46.91%.

Los distritos con menor porcentaje de afiliaciones son Capital Federal, con 20.33%; Buenos Aires, con 27.65%; Chubut, con 28.72%, y Río Negro, con 29.49% (datos al 31 de diciembre de 2005).

Asimismo, en la Cámara Nacional Electoral se ha promovido y apoyado la publicidad de las afiliaciones partidarias en Internet, para facilitar

el conocimiento de la ciudadanía de un tema que encierra misterios en orden a cómo suelen manejarse las altas y bajas de afiliaciones por parte de “punteros que acumulan capital político con base en las fichas”.

Por último, se puede destacar que en la actualidad existen 676 partidos que cuentan con personalidad jurídico-política reconocida a escala federal; es decir, aptos para postular candidatos a cargos públicos electivos nacionales en sus diferentes órdenes. De ellos, 33 son nacionales y 643 de distrito.

El reconocimiento de nuevos partidos se ha incrementado en los últimos tiempos. En 2000 se reconocieron 7 partidos; en 2001, 48; en 2002, 61; en 2003, 129; en 2004, 22 y en 2005, 93 partidos.

## *2. Financiamiento de los partidos políticos*

Otro mandato constitucional del artículo 38 es que los partidos políticos deben rendir cuentas del origen y destino de los fondos que reciben. La Constitución manda a los partidos a dedicar parte de los fondos que reciben a la capacitación de sus dirigentes. Como exponía Sarmiento: la primera obligación política consiste en “educar al soberano”, tanto más hay que educar a quienes pretenden representar a ese mismo pueblo soberano.

El financiamiento de los partidos políticos es de carácter mixto; ello implica que las agrupaciones reciben aportes del Estado pero también les está permitido percibir fondos provenientes del sector privado. El sistema está reglamentado en la Ley 25.600 que entró en vigencia en octubre de 2002. Esta nueva norma reemplaza al antiguo sistema previsto en los artículos 40 a 48 de la Ley de Partidos Políticos 23.298, la que establecía un control de carácter formal. Esta norma, siguiendo el lineamiento de otras normas de control patrimonial que existen en el derecho comparado, busca controlar los llamados “disparadores del gasto electoral” a través de medidas destinadas a la limitación de campañas, la limitación de los recursos y el control de la propaganda política.

La nueva Ley de Financiamiento de Partidos Políticos 26.215 fue sancionada el 20 de diciembre de 2006. Establece que:

Artículo 7o. Destino de los recursos asignados al Ministerio del Interior. El Ministerio del Interior recibirá el veinte por ciento (20%) de la partida pre-

supuestaria asignada al Fondo Partidario Permanente en la Ley de Presupuesto General de la Nación, previo a toda otra deducción, con el objeto de:

a) Otorgar las franquicias que autoriza la presente ley y aportes extraordinarios para atender gastos no electorales a los partidos políticos reconocidos.

b) Asignar el aporte para el desenvolvimiento institucional de aquellos partidos políticos reconocidos con posterioridad a la distribución anual del Fondo Partidario Permanente y aportes de campaña a partidos sin referencia electoral anterior.

Los fondos remanentes se integrarán al Fondo Partidario Permanente.

Artículo 8o. Obligación de informar. En el primer mes de cada año el Ministerio del Interior informará a los partidos políticos y a la Cámara Nacional Electoral el monto de los recursos que integran el Fondo Partidario Permanente al 31 de diciembre del año anterior. Ese monto, más los fondos asignados por el Presupuesto General de la Nación al Fondo Partidario Permanente, deducidos los porcentajes que indica el artículo anterior, serán los recursos a distribuir en concepto de aporte anual para el desenvolvimiento institucional.

Artículo 9o. Asignación del Fondo Partidario Permanente. Los recursos disponibles para el aporte anual para el desenvolvimiento institucional se distribuirán de la siguiente manera:

a) Veinte por ciento (20%) en forma igualitaria entre todos los partidos reconocidos.

b) Ochenta por ciento (80%) en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido hubiera obtenido en la última elección de diputados nacionales. Sólo participarán en esta distribución los partidos que acrediten haber obtenido al menos un número de sufragios equivalente al uno por ciento (1%) del padrón electoral.

### 3. *Transfuguismo*

En la causa núm. 3738, ante la Cámara Nacional Electoral, se solicitaba se impidiese la asunción a su cargo del legislador Eduardo Lorenzo Borocotó, en virtud de que éste había manifestado su voluntad de traspasarse de partido político. La Cámara manifestó:

De modo que habiéndose constatado en la etapa correspondiente el cumplimiento de los requisitos exigidos para el cargo al que se nominó el demandado, y habiendo éste resultado electo en los respectivos comicios, su comportamiento posterior —que se alega en sustento de la inhabilidad que

se denuncia—, sólo puede ser considerado por la Cámara de Diputados de la Nación en los términos del artículo 64 de la Constitución Nacional.

Así lo ha precisado el Tribunal al destacar que la facultad de las cámaras de ser juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros comprende el examen que pudiera realizar en relación con las inhabilidades sobrevinientes de los legisladores electos, es decir, aquellas que pudieran surgir durante el lapso que transcurre desde la oficialización de las candidaturas hasta el momento de su ingreso al cuerpo legislativo.

En efecto, la circunstancia de que la norma invocada se refiera a la inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación no obedece sino a que el supuesto que aquélla contempla es la de “remoción” de quien ya ha sido tenido como miembro del Cuerpo, lo cual constituye —lógicamente— una etapa posterior a la que aquí se está aludiendo.

Asimismo,

...la asunción del demandado como diputado nacional no autoriza a considerar inoficioso un pronunciamiento en la presente causa; aun cuando las circunstancias impidieron al tribunal expedirse en tiempo oportuno por haberse consumado la proclamación y asunción de cargos elegidos, ello no es óbice suficiente para impedir el dictado de un pronunciamiento sobre la cuestionada validez de los antecedentes de los títulos, porque los hechos de toda causa, producidos con olvido o desconocimiento de resoluciones judiciales, no pueden erigirse en obstáculos para que la Cámara Nacional Electoral resuelva una cuestión propia de su competencia cuando “la vía intentada resulta absolutamente esencial para salvaguardar un interés concreto y actual que arraiga en el principio de soberanía popular. No deben confundirse las dificultades para hacer efectiva la sentencia que en su caso admita la pretensión del actor, con la existencia o inexistencia de interés actual en resolver el pleito...”.

En relación con la idoneidad para desempeñar el cargo,

...los planteos dirigidos a cuestionar la idoneidad del demandado para desempeñar el cargo de diputado nacional no pueden ser atendidos en esta instancia, toda vez que es al momento en que las agrupaciones políticas registran a sus candidatos ante el juez electoral (artículos 60 y 61, Código Electoral Nacional) cuando se realiza la verificación judicial del cumplimiento de las calidades constitucionales y legales requeridas para la función a que aquéllos se postulan.

De modo que habiéndose constatado en la etapa correspondiente el cumplimiento de los requisitos exigidos para el cargo al que se nominó el demandado, y habiendo éste resultado electo en los respectivos comicios, su comportamiento posterior —que se alega en sustento de la inhabilidad que se denuncia— sólo puede ser considerado por la Cámara de Diputados de la Nación, en los términos del artículo 64 de la Constitución Nacional. Así lo ha precisado el Tribunal... al destacar que la facultad de las cámaras de ser juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros comprende el examen que pudieran realizar con relación a inhabilidades sobrevinientes de los legisladores electos, es decir, aquellas que pudieran surgir durante el lapso que transcurre desde la oficialización de las candidaturas hasta el momento de su ingreso al cuerpo legislativo.

Por ello, no es dudosa la aplicabilidad de la doctrina... sentada por la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación al rechazar una cuestión de privilegio planteada con motivo de la decisión de un diputado nacional de abandonar el bloque del partido que lo postuló como candidato para incorporarse luego al de una agrupación diferente.

Se expresó que:

...el estudio de la presente cuestión nos lleva a replantearnos un tema de vieja data, como lo es el de si las bancas de los legisladores pertenecen o no al partido a través del cual llegan a ocupar cargos electivos. El análisis de esta cuestión debe encararse, fundamentalmente, atendiendo a que la necesidad del Estado democrático moderno exige un sistema de partidos... Es bien sabido que ante la imposibilidad práctica de autogobernarse en forma directa que tienen las sociedades en la actualidad, el pueblo no gobierna ni delibera sino por medio de sus representantes (artículo 22 de la Constitución Nacional).

Éste es un principio elemental y básico del sistema republicano. En la actualidad el partido político resulta el único instrumento apto para designar y elegir aquellos que han de ocupar cargos electivos. Intervienen con exclusividad en la postulación de candidatos, pero ello no los autoriza a arrogarse la titularidad de las bancas de los candidatos electos. El partido nombra y el pueblo elige a través de la función pública no estatal del voto. Quiere decir que el titular del derecho es el pueblo, y los partidos políticos son moldes donde esos derechos vierten en búsqueda de la organización política de la sociedad. Es claro que al “acto de nominación” por parte del partido se le suma el “acto de elección” por parte del cuerpo electoral. Las

bancas no pertenecen al partido sino al pueblo, según el marco de la Constitución vigente... Sólo mediante una reforma constitucional podría incorporarse al texto constitucional la pertenencia de las bancas a los partidos. Por el momento, sostener esta tesis es manifiestamente inconstitucional.

En relación con la teoría de la representación libre:

...el principio de la representación libre que invisten los diputados nacionales... supone que el legislador no está ligado por instrucción alguna, siendo señor de su propia conducta. Sólo necesita atenerse con carácter de deber moral a lo que son sus propias convicciones objetivas. La teoría de la representación libre excluye toda relación de mandato en la representación política. No estando el diputado sujeto a otra voluntad que la propia, no es representante de sus electores sino de la nación, habiendo sido el demandado, y no la agrupación a través de la cual se postuló, quien resultó elegido en los comicios para representar libremente a la nación, y no únicamente a sus electores, nada autorizaría a que la justicia denegara su proclamación por el hecho que se denuncia. No siendo, por otra parte, de su competencia examinar en esta instancia si tal hecho expresa o no una falta de idoneidad...

Este tribunal no puede dejar de manifestar su preocupación por la reiteración de comportamientos públicos que, como el que se denuncia en esta causa, impactan negativamente en el ánimo de la ciudadanía y debilitan progresivamente la confianza en el sistema republicano y representativo que establece el artículo 1o. de la Constitución Nacional. Si bien tales comportamientos se encuentran dentro de la legalidad y no son pasibles de reproche jurídico alguno, se encuadran en la ética de los comportamientos republicanos —cuyo valor para la democracia ha sido ya enfatizado por la Cámara— ...que supone que los representantes ajusten su conducta pública en sentido acorde con las expectativas de los representados. Más allá de que pueda coincidirse en que los problemas de representación política no son nuevos, también habrá de concluirse que la legitimidad de origen resultante de la elección se perfecciona con la legitimidad de ejercicio del poder con el que el pueblo inviste a sus representantes. Ya se ha dicho que a la justicia federal electoral sólo le corresponde el control de la primera... pero el buen desempeño de lo segundo depende de la cabal consumación del proceso iniciado en los comicios. En tal sentido, no es ocioso recordar... que “la estructura del poder recoge, y debe recoger, de modo razonable, lo que le aporte el sistema partidario, tanto en su composición humana cuanto en el programa o plan político de gobierno... Desde el poder, las



lealtades partidarias tienen que amortiguarse, pero no desaparecer ni ser traicionadas...

El autor Bidart Campos manifiesta<sup>29</sup> que cuando se discute a quién pertenecen las bancas legislativas: si al legislador, que es titular de una de ellas, o al partido político con cuyo patrocinio triunfó la candidatura del titular, en ese caso debe distinguirse la de los diputados y la de los senadores. En relación con las bancas de los diputados (que en el orden normativo de la Constitución se dice que representan al pueblo), representan realmente a sus respectivos partidos. No hay dificultad doctrinaria para aceptar que las bancas de los diputados son de pertenencia de los partidos que postularon las candidaturas triunfantes. Las bancas senatoriales abren dudas después de la reforma de 1994.

En primer lugar, el actual artículo 54 dice:

El Senado se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos. Cada senador tendrá un voto.

En segundo lugar, no cabe duda de que el reparto de las tres bancas entre dos partidos refuerza la postulación partidaria de candidatos al electorado (durante el régimen transitorio, también la citada disposición transitoria cuarta consigna que los candidatos a senadores que elijan las legislaturas serán propuestos por los partidos o las alianzas electorales).

La imagen que brinda ahora el Senado posee un indudable perfil de representación partidaria y, todavía más, nos hace detectar que acá sí aparece el monopolio partidario de las candidaturas (que para otros cargos electivos entendemos que no queda impuesto por el artículo 38).

#### 4. *Discriminación positiva*

Con la sanción de la ley de cupo femenino 24.012/91 (primer decreto reglamentario) se consagró la obligatoriedad de incluir un mínimo del

<sup>29</sup> Bidart Campos, Germán, *Manual de la Constitución reformada*, Buenos Aires, Ediar, 2001, t. III, pp. 52 y ss.

30% de mujeres en las listas de candidatos para elecciones nacionales. Posteriormente se expide el 379/91 con numerosas falencias y vacíos que debieron ser materia de interpretación judicial; de ahí la interpretación de los fallos de la Cámara Nacional Electoral y de la Corte Suprema de Justicia. El segundo decreto reglamentario 1246/00 recepta en su articulado las soluciones que fue dando la justicia. El tercer decreto reglamentario 451/05 viene a complementar lo anterior.

Paralelamente, con la reforma de 1994 se incorpora en el artículo 37 CN, segundo párrafo, la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios; se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.

## REFORMA ELECTORAL EN BOLIVIA

Jorge LAZARTE R.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reformas al régimen de gobierno*. III. *Reformas al régimen electoral*. IV. *Reformas al régimen de partidos políticos*. V. *Evaluación final*.

### I. INTRODUCCIÓN

Como en otros países, en Bolivia las reformas electorales y constitucionales se llevaron a cabo, en primer lugar, en un contexto de transición a la democracia para conformar instituciones más conformes con las nuevas exigencias democráticas o haciendo que las existentes verdaderamente funcionen, y todas por largo tiempo. Es decir, había que responder a la pregunta sobre la gobernabilidad de la democracia, que en el caso de Bolivia se expresaba dramáticamente en enfrentar su inestabilidad política tradicional. Quizá por ello las primeras reformas en un proceso de institucionalización que duró más de una década, fueron las concernientes a las reglas electorales y las reformas de sus instituciones encargadas de hacerlas cumplir.

En segundo lugar y momento, las reformas se presentaron en contextos de crisis producidas en democracia, sea porque había aún instituciones básicas no adecuadas para la nueva etapa histórica, sea porque no funcionaron de manera apropiada, y sus rendimientos estuvieron lejos de las expectativas de la población. A ello se sumó de manera decisiva el comportamiento de los actores políticos que optaron por la política de poder y no por la política agregativa de las demandas de la sociedad, entre ellas la de mayor participación, que no siempre es pensada en términos democráticos sino de movilización colectiva contestataria, que ponía en entredicho todo el sistema institucional de representación.

En este segundo caso, fueron reformas impuestas por la presión social, como sucedió con las reformas constitucionales de 2004, que rompieron con el monopolio de la representación política o forzaron los procedimientos constitucionales previstos para “constitucionalizar” la Asamblea Constituyente.

Sin lugar a dudas, en todo ello no estuvo ausente, por un lado, la misma debilidad representativa de los partidos y, por el otro, su propio interés de asegurar su sobrevivencia mediante reformas al sistema institucional que los necesitaba para funcionar, cuando los anteriores sistemas autoritarios había prescindido de ellos o los hizo figuras adicionales de otros actores políticos “sustitutivos” más decisivos que ellos mismos.

Para poner en marcha estas reformas, los partidos apelaron a la política de pactos llamados de “governabilidad”; toda una novedad en un país habituado a tener partidos cuya mejor habilidad desarrollada por décadas fue la de la conspiración tanto para llegar al poder como para mantenerse. Estos pactos ciertamente otorgaron estabilidad política al país, que aún dura, y que es históricamente la más larga de toda la historia de Bolivia, en el sentido de que los principios básicos del funcionamiento del sistema político-institucional se mantienen desde hace más de 24 años.

Con todo, las instituciones revelaron insuficiencias más que de estructura o diseño, de rendimiento, a causa de los operadores políticos partidarios y funcionarios de Estado, que se aprovecharon de ellas para favorecer intereses privados, produciendo poco a poco un desencanto colectivo sobre su legitimidad. A ello se sumaron los resultados negativos de las políticas “neoliberales”, que sin asegurar crecimiento sostenido contribuyeron a acrecentar las desigualdades sociales, que hicieron insoportables los índices altos de pobreza de la mayor parte de la población. En todo caso, es útil recordar que varias de estas reformas políticas no sólo estuvieron animadas por propósitos democratizadores sino que eran complementos institucionales de las políticas de ajuste estructural de los años ochenta y noventa. Finalmente, las propias cargas pesadas que arrastra una sociedad que aún no vive ni actúa democráticamente, con grandes fracturas internas.

El distanciamiento creciente entre instituciones deficitarias y demandas de la población, junto a una impugnación cada vez más contundente contra las estructuras políticas de representación, principalmente los partidos, en un contexto de desigualdades sociales crecientes, hizo que el

país viviera desde el 2000 un proceso de profunda crisis política que echó abajo a dos gobiernos, en 2003 y 2005, y abrió la caja de Pandora de todos los vacíos y desencuentros históricos desde la fundación de la República, que condujo a la demanda impuesta de una convocatoria a Asamblea Constituyente con el fin político de “refundar” un país que nunca fue de todos, y cuya persistencia es quizá el mayor déficit histórico en 24 años de democracia.

## II. REFORMAS AL RÉGIMEN DE GOBIERNO

Con el funcionamiento de la democracia en América Latina emergió en los años ochenta la discusión sobre las causas de la inestabilidad política, los remedios y las alternativas posibles y deseables. Se trataba, entre otras cosas, de preguntarse si el diseño institucional tradicional era el adecuado para lograr la “governabilidad democrática”.

Una de estas alternativas propuestas fue la de parlamentarizar el régimen político, porque se pensaba que el sistema parlamentario era más apto que el presidencial para contribuir a la estabilidad política democrática. Esta propuesta también llegó a Bolivia.

Para los objetivos de este trabajo, definiremos el modelo presidencial por tres aspectos esenciales:<sup>1</sup>

- 1) El Poder Ejecutivo no está separado entre un jefe de Estado y un jefe de gobierno. El presidente ejerce, a la vez, ambas funciones.
- 2) El presidente de la República es elegido por sufragio universal, casi siempre directo.
- 3) Poder Ejecutivo y Parlamento están juntos, pero tienen existencia propia y ninguno depende del otro: el presidente no lo puede disolver ni el Parlamento puede destituir al presidente de la República. Como dice de manera tan expresiva Maurice Duverger: “entre ambos hay un matrimonio sin divorcio”. Por su parte, el presidencialismo es la acentuación de los poderes presidenciales, hasta el punto de hacer del Parlamento una institución casi decorativa y subordinada al Ejecutivo. Pero además, como justamente llama la atención

<sup>1</sup> Véase Duverger, Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, vol. 1: *Les grands systèmes politiques*, París, PUF, 1978, pp. 171 y ss.

A. Lijphart,<sup>2</sup> existe la tendencia del sistema presidencial hacia la personalización del poder.

El modelo parlamentario se define, a su vez, por dos rasgos: *a)* las funciones de jefe de Estado y de gobierno están separadas, y *b)* el Poder Ejecutivo depende del Parlamento y es responsable ante él, pero en contrapartida, el Poder Ejecutivo puede disolver el Parlamento. Según Juan Linz,<sup>3</sup> en el sistema parlamentario el Parlamento es la única institución legitimada democráticamente. Estas características hay que tomarlas ciertamente en el sentido de “tipos ideales” con valor heurístico para el análisis empírico, pero no como si fuesen la realidad misma.

### 1. *El modelo presidencial en Bolivia*

En el caso de Bolivia, si tomamos los tres textos matrices en la historia constitucional del país (de 1826, 1880, y el de 1938-1945) anteriores a la actual de 1967, reformada en 1994, el sistema presidencial es el hilo conductor común que define las relaciones del Poder Ejecutivo con el Parlamento, pero desde un principio con limitaciones al poder presidencial. La Constitución de 1938, y en adelante, establece la facultad del Parlamento de convocar a los ministros con fines de “fiscalización”. Finalmente, la Constitución de 1945 introdujo por primera vez la facultad parlamentaria de conocer demandas de acusación contra el presidente y ministros de gobierno. La Constitución de 1967, que incorporó los cambios de la revolución de 1952, ratificó la matriz presidencial y las reformas ya mencionadas. Es decir, puede observarse que normativamente hay un movimiento desde la primera Constitución hasta la de 1967, que limita el poder presidencial reforzando el del Parlamento, pero sin cambiar la matriz presidencial. Diríamos que institucionalmente el régimen presidencial se atenúa en favor del Parlamento. Ésta es la “palabra”, pero “las cosas” pasaron de otro modo.

En los hechos, el movimiento fue distinto y hasta contrario. El régimen presidencial se esforzó contra la “palabra” de la Constitución. O, di-

<sup>2</sup> Lijphart, A., *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 1987, p. 98.

<sup>3</sup> Linz, Juan, “Democracia: presidencialismo o parlamentarismo, ¿hace alguna diferencia?”, en Godoy Arcaya, O. (ed.), *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Santiago, Universidad Católica de Chile, 1990.

cho de otro modo, la lógica de la política práctica se impuso a la lógica constitucional. Es el país “ingobernable” con la sucesión de “golpes” civiles y militares y su tradicional inestabilidad política. Es el país de los caudillos con fuerza propia que abren o cierran los Parlamentos y que convocan *pos-factum* a elecciones sólo para legitimarse a través de Parlamentos formados con los candidatos del caudillo. Son estos caudillos los que cada vez que “toman el poder” modifican la Constitución a través de asambleas constituyentes, es decir, violando los mismos procedimientos constitucionales que no reconocen esa instancia de decisión. Es también el tiempo del fraude electoral y del voto censitario y capacitario. Votan pocos y fraudulentamente. Todo ello refuerza el régimen presidencial que en los hechos se presidencializa, se “caudilliza”, mientras el Parlamento pasa a ser una institución dependiente del Poder Ejecutivo a través del mecanismo “prebendal”; como suele decirse, pasa a ser “caja de resonancia” del Ejecutivo. Ello explica que los mismos mecanismos de “parlamentarización” del sistema presidencial, como la facultad de censura, no se usen o no tengan efecto práctico. En estas condiciones, la fuerza de la calle tenía más poder que el Parlamento para modificar las políticas gubernamentales. Esto también explica que por cerca de un siglo no se haya ejecutado la Ley de Responsabilidad, de fines del siglo XX, y previsto en la Constitución desde mediados de los años cuarenta.

La revolución de 1952, que introdujo el voto universal y reconoció el voto a los analfabetos, no cambió gran cosa del presidencialismo; más bien lo reforzó con el apoyo de “masas”. Las elecciones fueron un rito que servía para plebiscitar al presidente y darle mayoría parlamentaria. El sistema electoral fue pensado con este fin. Fue la “democracia del cero” votos para la oposición. Los gobiernos militares posteriores, desde 1965 hasta 1980, reforzaron esta tendencia presidencialista con rasgos despóticos.

En todos los casos, más allá de la letra de la Constitución, la historia de la Presidencia de la República es la historia de un proceso cada vez mayor de acumulación de poder, reuniendo en una sola persona tres funciones distintas, dos institucionales y otra de hecho: el presidente de la República es al mismo tiempo jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe de partido. Esto de manera invariable desde el siglo XIX y sobre todo en el siglo XX, cuando se organizaron los partidos “modernos”.

En contrapartida, la historia política del país es también la historia del debilitamiento fáctico y continuo del Parlamento. En la historia del país

han habido Parlamentos que sirvieron para legitimar los actos del presidente surgido de un golpe; Parlamentos que cuando resistían eran simplemente cerrados; Parlamentos que eran atropellados por el Poder Ejecutivo, o que, por hábito, dejaban de ejercer sus facultades constitucionales (por ejemplo, de control presupuestario).

A este propósito vale la pena recordar dos hechos más recientes que pesaron en la historia inmediata.

El primero de ellos ocurrió en 1979. Todo empezó en la elección nacional de ese año, en la que ninguno de los partidos pudo obtener mayoría absoluta en la votación general. Ante esta situación, de acuerdo con la Constitución Política, debe ser el Congreso el que elija por la mayoría absoluta de sus miembros al presidente y al vicepresidente de la República. Los parlamentarios votaron media docena de veces sin poder elegir al presidente entre los tres más votados en la elección general. Se produjo el “empantanamiento” congresal. Para salir del *impasse* eligieron como presidente “interino” al presidente del Senado, con la misión de organizar una nueva elección en un año. Este bloqueo alentó a militares “golpistas”, que encontraron allí la prueba de que el Parlamento y las elecciones no funcionaban, y fracturaron en sucesivos golpes de Estado un orden constitucional debilitado.

Entre 1982 y 1985 se produjo otra experiencia traumática de “ingobernabilidad” ya legendaria, que hizo temer por el hundimiento de la democracia recién instalada. Esta parálisis fue mayor, dado que el gobierno no contaba con mayoría parlamentaria. La oposición de “derecha” alentaba desde el Parlamento los conflictos de la calle y hostigaba al gobierno con la amenaza de juicio de responsabilidades. La crisis fue tan profunda e incontrolable que el presidente de entonces fue obligado a adelantar la fecha de las elecciones.<sup>4</sup>

Estas dos experiencias de parálisis interna del Parlamento, y de ruptura entre Poder Ejecutivo y Legislativo, pesaron profundamente en la visión y acción de los partidos de reajuste de su estrategia de poder mediante la necesidad de una política de pactos y la demanda de reformas constitucionales.

<sup>4</sup> Véase “La crisis de gobernabilidad entre 1982-1985”, en Lazarte, Jorge, *Bolivia: certezas e incertidumbres de la democracia. Procesos de ruptura y de crisis de la izquierda*, Cochabamba, Los Amigos del Libro, ILDIS-CEBEM, 1991.



## 2. El “debate” sobre el sistema presidencial y el sistema parlamentario

Desde la segunda mitad de los años ochenta empezó a proponerse la necesidad de reformar la Constitución Política del Estado. Las razones fueron diversas, y no siempre estuvo claro lo que debía ser reformado. Quizá el núcleo de las reformas era la reforma política, y principalmente el sistema electoral. En esta atmósfera reformadora emergió la propuesta de parlamentarizar el régimen de gobierno. Lo que le dio relieve a esta propuesta fue el hecho de que fuera asumida y defendida por el que después sería presidente de la República, Gonzalo Sánchez de Lozada, en ese momento candidato y jefe de su partido, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR).

Los argumentos centrales para parlamentarizar el régimen de gobierno fueron los mismos que se expusieron en otros debates, orientados inicialmente a señalar las disfuncionalidades del presidencialismo.<sup>5</sup> Se arguyó que era un sistema rígido, poco apto para la política democrática de la negociación e incapaz de hacer frente a situaciones de crisis entre Poder Ejecutivo y Parlamento. Se alegaba como prueba el pasado político de América Latina con sistemas presidenciales sin ninguna flexibilidad para este tipo de crisis, que por ello mismo se resolvían negativamente con intervenciones militares que fracturaban el régimen institucional. La conclusión era que el presidencialismo no favorecería el funcionamiento ni la consolidación democrática. Por tanto, había que pensar en la alternativa parlamentaria, que se decía contribuiría mucho más que el presidencialismo a la estabilidad política.

La propuesta concreta consistía en separar al jefe de Estado del jefe de gobierno, este último designado y apoyado por una mayoría parlamentaria y con responsabilidad política ante el Parlamento. Las ventajas consistirían en evitar un solo ganador, haciendo posible distintas coaliciones gubernamentales que, a su vez, evitarían un enfrentamiento entre Poder Ejecutivo y Parlamento, puesto que la pérdida de apoyo parlamentario se saldaría con un nuevo gobierno salido del Parlamento y con ello se dis-tendería la política, haciéndola más moderada.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Linz, Juan, “Los peligros del presidencialismo”, en Comisión Andina de Juristas (ed.), *Formas de gobierno: relaciones Ejecutivo-Parlamento*, Lima, 1993.

<sup>6</sup> Valenzuela, A., “Partidos políticos y crisis presidencial en Chile: proposición para un gobierno parlamentario”, en Godoy Arcaya, O. (ed.), *op. cit.*, nota 3, 1990.

Por su parte, Sánchez de Lozada tenía como argumento central la afirmación de que en un sistema presidencial “los malos gobiernos duran mucho tiempo, y los buenos muy poco”; que “nuestras democracias no funcionan y estaban en deterioro”, haciendo a los presidentes de la República “dictadores de segunda”, y que era indispensable garantizar la estabilidad política creando la figura de un presidente como “símbolo del país”, y un primer ministro como “ejecutivo gobernante”, a través de un sistema parlamentario, siguiendo lo que “han hecho los ingleses, que han institucionalizado y legitimado el cambio”.<sup>7</sup>

En el débil debate que acompañó a esta propuesta aparecieron por lo menos cuatro contra-argumentos, incluso por parte de aquellos que participaban de la idea de modificar el sistema presidencial en favor del Parlamento. En primer lugar, que el sistema presidencial en Bolivia es propiamente “híbrido”, sobre todo por la importancia del Parlamento en la designación en “segunda vuelta” del presidente de la República.<sup>8</sup> En segundo lugar, que la propuesta parlamentaria no tiene en cuenta la peculiaridad histórica nacional, fuertemente presidencialista. En tercer lugar, que la posibilidad de cambiar de jefe de gobierno desde el Parlamento podría alentar a buscar su destitución desde la calle, posibilidad altamente probable en un país con gran capacidad de movilización contestataria. Y, finalmente, que los cambios de gobierno desde el Parlamento agravarían la inestabilidad en un país con partidos fuertemente prebendales.<sup>9</sup>

### 3. *La propuesta de un nuevo sistema parlamentario*

Como fruto de este debate, en julio de 1992<sup>10</sup> el grupo de trabajo de Juan Linz presentó dos propuestas para modificar el régimen de gobierno.

<sup>7</sup> IPE, *Boletín de Información Política y Económica*, La Paz, vol. XXXIII, febrero de 1996.

<sup>8</sup> Mayorga, A. R. (coord.), *Democracia y gobernabilidad*, Caracas, Nueva Sociedad, 1992.

<sup>9</sup> Notas tomadas por el autor en el seminario-taller sobre reforma constitucional, Cochabamba, Bolivia, julio de 1992, organizado por la fundación Milenio. A él asistieron el grupo de trabajo de J. Linz, invitados nacionales y Sánchez de Lozada.

<sup>10</sup> Este grupo de trabajo dirigido por J. Linz y expertos nacionales empezó a reunirse en diciembre de 1991, a invitación de Sánchez de Lozada para encontrar una salida al artículo 90 de la Constitución Política del Estado. Este artículo facultaba al Congreso para designar al presidente de la República de entre los tres más votados en la elección gene-

La primera propuesta, que se juzgó sería la más realista teniendo en cuenta el contexto histórico-cultural del país, redefinía las relaciones entre Poder Ejecutivo y Parlamento en todo un capítulo consagrado al “presidente de la República”, estableciendo el mecanismo del “voto de confianza” y el de “censura” al presidente de la República.

El voto de confianza debía obtener del Congreso la mayoría absoluta que el candidato no hubiera obtenido la mayoría, pero sí la primera mayoría, pudiera ser proclamado presidente de la República. Si esta mayoría congresal no se produjera, entonces existía la alternativa de que los que no expresaron la confianza presentaran a su candidato de entre los miembros del Congreso. El voto de confianza también podía ser pedido por el presidente de la República; en caso de negativa, cesaba en sus funciones y se disolvía el Congreso.<sup>11</sup>

En cuanto a la “moción de censura”, se establecía que podría ser presentada en caso de “grave crisis institucional”, que de ser aprobada destituía al presidente de la República elegido por voto el directo de la ciudadanía, reemplazándolo por el presidente del Tribunal Constitucional, y disolvía automáticamente las cámaras legislativas. Para el caso del elegido por el Congreso, el voto de censura prosperaba simultáneamente; se proponía un candidato alternativo entre los miembros del Congreso. En esta propuesta se eliminaba el cargo de vicepresidente de la República y se prolongaba el periodo constitucional de cuatro a cinco años.

La segunda propuesta era cambiar el sistema presidencial por el sistema parlamentario, invirtiendo la tradicional relación entre Poder Ejecutivo y Parlamento. El Parlamento se constituía en la única fuente de la voluntad popular de la que derivaría el Poder Ejecutivo. La propuesta eliminaba el cargo de presidente de la República creando en su lugar dos cargos: el de

ral, si ninguno hubiera obtenido la mayoría absoluta de votos para ser proclamado automáticamente presidente. Se quería evitar que el tercero fuera primero, como había ocurrido en 1989, provocando la protesta de sectores importantes de la población.

La opción de la segunda vuelta fue rechazada porque —se dijo— este mecanismo, si bien permite a la población dirimir, puede producir —y produjo, como en Perú y Ecuador— mayorías parlamentarias de oposición, que entran en conflicto con el presidente, y crean situaciones de crisis.

<sup>11</sup> En todo caso, es algo más que una anécdota recordar que hacia 1989, cuando Sánchez de Lozada ganó las elecciones de junio —pero perdió la Presidencia de la República porque el Congreso designó al tercero, según normas constitucionales—, propuso el mecanismo de la segunda vuelta para la elección del presidente de la República.

jefe de Estado y el de presidente del gobierno. Ambos debían ser elegidos por el Congreso, el segundo a propuesta del primero.

El jefe de Estado sería elegido por siete años, y podía ser destituido por un juicio político en el Congreso y una decisión favorable del Tribunal Constitucional. El jefe de Estado, a su vez, podía disolver el Parlamento y convocar a nuevas elecciones parlamentarias. Su función básica y simbólica era expresar la unidad de la nación, interna y externamente. El Parlamento, por su parte, a través del jefe de Estado, podía convocar consultas populares sobre temas referentes, entre otros, a la revocatoria de mandato del gobierno o de los miembros del Parlamento.

El presidente del gobierno ejercería las funciones de Poder Ejecutivo y fijaría las políticas de gobierno. El presidente del gobierno y los ministros debían comparecer quincenalmente ante la Cámara de Diputados y podían ser destituidos por el Congreso en juicio político.

#### 4. *La reforma constitucional de 1994*

Las propuestas de parlamentarización fueron discutidas por los partidos políticos con representación parlamentaria antes de ser enviadas al Congreso Nacional. La necesidad de esta discusión tuvo que ver con tres razones básicas. En primer lugar, ninguna reforma constitucional podía hacerse sin contar con dos tercios de votos del Congreso, lo que hacía indispensable un acuerdo de partidos cuyos votos produjeran esos dos tercios.

En segundo lugar, para que la reforma tuviera legitimidad social y política era indispensable hacerla por consenso, práctica que ya había dado sus frutos con el apoyo de la población a la reforma electoral de 1991. Finalmente, se pensaba que con estas reformas se evitaría el “empantamiento” congresal de 1979 y que el “tercero fuera primero”.

Todo el proceso de elaboración de la propuesta final es un buen ejemplo de la intervención de la variable política en la definición del diseño institucional, y fue el resultado de largas negociaciones, regateos y acuerdos donde pesaron los intereses y cálculos de las partes involucradas; donde se expresaron sus resistencias, sus temores y esperanzas; y donde se sintieron las presiones de los grupos de la sociedad.

La cristalización de estas primeras convergencias fue la suscripción de los “Acuerdos del 9 de julio” de 1992, donde los jefes de los partidos

más importantes del país asumieron el compromiso de procesar la reforma constitucional, mediante una comisión de “alto nivel”. Aunque con los plazos vencidos, esta comisión empezó a funcionar hasta enero de 1993, y había urgencia de ponerse de acuerdo para aprobar esas reformas en la legislatura en curso, pues de otro modo se haría en la siguiente, con el agravante de que, en caso de, la reforma entraría en vigencia a partir de 2001, por disposición de la misma Constitución.

En un proceso que duró más de dos meses, la comisión de alto nivel se convirtió en “cumbres políticas” entre jefes de partidos y especialistas abogados, primero, a elaborar una agenda de temas para la reforma y, segundo, a definir el sentido de la reforma. Para Sánchez de Lozada dos puntos fueron centrales, de hecho los más conflictivos: el mecanismo de censura parlamentaria al presidente de la República, y la reforma del artículo 230 de la Constitución, que hiciera más flexible la reforma constitucional posterior y de aplicación inmediata, previo referéndum popular afirmativo. Los partidos se resistieron a apoyar la idea de la censura parlamentaria porque consideraban que podría ser una fuente de desestabilización política y de presión continua al Parlamento para votar esa censura. A cambio de ello, en principio, aceptaron modificar el artículo 230. Pero muy pronto, desde los medios de comunicación, empezó a denunciarse que la reforma del artículo 230 permitiría a cualquier gobierno con mayoría parlamentaria modificar fácilmente la Constitución, y que lo que se buscaba en lo inmediato era cambiar el régimen económico “estatista” del país y las “conquistas sociales” de 1952 que figuraban en la Constitución; y por encima de todo, se denunciaba que Sánchez de Lozada estaba preparando su eventual reelección mediante una reforma constitucional en los nuevos marcos constitucionales más flexibles. La presión hizo que también la reforma de este artículo fuese desechada. La modificación de este artículo era ciertamente una puerta abierta a futuras reformas constitucionales y parlamentaristas. El resultado de todo este proceso fue el texto finalmente aprobado por ley de necesidad de reforma constitucional, el 1o. de abril de 1993, y convertido en disposición constitucional vigente, con ciertas modificaciones introducidas por el Congreso, en agosto del mismo año.

La reforma constitucional aprobada abarcó 37 artículos de la Constitución Política del Estado; una parte significativa de esa reforma cambió el sistema judicial del país. La otra parte introdujo reformas también de

mucho alcance en las instituciones políticas. Quizá la reforma más importante, en relación con el tema, fue la de reforzar la facultad de interpelación de las cámaras legislativas prevista por el artículo 70 de la Constitución Política, agregando al voto de censura, que debe ser aprobado por la mayoría absoluta de los parlamentarios presentes, el efecto de la renuncia del o los ministros censurados. Antes de esta reforma, la censura no tenía ningún otro efecto que el del modificar, si efectivamente se modificaba, el procedimiento o política impugnados. De cualquier manera, ese nuevo efecto de producir la renuncia está limitado, porque la misma reforma constitucional faculta al presidente de la República para aceptarla o rechazarla.

El “voto de confianza” y el de “censura” vinculados con el presidente de la República, que figuraba en la primera propuesta, no fue aceptado como ya se dijo. En su lugar se estableció el “voto de censura constructivo” sólo en los concejos municipales, por el cual el alcalde elegido por el concejo podrá ser destituido de sus funciones siempre y cuando simultáneamente se elija al sucesor.<sup>12</sup>

También se modificó la forma de elección del presidente de la República, para evitar el “empantanamiento” de 1979. Si el candidato a presidente no obtiene la mayoría absoluta de votos en la elección general, el Congreso debe elegir al presidente entre los dos primeros, por mayoría absoluta de votos de los parlamentarios, en sesión ininterrumpida. Si esta elección fracasa en los dos primeros intentos, es proclamado presidente de la República el candidato que hubiera obtenido mayoría simple en la elección general. Finalmente se modificó la duración del periodo constitucional de cuatro a cinco años.

Es decir, la reforma constitucional fue importante en lo tocante a la forma de elección del presidente, que sí fue un problema para el país y vivido como tal por el trauma de 1979, pero dejó sin variaciones las rela-

<sup>12</sup> Esta idea de probar en los concejos municipales el “voto de censura constructivo”, inicialmente pensado para el Parlamento, dio resultados contrarios a los proclamados, y en lugar de asegurar estabilidad en los gobiernos municipales creó ingobernabilidad, pues dio lugar al uso indiscriminado y arbitrario de este mecanismo por el cual se cambiaron alcaldes municipales sólo por razones políticas, muchas de ellas vinculadas a intereses personales de los interesados. La experiencia fue tan contundente que existe consenso en el país para eliminar esta disposición constitucional, que para cumplir su propósito requiere de una cierta lealtad y cultura institucional inexistentes, y que es la diferencia entre Bolivia y Alemania, de donde fue trasladado este mecanismo.

ciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, que las propuestas de reforma quisieron cambiar significativamente o, mejor, invertirlas.

En cuanto al efecto práctico de la posibilidad de que la censura parlamentaria a los ministros pudiera ser aprobada, depende de la mayoría parlamentaria, que normalmente es mayoría de gobierno, lo que hace difícil la viabilidad de la censura. Sólo pudo hacerse efectiva en gobiernos débiles surgidos de crisis políticas, como lo fueron los gobiernos de Carlos Mesa (2003-2005) y Eduardo Rodríguez (2005-2006), que carecieron de bancadas parlamentarias propias y, por tanto, susceptibles de que la fiscalización parlamentaria concluya en censura al ministro convocado, como ocurrió en pocos casos, sin que de todas maneras ello concluya en el alejamiento del ministro o en un cambio de las políticas gubernamentales.

En suma, la reforma constitucional que debía otorgar más poder al Parlamento, parlamentarizando más el sistema presidencial, no se llevó a cabo, excepto en ese aspecto y con eficacia discutible. De cualquier manera, después de las reformas, tenemos ahora un sistema de gobierno presidencial más limitado, y un sistema de gobierno municipal “parlamentarizado”.

##### *5. Facultades legislativas del presidente de la República*

Siendo el régimen de gobierno de Bolivia un sistema presidencial, el presidente cuenta con facultades propias que definen el sistema, a varias de las cuales nos referiremos en los párrafos siguientes.

###### *A. Poder de veto*

En principio, el presidente de la República puede vetar toda ley aprobada por el Poder Legislativo, aunque la Constitución no emplea la expresión “veto”, sino facultad de “observar”. Para ello, el presidente tiene diez días; pasado este plazo la ley debe ser promulgada. En caso de que exprese sus “observaciones” y el Congreso Nacional las acepte, la ley es promulgada. Para que el Congreso rechace las “observaciones” debe hacerlo por dos tercios de los miembros presentes. Si así fuera, el presidente debe promulgar la Ley en el plazo ya mencionado. Si no lo hace puede

hacerlo el presidente del Congreso Nacional. En democracia no se han presentado muchos casos de veto, porque los distintos gobiernos contaban con mayorías parlamentarias que les aseguraban las leyes que necesitaba y en los términos esperados.

### *B. Facultad de emitir decretos y control de la agenda*

El presidente también tiene la facultad de emitir decretos, en los límites de la Ley y la Constitución Política del Estado. Estos límites no fueron asegurados hasta que se puso en marcha el Tribunal Constitucional (TC) con facultades para conocer demandas de “puro derecho” sobre la inconstitucionalidad de los decretos presidenciales. De otra parte, la misma Constitución le reconoce hacer consultas previas ante el TC sobre la constitucionalidad de proyectos de ley, decretos o resoluciones, o de leyes sancionadas por el Poder Legislativo.

Está igualmente entre sus atribuciones convocar a sesiones extraordinarias del Congreso Nacional con agenda definida por el Poder Ejecutivo. En el mismo sentido, tiene la facultad constitucional de proponer al Poder Legislativo la aprobación de leyes de la República, lo que hace en mayor medida que el mismo Congreso. Puede igualmente realizar nombramientos interinos de altos funcionarios del Estado en condiciones en que el Congreso o las cámaras estén en receso, facultad de la que hasta ahora ningún gobierno se ha privado, aun si el receso no hubiera sido formalmente decretado por el Legislativo.

### *C. Definición del presupuesto*

En cuanto al presupuesto general de la nación, constitucionalmente le está reconocido presentarlo ante el Legislativo, en el que en general sufre muy pocas variaciones. Pero no siempre lo hace en los plazos previstos, que es dentro de las 30 primeras sesiones ordinarias.

Aunque la Constitución no dice nada respecto al tiempo de espera para que el Legislativo apruebe el presupuesto, en los hechos se admite que pasados los 60 días se considera que el Congreso ha perdido esta facultad y el Poder Ejecutivo puede dar por aprobado el presupuesto presentado.



#### *D. Convocatoria a referéndum*

Finalmente, la Ley del Referéndum le reconoce al Poder Ejecutivo la iniciativa de convocar al referéndum nacional, que comparte con el Congreso Nacional, pero sin el requisito de los dos tercios.

### *6. Poderes presidenciales no legislativos*

#### *A. Formación del gabinete*

Constitucionalmente, el presidente de la República tiene la facultad exclusiva de nombrar a sus ministros por decreto, pero cuyo número y funciones están determinados por la Ley del Poder Ejecutivo. Los ministros designados deben cumplir las mismas condiciones que para ser diputados.

En los hechos, como ocurre en otras partes, los nombramientos son fruto de transacciones entre diversos factores, o de compromisos adquiridos o impuestos.

#### *B. Destitución de ministros*

El mismo artículo 99 de la Constitución le otorga la facultad de remover por decreto a sus ministros. En la generalidad de los casos estas remociones no se producen, sino que en su lugar se pide privadamente la renuncia, que da lugar a su remoción y sustitución por otro ministro.

### *7. Controles del Legislativo sobre el Ejecutivo*

#### *A. Voto de censura*

Ya mencionamos más arriba que en las reformas de 1994 se incorporó como parte de las facultades legislativas de fiscalización la de censurar a los ministros mediante “interpelaciones” parlamentarias, que pueden derivar en voto de confianza o en censura. En este último caso, el ministro censurado debe presentar su renuncia ante el presidente de la República, el cual tiene la facultad de aceptar o ratificarlo. En la mayor parte de los casos las renunciaciones no dan lugar a la remoción ni a un cambio de las po-

líticas, que debería ser otro de los efectos de la censura. Sólo una presión política adicional produce los efectos constitucionales buscados.

### B. *Comisiones de investigación*

Las cámaras legislativas pueden establecer comisiones especiales de investigación sobre temas específicos en virtud del artículo 125 de la Constitución Política, que las faculta a ejercer el Ministerio Público mediante una resolución camaral. Con todo, las demás comisiones del Parlamento no se privan de realizar tareas de investigación sobre temas vinculados con el Poder Ejecutivo dentro de las facultades de fiscalización, cuya ejecución ha crecido en democracia, sobre todo por la presencia garantizada de partidos de oposición y las demandas o denuncias provenientes de la ciudadanía, de instituciones civiles o de los medios de comunicación.

### 8. *Instituciones de rendición de cuentas*

Juntamente con la democracia llegó la demanda de transparencia asociada con la rendición de cuentas, en un país fuertemente autoritario y en el que la *accountability* no forma parte de la idea de poder o de los que ejercen poder. Es decir que los que tienen la facultad de tomar decisiones que afectan a los demás, no estiman que tienen además la obligación de rendir cuentas de esas decisiones tomadas. De cualquier manera, en los 24 años de democracia se han realizado avances en esa dirección y existe una creciente conciencia colectiva respecto a su necesidad, aunque no siempre respecto a sus mecanismos y efectividad.

Esos avances se han dado en dos niveles: por un lado, entre las instituciones del Estado y, por el otro, entre esas instituciones y lo que se llama “sociedad civil”. En el primer caso, el Parlamento, con representación plural, ha reforzado y ejercitado su función fiscalizadora, ahora de manera más visible y exitosa que en el pasado no democrático, pero con Parlamentos que en derecho tenían esa facultad y no la ejercían sino excepcionalmente.

En el mismo sentido, desde 1990, mediante la Ley de la República, se ha fortalecido la Contraloría General de la República en su función de control de los recursos del Estado, lo que hizo que pasara de su mera

existencia jurídico-constitucional a su condición de una institución operativa, que como nunca en el pasado ha empezado a operar con mayor independencia respecto a los otros poderes del Estado, principalmente del Poder Ejecutivo. Con todo, el hecho de que el contralor siga dependiendo del presidente de la República, aunque nombrado de una terna aprobada por el Senado, señala aún sus límites en su acción fiscalizadora.

En lo que concierne a la rendición de cuentas que involucra a la “sociedad civil”, el proceso de descentralización municipal y departamental ha incorporado figuras como las organizaciones territoriales de base y los consejos departamentales, que son instancias de fiscalización de sus autoridades ejecutivas respectivas. Si bien éstos son los primeros logros que incorporan a la sociedad en tareas de control y fiscalización, sus resultados no siempre han estado a la altura de sus responsabilidades, sea porque no tienen los medios para fiscalizar, sea porque desconectados a su vez de un control sobre estas instancias, han sido en no pocos casos cooptados por las estructuras de poder que debían fiscalizar, lo que ha dado lugar a que en la actualidad se hable de “control social” desde abajo, que no pocas veces linda con acciones colectivas punitivas y contrarias a la legalidad y que han dado origen a conflictos violentos entre sectores sociales, desbordados en nombre del mismo principio. El problema de fondo sigue siendo la ausencia en las autoridades de todos los niveles de una conciencia del deber de rendición de cuentas, y en los ciudadanos de la conciencia del derecho de exigirlos en los marcos establecidos por la ley. A su vez, este problema está vinculado con las deficiencias en el control intraestatal, particularmente en la fiscalización de los recursos públicos por funcionarios públicos sin los medios adecuados, o todavía muy dependientes de las autoridades fiscalizadas.

### III. REFORMAS AL RÉGIMEN ELECTORAL

#### 1. *Sistema de elección presidencial*

Un componente importante de la nueva gobernabilidad en democracia fue la conformación de mayorías parlamentarias que coincidan con la mayoría gubernamental. La no correspondencia entre ambas mayorías en un país con escasa cultura institucional, crea condiciones para situaciones de entramamiento de la función gubernamental y de crisis en el fun-

cionamiento de los dos poderes estatales. La posibilidad de que este riesgo pueda producirse dependía en gran parte del sistema electoral y del sistema de partidos.

Mientras la elección del presidente de la República y de los miembros del Parlamento seguía la fórmula mayoritaria para ambos casos y se votaba en una sola papeleta, el problema propiamente no existía. La situación varió cuando se introdujo la fórmula proporcional para la elección de los miembros de la Cámara de Diputados. Aun en este caso, la existencia de un partido hegemónico entre 1956 y 1966, que obtenía más del 50% de la votación nacional, evitaba los riesgos del sistema de elección.

La crisis del sistema de partido hegemónico, a partir de 1979, sustituido por un sistema de pluralismo moderado en democracia, y una mayor proporcionalidad entre votos y escaños, planteó el problema con todas sus implicaciones de ingobernabilidad. La primera prueba fue en 1979, cuando el partido ganador en la elección quedó en minoría en el Congreso, y la salida al entramamiento fue designar un presidente provisional, que no pudo cumplir con su corto periodo por un golpe de Estado. Una segunda ocasión, el mismo año, produjo idéntico resultado. Estas condiciones, y sobre todo estas experiencias, convencieron a los partidos de que estaba en su interés viabilizar la elección congresal, lo que no impidió que desde fines de los años ochenta apareciera también en Bolivia la idea de incorporar en la Constitución Política la segunda vuelta directa. Esta propuesta no fue apoyada, puesto que ya entonces estaban en marcha los pactos de gobernabilidad, conformando mayorías parlamentarias que producían gobiernos.

Con el fin de asegurar que el país tuviera un presidente de la República, evitando negociaciones interminables y potencialmente desestabilizadoras, la actual disposición constitucional de 1994 modificó el anterior mecanismo congresal y con ello permitió que los mecanismos constitucionales cumplan su propio objeto, aun en el supuesto de que no se formaran mayorías parlamentarias.

#### *A. Sistema de elección*

Bolivia forma parte de los regímenes presidenciales de América Latina. Sin embargo, por la particularidad de su diseño se trata propiamente más de un sistema presidencial que presidencialista, pues el Parlamento puede intervenir en la elección del presidente de la República. Según la

Constitución actual, cada cinco años se elige al presidente y vicepresidente y simultáneamente a los miembros del Congreso Nacional. La reelección está prohibida hasta después de transcurrido un periodo constitucional.<sup>13</sup> El presidente y vicepresidente son elegidos por mayoría absoluta de los votos válidos de los ciudadanos. En caso de que ninguna fórmula obtenga esta mayoría, el Congreso Nacional, en una suerte de segunda vuelta, elige sólo de entre los dos candidatos con más votación popular, y por mayoría absoluta de votos válidos de sus miembros, al presidente y vicepresidente de la República. Si se produce empate, la elección se repite dos veces. Si continúa el empate, resulta elegido automáticamente el que obtuvo mayoría simple de votos válidos en la elección popular. Estas disposiciones constitucionales datan de 1994 y fueron hechas para evitar experiencias pasadas traumáticas. En un caso, para evitar un “empantanamiento” que impida elegir al presidente de la República y que, a fines de los años ochenta, había alentado golpes militares ante la “incapacidad” del Parlamento de elegir al presidente de la República.<sup>14</sup> En el otro, con el fin de que el tercero en votación no sea elegido presidente por alianzas políticas en el Parlamento, como ocurrió en 1989,<sup>15</sup> y que había provocado desaprobación pública.

<sup>13</sup> En un momento en el que en varios países de América Latina se han modificado las disposiciones legales para viabilizar la reelección presidencial, el que Bolivia aún no lo haya hecho tiene que ver probablemente con su propia historia. El último intento de reelección en 1964, previa modificación constitucional de 1961, terminó en golpe de Estado. En general, los intentos de reelección en el pasado estuvieron vinculados con rupturas políticas. A ello deben sumarse los abusos desde el poder por parte de los interesados en la reelección. Estos antecedentes gravitaron en la decisión de instituir constitucionalmente la prohibición de la reelección presidencial.

<sup>14</sup> Esto ocurrió en 1979, en dos ocasiones, en las cuales los partidos en el Congreso Nacional no pudieron ponerse de acuerdo para elegir al presidente de la República. En ambos casos eligieron presidentes provisionales encargados de convocar a nuevas elecciones. Este “empantanamiento congresal”, en un contexto de tensión política, fue uno de los factores esenciales, si no el principal, de los golpes de Estado en los que desembocaron ambos procesos.

<sup>15</sup> En las elecciones nacionales de 1989, al amparo de resultados electorales interferidos desde el organismo electoral, se inventó la idea del “triple empate” entre los tres principales candidatos presidenciales, preparando a la opinión pública a aceptar la alternativa de que el tercero podía ser elegido en el Congreso presidente de la República. Aunque la elección congresal era constitucionalmente válida, la opinión pública reaccionó duramente contra el mecanismo que hacía que “el tercero sea primero”, esencialmente porque le pareció un atentado contra el sentido común.

Este mecanismo ha sido efectivo en la gobernabilidad del país desde 1985<sup>16</sup> hasta, por lo menos, 2003, pues para hacerlo funcionar ha sido necesario que los partidos pacten alianzas parlamentarias para producir un gobierno, eligiendo en “segunda vuelta” al presidente de la República.<sup>17</sup> Estas alianzas para producir gobiernos se transformaron luego en

<sup>16</sup> En 1985 se trató inicialmente sólo de un acuerdo parlamentario mayoritario, llamado “Pacto por la Democracia”, entre el MNR y ADN, destinado a viabilizar las políticas de ajuste estructural, pero pronto se entendió que había que garantizar la gobernabilidad durante todo el periodo constitucional, y ello ocurriría a partir de 1989.

<sup>17</sup> En las elecciones generales de 1985 el presidente electo, Hernán Siles Zuazo (UDP), entregó el poder al candidato vencedor del partido de la oposición, Víctor Paz Estenssoro, cuyo partido, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR, partido del viejo nacionalismo revolucionario), logró el 26.4% del total de votos en las elecciones presidenciales y parlamentarias, siendo la segunda fuerza detrás de la candidatura del general Banzer (Acción Democrática y Nacionalista, ADN, partido conservador vinculado con el autoritarismo militar de los años ochenta) con 28.5% de los votos. Con este gobierno se inició el proceso de las políticas de ajuste, en respuesta a la hiperinflación que había alcanzado el 23.00% anual, en un contexto de crisis económica, la más grave en la historia del país.

La alternancia en el gobierno se volvió a dar en 1989 con la elección de Jaime Paz Zamora, candidato del Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR, partido socialdemócrata), que había logrado el tercer lugar, pero que por razones constitucionales estaba habilitado para que el Congreso Nacional definiera al presidente de la República. Fue elegido con el apoyo de ADN, partido con el que formó una coalición de gobierno llamada “Acuerdo Patriótico”. Si bien en el campo económico fueron mantenidas las políticas de ajuste, con variaciones poco significativas, en el plano político se consolidó el proceso de acuerdos pactados que hicieron posible reformas importantes en el sistema institucional, en la Constitución Política del Estado y en la ley electoral.

En 1993, el Congreso Nacional eligió a Gonzalo Sánchez de Losada (MNR), quien pese a haber obtenido una clara mayoría de votos (33.8% sobre el total) y una gran distancia frente al segundo candidato más votado, el ex presidente *de facto*, Hugo Banzer (20.03%), formó un gobierno de coalición entre su partido, el MNR, la Unión Cívica Solidaridad (UCS, partido “neopopulista”), el Movimiento Bolivia Libre (MBL, partido de centro izquierda) y el Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación (MRTKL, partido de orientación étnico-cultural). Entre 1993 y 1997 se implementaron importantes reformas económicas y sociales, como las leyes de “capitalización” de las empresas, la reforma del sistema de pensiones, la reforma educativa, la participación popular, todas de vasto alcance y que trazaron el camino del país para los próximos años.

En las elecciones generales de 1997, el candidato de la ADN, el general Hugo Banzer, que dirigió en los años setenta —durante siete años— un gobierno autoritario, ganó con el 20.9% la mayoría relativa del total del votos y formó un gobierno de coalición, denominado “Compromiso por Bolivia”, en el cual entraron su aliado de 1989, el MIR, así como la UCS y Conciencia de Patria (CONDEPA, “neopopulista”). Banzer fue elegido por el Congreso Nacional con 115 votos del total de 154 parlamentarios presen-

alianzas para gobernar, a partir de 1989. Sin ellas, los sucesivos gobiernos habrían estado en minoría en el Parlamento, con serias dificultades para ejecutar sus propuestas políticas; peor aún, enfrentados a una oposición mayoritaria hostil, siempre tentada a desestabilizar al gobierno, como ocurrió tantas veces en el pasado.<sup>18</sup> Esta disposición constitucional que establece simultáneamente dos mecanismos de elección directa por el elector, o en su defecto la “segunda vuelta” por el Congreso, mediante los pactos de gobernabilidad, produjo estabilidad política evitándole al país un periodo de incertidumbre política prolongado entre una elección y la otra; por otra parte, le ha ahorrado al Tesoro General de la Nación recursos destinados a financiar una nueva elección nacional de “segunda vuelta”.<sup>19</sup>

Como ya se dijo, este sistema funcionó hasta el presente y no sólo permitió alternabilidad gubernamental en cada elección, sino que hizo posible un cambio tan radical como el ascenso al gobierno del país de una nueva elite política, marginada secularmente del acceso al poder político. Pero también está claro que dada la fragmentación de los partidos en el pasado, la exigencia constitucional de elegir directamente al presidente de la República, si se obtiene la mayoría absoluta del electorado, era poco menos que irrealista, lo que incitó a los partidos a realizar políticas de pactos para que la elección por el Congreso fuera posible, y lo que fue

tes. Por razones de salud, Banzer renunció en agosto de 2001, y en su lugar ejerce la Presidencia de la República el que fue su vicepresidente, Jorge Quiroga R., político joven, representativo de la nueva generación que tiene una visión tecnocrática de la política.

En las elecciones de junio de 2002 ganó el MNR de Sánchez de Lozada y éste fue elegido presidente de la República en coalición con el MIR. La crisis política lo derrocó en octubre de 2003 dando lugar a otro gobierno presidido por el que había sido su vicepresidente, también derrocado en junio de 2005, originando elecciones anticipadas convocadas por el que siendo presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez V., tuvo que hacerse cargo del gobierno con ese fin expreso. En las elecciones de diciembre de 2005 fue elegido por votación directa de los ciudadanos el actual presidente Evo Morales, hecho inédito en los 24 años de democracia.

<sup>18</sup> La última experiencia de una oposición mayoritaria desestabilizante fue entre 1982-1985, uno de los periodos de mayor ingobernabilidad en el país. La debilidad de la cultura institucional facilitaba la constitución de oposiciones no “leales” al funcionamiento del sistema político.

<sup>19</sup> De cualquier manera, la población ha expresado su apoyo mayoritario a la propuesta de la segunda vuelta, pues piensa que de ese modo recupera la facultad de elegir directamente al presidente de la República, en lugar de dejarla en manos de los políticos, sospechosos de fabricar pactos “espurios”.

una exigencia del sistema terminó siendo una oportunidad para que los partidos de las distintas coaliciones se distribuyeran cargos en la administración pública, lo que contribuyó a su descrédito y hundimiento electoral en las elecciones de diciembre de 2005. Esta última situación también explica que una mayoría de la población favorezca ahora la idea de una segunda vuelta para la elección directa del presidente de la República. De cualquier manera, el que las elecciones de 2005 hubieran sido ganadas por un solo partido es un hecho excepcional, más aún cuando Bolivia está en un proceso probablemente muy largo de recomposición de sus fuerzas políticas, que se cristalice en un nuevo sistema de partidos, hoy inexistente.

#### *B. Duración del mandato constitucional*

En las reformas constitucionales de 1994 se amplió el periodo constitucional de cuatro a cinco años, con la idea de que daría más tiempo al presidente para poner en marcha su programa de gobierno, sin preocupaciones por un proceso electoral próximo. Hoy, el nuevo periodo ya forma parte de los consensos implícitos en la población y las fuerzas políticas. Con todo, esta ampliación se convierte en un problema cuando se trata de gobiernos con débil apoyo popular, cuya impaciencia, junto con otros factores, ha dado lugar al derrocamiento de dos gobiernos, uno en 2003 y otro en 2005, que no pudieron terminar su mandato. En términos de tiempo, cinco años es el doble del promedio de tiempo de duración histórica de los gobiernos en un país tradicionalmente inestable.

Estas mismas reformas eliminaron la disposición constitucional existente hasta entonces de elegir en el Congreso Nacional al presidente de la República entre las tres primeras candidaturas, lo que hizo que en 1898 fuera elegido el tercero, provocando un descontento generalizado en la opinión pública e impuso que a partir de esas reformas la elección congresal sea entre los dos más votados.

#### *C. Reelección presidencial*

La no reelección inmediata del presidente de la República está expresamente señalada por la Constitución Política, excepto pasado un perio-



do constitucional y por una sola vez. En general, la reelección no goza de apoyo en Bolivia y tiene antecedentes negativos que se remontan a su viabilización en la reforma de 1961. El presidente reelegido entonces fue derrocado a los tres meses de haber jurado su cargo. En democracia hubo un solo presidente (Sánchez de Lozada) que fue reelegido por el Congreso Nacional, en 2002, y fue derrocado en octubre del año siguiente.

#### *D. Fecha de las elecciones*

La fecha de las elecciones no está prevista expresamente en la Constitución pero sí en el Código Electoral, que es el último domingo de junio del año que corresponde al fenecimiento del periodo constitucional. Sin embargo, el actual periodo tuvo que empezar el 22 de enero a raíz de la profunda crisis política de junio de 2005, que hizo que el presidente de la Corte Suprema de Justicia se hiciera cargo de la Presidencia de la República sólo para convocar a nuevas elecciones, para las cuales sólo disponía de seis meses a partir de la convocatoria concertada con las fuerza políticas y el Parlamento de entonces. Una nueva ley que restablezca el periodo constitucional que coincida con el 6 de agosto, fecha de la independencia de Bolivia, no pudo ser aprobada oportunamente, lo que explica ahora el desfase entre el actual periodo constitucional y lo que había sido la tradición boliviana desde la fundación de la República.

La simultaneidad de la elección del presidente de la República y de los miembros del Parlamento pone de relieve la gravitación de la elección presidencial, dejando en un segundo lugar la elección parlamentaria, cuyos miembros mayoritariamente son elegidos en la misma papeleta de voto en la que se elige al presidente. Este eclipsamiento fue de algún modo atenuado con la elección de la mitad de los miembros de la Cámara de Diputados en circunscripciones uninominales desde 1997 y en papeleta separada.

Es probable que la elección simultánea contribuya de manera significativa a la participación electoral, pero se carece de datos fiables para afirmarlo probadamente. Sólo tenemos como referencia un pasado más distante en los años cincuenta cuando era posible la elección de una parte del Parlamento de manera separada a la del presidente y la concurrencia electoral era más baja que en la elección conjunta.

### *E. Registro electoral*

Conforme a la Constitución el voto es obligatorio, y el Código Electoral prevé sanciones para los no inscritos en el padrón y para los no votantes. Menos del 10% de los votantes declaran que lo hicieron por temor a las sanciones, que por otra parte tienen un alcance relativo que depende de la voluntad del organismo electoral para hacerlas cumplir, lo que no siempre es el caso, o de las instituciones encargadas de su cumplimiento, y finalmente, del hecho de que una parte importante de la población, sobre todo rural, está fuera del alcance de las sanciones, como es el cobrar en los bancos.

El sistema de inscripción sigue siendo manual en libros de registro, y esta operación debe repetirse en cada elección. Todo intento de modernizar y automatizar el sistema de registro no ha avanzado por cierta negligencia de las autoridades electorales.

Quizá uno de los principales problemas es que el sistema electoral en Bolivia no cuenta con un sistema integrado ni automatizado de datos entre el registro civil, el registro de identificación y el registro electoral, que da lugar a un margen potencial de inscripciones no debidamente depurado, que se acumula en el tiempo, lo que se ha expresado en irregularidades en las elecciones de 2002 y las denuncias, muchas de ellas políticas, contra el organismo electoral, lo que pudo haber provocado una crisis de credibilidad si los resultados de las elecciones de diciembre de 2005 no hubieran arrojado una diferencia tan grande de votos entre el primero y el segundo. De no haber sido así se temían movilizaciones, contra el organismo electoral, el mismo día de las elecciones.

Este problema, debido al retardo en el proceso de modernización e integración del sistema de datos, seguirá siendo el componente más débil del sistema electoral. Uno de los efectos es que de no ser por los medios de comunicación, y a falta de información oficial, el país se quedaría sin ninguna información sobre el proceso de escrutinio el día de las elecciones, lo que puede ocasionar problemas políticos delicados si las diferencias de votos fueran estrechas y hubiera inconsistencias en los conteos rápidos o a boca de urna.

### *F. Balance del sistema de elección presidencial*

Quizá el primer factor que no permitió hacer viable la propuesta de parlamentarismo es la tradición histórico-cultural fuertemente persona-

lista, caudillista y presidencialista del país, expresada en su cúpula por un presidente de la República percibido de manera paternal, patrimonial y clientelar por la población. Estas características están reñidas con la función del jefe de Estado de ser garante de las instituciones del país en un sistema parlamentario. También forma parte de esa tradición la votación ciudadana para elegir al presidente de la República, que la población asocia con la democracia y con la idea de que el presidente es un “mandatario”, y que no lo sería si fuera designado por el Parlamento.<sup>20</sup>

Tampoco se tuvo suficientemente en cuenta que el sistema presidencial en Bolivia había sido limitado por disposiciones constitucionales a lo largo de las últimas décadas, lo que indujo a calificar a ese sistema de “híbrido”. Es decir, no existe en Bolivia un sistema presidencial puro, sino una versión corregida o “atenuada” del modelo presidencial. El hecho de que sea el Parlamento el que elija al presidente de la República, como ocurrió regularmente y sin excepción desde 1978 hasta 2005, le otorga al Parlamento un poder que no tiene un sistema presidencial puro. En tales condiciones, el presidente de la República no podía argüir concluyentemente que había sido elegido por el pueblo; y sólo podía argumentar que había ganado las elecciones, cuando éste era el caso. Los presidentes de la República, desde 1985 hasta 2005, no fueron elegidos directamente por la población, y fue el mecanismo constitucional y la política de pactos los que viabilizaron su designación como tales.

De todos modos, el Parlamento, independientemente de su imagen pública y en una escala no conocida en el pasado, empezó a ejercer muchas de sus facultades constitucionales que estaban “en la congeladora”. Entre ellas las de fiscalizar al Poder Ejecutivo mediante informes permanentes requeridos a sus ministros, o a través de sus comisiones de investigación. Aunque el Poder Ejecutivo tiene la iniciativa en la formulación de las leyes, debe contar con la posibilidad de que esas leyes sufran modificaciones durante el proceso de aprobación, aunque ello se deba a las presiones de la oposición. Es decir, el Poder Ejecutivo no tiene, como en el pasado, las manos sueltas para actuar. El Parlamento es uno de sus frenos.

<sup>20</sup> M. Fernández y D. Nohlen, entre otros, ya habían llamado la atención en 1991 sobre esta relación entre presidencialismo y autoritarismo tradicional en América Latina. También pueden verse los diversos estudios de H. C. F. Mansilla, particularmente, “Aspectos antidemocráticos y antipluralistas en la cultura política latinoamericana”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 74, octubre-diciembre de 1991.

Finalmente, la estabilidad política se había logrado sin necesidad de pasar por una reforma sustancial del sistema de gobierno. Por ello era muy difícil establecer una relación causal, por así decirlo, entre sistema presidencial e inestabilidad política,<sup>21</sup> o explicar convincentemente que la tradicional inestabilidad política se debería al sistema presidencial. 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 juntamente con ello, cuando los partidos pusieron en práctica la ya mencionada política de pactos para producir coaliciones de gobierno. Con ello bajó la intensidad de los conflictos políticos. El retorno de la inestabilidad de los últimos años, entre 2000 y 2005, tuvo que ver con otros factores más asociados con el comportamiento de los partidos, con los resultados negativos de las políticas públicas puestas en marcha desde 1985, que con el régimen de gobierno.

Sin embargo, varios de los problemas señalados por los críticos del sistema presidencial quedan en general como válidos y de necesaria solución.

El hecho de que el presidente de la República acumule tres funciones distintas: la de jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe de partido, y además, por añadidura, candidato seguro a la presidencia de la República, hace que se concentre mucho poder en una sola persona, lo que no es congruente con la idea de la democracia de dispersar el poder. De otro lado, la mezcla entre presidente de la República y jefe de gobierno hace al primero muy vulnerable, exponiéndolo a la crítica y a la protesta pública, lo que erosiona su autoridad.

El otro efecto disfuncional es que un presidente fuerte debilita las estructuras partidarias.<sup>22</sup> La personalización de la Presidencia y la acumulación de las tres jefaturas en países neopatrimoniales y poco institucionalizados acentúan la fragilidad de las estructuras partidarias y las hace

<sup>21</sup> Dieter Nohlen insiste con razón en que la variable presidencial puede producir efectos distintos de acuerdo a contextos distintos. A propósito puede verse "Presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectiva", en Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.

<sup>22</sup> Este aspecto ha sido especialmente subrayado, junto a otros como el clientelismo, por Jean Blondel. Véase "Gouvernements et exécutives, parlements et législatifs", en Grawitz, M. y Leca, J. (eds.), *Traité de Science Politiques*, París, PUF, 1985, vol. II.

excesivamente dependientes del “jefe”. Esto hace que se establezca una relación inversamente proporcional entre la fuerza del caudillo-jefe y la debilidad del partido, que encuentra en este factor un obstáculo para conformarse como partido moderno y jugar su rol institucional en democracia.

Por ello, sin sustituir el sistema presidencial, se ha propuesto hacerlo más dúctil, separando la Presidencia de la República en dos funciones y dos cargos. Uno propiamente de presidente de la República, jefe de Estado, elegido según los procedimientos actuales, que exprese la unidad del Estado y del país y encargado de trazar las políticas del Estado y de gobierno a largo plazo; y un jefe de gobierno designado por el presidente de la República, que dirija la política diaria del gobierno, se ocupe de la ejecución de las políticas, y pueda ser removido por vía de censura parlamentaria. Así, el presidente de la República tendría, como se dice, un “fusible” que lo preserve de las ondas de choque de los conflictos del país.<sup>23</sup> En cuanto a la debilidad de los partidos, uno de los factores que facilitarían su institucionalización es la aplicación efectiva de la ley de partidos, que establezca la renovabilidad del “jefe”.

## *2. Sistema de elección legislativa*

### *A. Funciones claves del sistema electoral*

Desde que se instaló la democracia en 1982, en todas las encuestas de opinión pública empezó a reflejarse un distanciamiento creciente entre la población y los representantes que ella elige. La población no se siente representada por sus representantes, y ello es lo que suele llamarse crisis de representación, que propiamente es crisis de representatividad. Los que son elegidos representan legalmente a la población, pero los ciudadanos no los piensan como sus representantes. A su vez, esta crisis de representatividad se conecta con la demanda de mayor participación ciudadana, que muchas veces es pensada como sustitutiva de la representación. Una forma de enfrentar este problema fue pensar en un rediseño del sistema de representación, con la incorporación de las circunscripciones

<sup>23</sup> En todo caso, esta propuesta no es nueva ni original, y recoge, con respecto a América Latina, lo que se ha estado proponiendo, aquí y allá. La particularidad es que quizá es la primera vez que la acumulación de poderes en una sola persona, y su disfuncionalidad práctica en lo cotidiano, se hace una evidencia pública para la sociedad.

uninominales (CsUs), que se constituyó en una de las reformas más importantes del país.

La idea de las CsUs nació como una demanda de la población a fines de los años ochenta.<sup>24</sup> El voto único en papeleta única impedía que el ciudadano pudiese votar y elegir a la vez. En los hechos, el ciudadano votaba, en general sin saberlo, por los representantes nacionales al votar por el candidato presidencial. Este hecho originó protestas de los ciudadanos que empezaron a pedir que se les reconociera el derecho de votar y elegir a aquellos que los van a representar en el Parlamento.

La respuesta fue la propuesta de las CsUs de las que en un primer momento los partidos desconfiaron por el temor a perder el control de los diputados uninominales en el Parlamento.<sup>25</sup> Pero la presión ciudadana creció tanto, junto con la posibilidad de recomponer una sana y estrecha relación entre elector y elegido —que se dijo mejoraría la deteriorada imagen pública del Parlamento y de los partidos—, que finalmente los partidos aprobaron la incorporación de los diputados uninominales en la Constitución Política del Estado en 1994.

#### *B. Sistema electoral utilizado en la cámara baja y en la cámara alta*

La ley establece que de los 130 miembros de la Cámara de Diputados, 62 son diputados plurinominales y 68 diputados uninominales. Los diputados plurinominales son elegidos en 9 circunscripciones departamentales, cada una de ellas con un número variable de escaños, en listas cerradas y bloqueadas en las que figuran al mismo tiempo los candidatos presidenciales y los candidatos a senadores de la República. Los diputados plurinominales son elegidos de acuerdo con el método D'Hondt de divisores naturales.

<sup>24</sup> Las primeras propuestas fueron explicitadas en 1990, en artículos de periódicos y seminarios, y en el *Informe sobre la democracia en Bolivia*, del mismo año, cuando desempeñábamos la coordinación de la Comisión de Reforma del Sistema Político, del Congreso Nacional, dirigida por la Vicepresidencia de la República. La propuesta de entonces era un efectivo sistema mixto de diputados plurinominales y uninominales, con dos sistemas distintos de escrutinio. Véase Lazarte, Jorge, *op. cit.*, nota 4, pp. 81 y ss.

<sup>25</sup> Este temor hizo que en un principio ni siquiera admitieran la posibilidad de uninominalizar la representación en un porcentaje casi simbólico del 20%. Más tarde, por la presión, tuvieron que aceptar que los uninominales representen más del 50% del total de los miembros de la Cámara de Diputados.

Los 68 diputados uninominales son elegidos directamente por mayoría simple en un número igual de circunscripciones. Sin embargo, el número total de escaños que debe recibir cada partido debe ser proporcional a los votos logrados por el partido en todo el país. En la distribución de los escaños por partido, se restan los que hubiera logrado elegir uninominalmente y se distribuye lo que queda de acuerdo con el orden de la lista presentada de candidatos plurinominales. Si un partido ha conseguido un número de diputados uninominales mayor al que le correspondería en la proporcionalidad total, se respeta ese número y el excedente es restado al partido que ha obtenido el escaño con el cociente más bajo resultante de la distribución por divisores naturales. Este sistema electoral ha sido inspirado en el sistema electoral alemán. Pero a diferencia del modelo alemán, el sistema en Bolivia, como acaba de verse, tiene una peculiar forma de adjudicación de escaños por haber establecido constitucionalmente un número fijo de diputados.<sup>26</sup>

A los 130 diputados deben sumarse los 27 senadores (tres por departamento); dos elegidos por mayoría y uno por minoría en las listas presidenciales. La Cámara de Senadores tiene representación territorial y junto con la Cámara de Diputados conforma el Congreso Nacional.

### *C. Barreras legales*

En sentido más estricto, en el Código Electoral se exige el 3% del total de votos válidos nacionalmente para acceder a la adjudicación de di-

<sup>26</sup> Como se sabe, este sistema, por el hecho de reconocer la elección directa de los uninominales, independientemente de la proporcionalidad, contiene la posibilidad de producir un número mayor de diputados que el número legal establecido. En la legislación alemana este número excedente es aceptado. En la Constitución de Bolivia no fue previsto este excedente, que tuvo que ser admitido en una dudosa redacción de la ley reglamentaria. Este número fijo fue, por un lado, resultado de un desconocimiento en los legisladores de la racionalidad del sistema electoral propuesto, como una necesidad política ante una población que rechaza contundentemente toda posibilidad de aumentar el número de parlamentarios. Los efectos disfuncionales de este error aumentaron la desproporcionalidad ya existente de los diputados uninominales, con la otra desproporcionalidad originada en la pérdida de diputados del partido que tuviera los cocientes más bajos en el cálculo de distribución de escaños. Es decir, en el sistema boliviano existen dos desproporcionalidades que pudieron ser recurridas ante la autoridad competente por no cumplir el precepto constitucional de la proporcionalidad total que debe corresponder a lo que recibe cada partido.

putados plurinominales, pero teniendo en cuenta el carácter mixto de la representación, y bajo el principio de prelación del diputado uninominal elegido directamente por los electores, este requisito no impide el reconocimiento del diputado uninominal que un partido pudo haber ganado directamente sin lograr superar la barrera.

El crecimiento de las barreras electorales fue en general promovido por los partidos “grandes” ante la oposición de los partidos “chicos”, que en este aspecto tienen el apoyo de la opinión pública que, por otra parte, tampoco favorece un sistema fragmentado de partidos.<sup>27</sup>

#### D. *Balance*

La experiencia de las CsUs ha hecho su camino en la población, que la prefiere a la elección de lista. Existen propuestas de extender esta modalidad a todos los diputados, y hacer lo mismo con los concejales municipales. Uno de los efectos del nuevo sistema, comparando los datos de las elecciones de 1993 y de 1997, es que la desproporcionalidad existente entre el partido mejor situado y los escaños que ha recibido, ha disminuido de 9.5% a 2.35%. Es decir, esta mayor proporcionalidad puede deberse a que se pasó de una fórmula de divisores impares a números naturales, y a la forma como se resuelven las diputaciones excedentes resultantes de la aplicación del sistema que la Constitución no reconoce pero que el sistema electoral produce.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> El sistema de partidos evolucionó en los años ochenta desde una fragmentación polarizada hacia un pluralismo moderado conformado por un sistema de cuatro a seis partidos con gravitación electoral, y que han formado parte de alguna coalición de gobierno. De los seis, tres son partidos centrales a nivel nacional: MNR, ADN y MIR. Estos tres partidos, en las últimas elecciones de 1997, obtuvieron aproximadamente entre el 15 y 20% del electorado cada uno, y todos ellos, en cada periodo constitucional distinto, se constituyeron en ejes de la coalición gubernamental formada. El conjunto de los partidos con relevancia gubernamental representa cerca del 90% del electorado, mientras que el resto está disperso entre media docena de partidos menores. Este sistema se hundió en las elecciones de 2002, con el ascenso del MAS. Hoy existe un proceso de recomposición del sistema de partidos, cuyo eje sería el MAS como fuerza hegemónica equivalente al sistema de los años cincuenta, salido de la revolución de 1952.

<sup>28</sup> Estos datos pueden verse en Just, Stefan, “Modernización del sistema político entre 1993 y 1997”, *Las reformas estructurales en Bolivia*, La Paz, Fundación Milenio, 1998, p. 494.



El otro efecto fue que partidos débiles nacionalmente pueden ganar CsUs si pueden presentar candidatos uninominales con fuerte credibilidad local o regional.<sup>29</sup> En cuanto al ciudadano, la experiencia no sólo fue nueva para él, sino que ahora tiene el sentimiento de contar con una mayor capacidad de elección que la que tenía con el voto de lista.

El desempeño de los diputados uninominales ha sido desigual. Muchos de ellos están definiendo en la experiencia diaria su propio rol en su relación con los electores de su circunscripción uninominal y con los otros niveles de representación, particularmente con los municipios que forman parte de la circunscripción uninominal. Otros tantos han instalado oficinas propias en su circunscripción uninominal para atender a los ciudadanos, cuyas demandas son, en la mayor parte de los casos, de alcance inmediato, local y a veces personal. El rol de “tramitadores” o “gestionadores”, que ya formaba parte de los diputados de lista, se ha acentuado en los diputados uninominales. Por otra parte, se observan experiencias aún aisladas de “rendición de cuentas” de la gestión ante instituciones sociales, que los fiscalizan.

En suma, y en general, la vinculación entre elector y elegido ha mejorado por la inmediatez de la relación, pero parecen haberse reducido las posibilidades de promover propuestas de interés general, campo que es ciertamente más inherente a los diputados de lista. Tampoco estos diputados uninominales se constituyeron en factores de ingobernabilidad en las votaciones camarales. Los temores de los partidos de pérdida de control sobre los diputados uninominales respecto a decisiones cruciales, no se cumplieron.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Esto ocurrió con la Izquierda Unida (IU) y el Movimiento Bolivia Libre, que de otro modo no habrían tenido representación parlamentaria. De este modo, siete candidaturas de las diez presentadas tienen ahora presencia en la Cámara de Diputados. Lo de la IU es importante porque implica la integración de este grupo político “asistémico”, contestatario y electoralmente apoyado en los cultivadores de la coca del Chapare, zona en convulsión desde hace años.

<sup>30</sup> Una primera evaluación puede leerse en Culver, William W. y Ferrufino, Alfonso, *Los diputados uninominales. Un desafío a la democracia boliviana*, La Paz, Konrad Adenauer-Fundappac. Publicado en 1999, este estudio revela que menos del 1% de los diputados uninominales entiende que su función es representar, lo que no deja de constituir un contrasentido respecto a la razón por la cual las CsUs fueron instituidas. Pero, por otra parte, el mismo estudio revela que en un porcentaje que casi es del doble respecto a los diputados plurinominales, los diputados uninominales piensan que su función es “gestionar”, lo que es un indicador significativo de un proceso de refuncionalización entre las

Pero también es cierto que esta experiencia ha exacerbado el clientelismo de las campañas electorales, con candidatos uninominales que apuestan a ganar inflando sus propias propuestas, con ofertas más locales que nacionales, y estrategias que no siempre son compatibles con las del partido nacional.

### 3. *Reformas a instituciones de democracia directa*

#### A. *Consulta popular*

Hasta 2004 Bolivia no conoció formas directas de participación ciudadana. Ese año se incorporaron a la Constitución dos mecanismos de democracia directa: la iniciativa legislativa ciudadana y el referéndum. El primero otorga a los ciudadanos la facultad de promover proyectos de ley, pero que necesita de una ley para su aplicación.

En cuanto al referéndum, una Ley de julio de 2004 estableció las normas aplicables al caso. Existen tres tipos de referéndum: el nacional, el departamental y el municipal. Cada uno de ellos es convocado por instancias distintas. En el primer caso, por el Poder Ejecutivo o por el Congreso Nacional por dos tercios de sus miembros presentes. En el segundo caso también por el Congreso Nacional mientras no exista un gobierno departamental, y en el tercer caso por el Consejo Municipal respectivo por dos tercios. Los tres tipos de referéndum son de carácter vinculante en sus respectivos ámbitos.

#### B. *Iniciativa popular*

Se reconoce legalmente la iniciativa popular que consiste en reunir una determinada cantidad de firmas de ciudadanos, que varía según sea el tipo de referéndum, para poner en marcha este mecanismo una sola vez en cada periodo constitucional. La decisión de la consulta es válida si participa al menos el 50% del electorado y por mayoría simple. El Tri-

dos categorías de diputados. De cualquier manera, los temores no sólo provinieron de los políticos sino también de analistas poco afectos a esta reforma, que anticiparon consecuencias que no se cumplieron. A este propósito véase Verdesoto, Luis y Ardaya, Gloria, "Inventando la representación", *Debate Político*, La Paz, núm. 4, 1997, pp. 62 y ss.

bunal Constitucional debe pronunciarse sobre la constitucionalidad de las preguntas.

Teóricamente, si se pusiera en funcionamiento la habilitación legal de los referéndums, el país estaría con un número tal de consultas en los tres niveles que su costo sería prohibitivo y a la larga terminaría por fatigar a la población. Sin embargo, ésta no parece ser por el momento la preocupación de la población muy inclinada ahora al uso de estos mecanismos, cuya utilidad ha sido demostrada en casos en los que los problemas de interés general cuya irresolución tiene un alto riesgo de enfrentamiento interno. El referéndum es la alternativa democrática al uso eventual de la violencia.

Hasta el momento ha habido dos referéndums. Uno a iniciativa del Poder Ejecutivo en 2004 para definir una política sobre hidrocarburos, que hoy es el marco general de las decisiones gubernamentales sobre este rubro. Y otro referéndum por iniciativa popular sobre autonomías regionales, que tuvo lugar el pasado año.

### *C. Revocatoria de mandato*

En cuanto a la revocatoria de mandato, si bien existe consenso sobre su necesidad, aún no está en la Constitución ni existe ninguna disposición legal al respecto. Sin embargo, el camino está abierto para viabilizarlo muy pronto, sea en el Parlamento o en la Asamblea Constituyente.

## *4. Reformas al organismo electoral (jurisdiccional / administrativo)*

El punto inicial y gravitante para hacer funcionar la democracia fue resolver el problema central e histórico del sistema político: el de su inestabilidad tradicional. Para que funcione el sistema político había que estabilizarlo, y estabilizarlo quiere decir que sus normas de funcionamiento puedan tener una cierta perdurabilidad. Para hacer posible esta perdurabilidad se optó por el camino de los “pactos de gobernabilidad”, que además de viabilizar estas reformas viabilizaron otras legales y constitucionales.

El objetivo inicial de estos pactos fue ponerse de acuerdo en las reglas del juego; es decir, reglas de funcionamiento del sistema. Estas reglas han sido dadas por lo menos en tres ocasiones. En primer lugar, los acuerdos

del 5 de febrero de 1991, que establecieron nuevas reglas y garantías para el sistema electoral.<sup>31</sup> Pero lo más relevante fue que se pusieron de acuerdo, al mismo tiempo, en la forma de selección de los operadores más importantes de los organismos electorales. La existencia de reglas sin establecer sanciones y sin una institución confiable con capacidad para determinar esas sanciones y garante de su cumplimiento, no tendría sentido, como no lo tuvo en el pasado. Este mismo acuerdo estableció lo que se llama ahora la regla de los dos tercios, como mecanismo que permita la aprobación de las reformas a través de una mayoría representativa que exprese la voluntad de los partidos pactantes. Con ello se dio la espalda a la vieja práctica de aprobar leyes con el apoyo de la mayoría parlamentaria, que normalmente era al mismo tiempo la del gobierno. Con la regla de los dos tercios se protegía a los partidos de la oposición contra cualquier intento de los partidos mayoritarios de legislar sin tomarla en cuenta, por lo menos mientras no hubiera un partido hegemónico.

La Corte Nacional Electoral tiene competencia exclusiva sobre temas electorales y puede aprobar decisiones que causan estado; son de cumplimiento obligatorio, irrevisables e inapelables. Esta facultad legal se basa, entre otras razones, en el carácter independiente y autónomo del organismo electoral. Sin embargo, el organismo electoral puede revisar sus propias decisiones en los casos establecidos en el Código Electoral.

Un aspecto destacable de todo este proceso fue que el organismo electoral creció en el tiempo asumiendo funciones que en otros países corresponden a estructuras independientes. En 1992 le transfirieron el Servicio Nacional de Registro Civil y en el 2000 el Registro de Identificación Nacional. En ambos casos la razón fundamental fue garantizar la confiabilidad de ambos servicios tan estratégicos en los procesos electorales. Los

<sup>31</sup> Los “Acuerdos” de febrero de 1991 fueron un punto de no retorno en la política de pactos, pues a partir de él se generaron los posteriores, aun cuando ya no fueran denominados de ese modo. El “Acta de Entendimiento” que acaban de suscribir los partidos políticos más importantes, en junio, y bajo los auspicios de la Iglesia, siguen ese modelo. En febrero de 1991 los partidos suscribientes fueron MNR, ADN, MIR, CONDEPA y MBL.

Entre las reglas establecidas durablemente por los acuerdos de febrero, una de ellas tendrá sin embargo una enorme significación en las garantías respecto al voto de los ciudadanos, y que será conocido como el “principio de preclusión”, que caracteriza al sistema electoral boliviano, por el cual el resultado de la mesa electoral es intangible; es decir, no puede ser modificado en ninguna otra instancia, como era la costumbre hasta ese entonces en el país.

fraudes electorales del pasado tuvieron su origen en el control discrecional por parte del gobierno de las dos instituciones.

Uno de los rasgos diferenciales del organismo electoral de Bolivia es que cumple a la vez funciones jurisdiccionales y funciones administrativas, que en otros países están separadas.

#### IV. REFORMAS AL RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS

##### 1. *Democratización interna*

En perspectiva, puede decirse que de manera general se ha pasado de la existencia de hecho de los partidos a la de su reconocimiento jurídico paulatino, hasta su constitucionalización. Pero también se ha avanzado en la fijación de requisitos legales cada vez más elaborados para la formación de partidos. Hasta fines de los años setenta bastaba registrarse con requisitos mínimos, lo que ciertamente alentaba la formación y multiplicación de partidos fantasmas. Desde mediados de los años ochenta la necesidad de regular la existencia de partidos se hizo cada vez más exigente, lo que finalmente se cristalizó con la aprobación de una Ley de Partidos Políticos de junio de 1999. Aunque los requisitos parecen estar más orientados a institucionalizar a los partidos, es evidente que en los últimos años ha surgido la preocupación en los partidos dominantes de frenar la multiplicación de los partidos, como una forma de preservarse a sí mismos, particularmente mediante el aumento de porcentajes mínimos de afiliados o porcentajes mínimos de votos para obtener la personalidad jurídica, que de un mínimo de 0.5%, en 1980, pasó a 2% en 1999; o a través de un aumento todavía mayor para no perder la personalidad jurídica, que se incrementó de 0.5% en 1991 a 3% en 1999.

En las reformas de 2004 los partidos perdieron la exclusividad de la representación política. Ahora la “representación popular” se ejerce mediante los partidos políticos, juntamente con las “agrupaciones ciudadanas” y los “pueblos indígenas”, que están sometidos a los mismos requisitos constitucionales que los partidos para participar en el proceso electoral. Por tanto, tienen que contar con personería jurídica reconocida por la Corte Nacional Electoral y pueden obtener financiamiento estatal.

Como consecuencia de ello, esas agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas pueden postular directamente candidatos a todos los cargos

electivos. Estas reformas constituyen un cambio de algunas de las reglas esenciales del juego político que estuvieron vigentes en los últimos cincuenta años. La magnitud y la profundidad de la crisis de octubre de 2003 hicieron inevitable una reforma que los partidos habían resistido durante tantos años.

## *2. Estructura interna de los partidos*

Al respecto, lo primero que debe subrayarse es que de manera general los partidos siempre han contado con estatutos internos que organizaban sus estructuras y funcionamiento. En realidad es un requisito acostumbrado casi ritual, como lo es cuando se organiza un sindicato. El problema era que en el pasado raras veces estos estatutos eran cumplidos, entre otras razones porque parecía más importante la sobrevivencia del partido en condiciones de autoritarismo y persecución política dominantes que las formalidades estatutarias, cuyo cumplimiento en muchas situaciones habría sido simplemente suicida. La otra razón fundamental era el funcionamiento fuertemente personalizado del partido, pues el caudillo, o “el jefe”, era tal porque, entre otras razones, él mismo era la norma que imponía a los demás. De todos modos, cuando empezó a funcionar la democracia, en 1982, se hizo evidente que los estatutos no siempre eran cumplidos por el margen de discrecionalidad al que estaban habituados los dirigentes partidarios, y no existían aún órganos externos que los constriñeran a cumplirlos, o si existían estaban más ocupados en tareas más primordiales de democratización del país antes que ocuparse del funcionamiento interno de los partidos. En el caso de Bolivia puede decirse que una vez que el proceso de institucionalización electoral había avanzado, había que emprender la tarea de institucionalizar a los partidos de tal modo que su funcionamiento cotidiano correspondiera a sus normas estatutarias. En todo caso, esta exigencia llegó tardíamente cuando el país estaba ya a varios años de proceso democrático. En los hechos, y hasta 1991, en la Ley Electoral sólo existía un artículo destinado al registro de partidos y a la escasa documentación que debían acompañar. En la Ley Electoral de 1991 se incorporan en capítulos y artículos especiales las obligaciones de los partidos, una de las cuales es la de cumplir sus estatutos, y de manera cada vez más contundente. A pesar de ello, la discrecionalidad con la que funcionaban tenía que ver con la falencia de los

controles externos que los obligan a hacerlo. Es decir, que mientras sólo existía la ley y no existía la voluntad de hacerla cumplir, la regla no tenía efecto práctico.

A partir de mediados de los años noventa, con la conformación de una Corte Electoral efectivamente independiente de los partidos, las reglas se convierten en exigencias ineludibles y sancionables, lo que hace que los partidos pongan más atención a lo que aprueban y que los militantes demanden su cumplimiento.

En la actualidad, la Ley de Partidos define los principios generales bajo los cuales deben organizarse y hacer funcionar sus estructuras internas. Aunque en esta ley todo el capítulo tercero se refiere a la “Estructura y organización de los partidos políticos”, que incluye la declaración de principios y el programa de gobierno, en rigor es el artículo 15 y sus 18 numerales el que propiamente establece las bases sobre las cuales debe aprobarse el estatuto orgánico de cada partido, que defina a su vez las normas de su estructura interna.

#### *Mecanismos de elecciones de autoridades internas*

En cuanto a la estructura, la ley obliga a los partidos a definir las instancias de dirección de partido, sus niveles, funciones y jerarquía; la forma como son elegidos los dirigentes, el tiempo de su mandato y los procedimientos de revocatoria y de sustitución, y señala la obligación de convocar a congresos nacionales en plazos no mayores a los cinco años y las normas para la aprobación o modificación de sus documentos constitutivos.

En la práctica, los partidos en general han encontrado muchas dificultades para funcionar según las normas de sus estatutos, respecto a las cuales los dirigentes siguen actuando con mucha liberalidad, mientras que la militancia y aun los dirigentes no tienen conocimiento de las normas de funcionamiento de sus partidos a causa de su escasa difusión y también el desinterés.

### *3. Democracia interna*

En el proceso de institucionalización de los partidos saltó como una evidencia que, en general, los estatutos de los partidos estaban orientados

a reforzar la concentración del poder en favor de las cúpulas dirigentes, y que, por tanto, eran ajenos o no compatibles con los principios elementales de la democracia.

La necesidad de institucionalizar a los partidos como actores centrales insustituibles de la democracia hizo que los organismos electorales, desde principios de los años noventa, apuntaran a tener autoridad legal para obligar a los partidos a funcionar según sus propias reglas estatutarias y no conforme a las que podían imponer sus dirigentes.

En efecto, una de las reformas más importantes incorporadas en la ley de partidos fue la necesidad de asegurar que la estructura y funcionamiento de los partidos se ajustara a los principios democráticos establecidos en la ley. Esta prescripción, bajo la forma de exigencia general, más tarde fue incorporada explícitamente en las reformas constitucionales de 2004, que establecen que la organización y funcionamiento de los partidos “deberán ser democráticos”.

#### *A. Mecanismos de elección de autoridades internas*

El principio general de la ley es la obligación de los partidos de incorporar en el documento fundamental del partido, los “principios democráticos” de organización y funcionamiento y luego desarrollarlos con detalle en los estatutos del partido, con el objetivo de fortalecer la participación e influencia de los militantes en las distintas estructuras o niveles de poder interno. Entre estos principios democráticos la ley señala en primer lugar el mecanismo de “elecciones libres y voto directo y secreto” aplicable en todos los niveles de la estructura partidaria para la elección de los titulares de los distintos cargos dirigenciales, junto con el señalamiento de los mecanismos de revocatoria.

#### *B. Mecanismos de elección de candidatos*

Este procedimiento es aplicable en la selección de los candidatos a los distintos cargos electivos del país, y en la elección de los delegados a las instancias superiores de representación del partido. Está claro que si sólo se tratara de este mecanismo ya sería una revolución en la vida interna de los partidos, tradicionalmente verticales, personalistas, muy inclinados al mecanismo de la cooptación de dirigentes desde “arriba”, y a la designa-



ción por aclamación de los “jefes” del partido, poco inclinados a admitir la disidencia.

Complementariamente, en virtud de otros principios democráticos, como el de transparencia, la ley reconoce el derecho de los militantes de fiscalizar las actividades de sus dirigentes mediante procedimientos que también deberían incluirse en los estatutos, que como en el caso anterior implicarán una alteración fundamental en las pautas de comportamiento tradicional de los dirigentes y caudillos, habituados al manejo “discrecional” y “secreto” del poder, no sujeto a rendición de cuentas.

En la misma línea de democratización interna, se le reconoce al militante el derecho al “recurso de queja” principalmente contra los abusos de los niveles dirigenciales. Este recurso debe inicialmente tramitarse ante los órganos especiales e internos de los partidos, antes de recurrir al organismo electoral.

Finalmente se establece la obligatoriedad de los partidos de instituir órganos y procedimientos adecuados y especiales para defender los derechos de los militantes que entraran en conflicto con el partido.

### *C. Elecciones internas*

La Ley de Partidos establece el principio electivo para todos sus dirigentes, pero deja a los partidos definir la forma como ponen en marcha este principio. Hasta el presente, este mecanismo ha sido interpretado como un derecho que se reconoce sólo a los militantes del partido. En unos casos el voto directo y universal de la militancia sólo involucra niveles locales y medios de dirección, mientras que el nivel de máxima jerarquía está fuera de su alcance, aunque en este último caso el voto sigue siendo directo pero a través de los delegados elegidos democráticamente para conformar las asambleas, congresos o convencionales nacionales. En ambos casos puede decirse que existe voto directo, pero expresado diferentemente según el nivel de la estructura partidaria y su jerarquía. En lo que respecta a lo que se llama “primarias”, ninguna disposición legal establece su obligatoriedad para los partidos políticos.

### *D. Grado de cumplimiento de la legislación*

El conjunto de principios establecidos en la Ley de Partidos implica una revolución “copernicana” en el funcionamiento de los partidos, des-

de una tradición autoritaria y personalista a otra que se abre, institucional y democrática.

En general puede decirse que los partidos han ido ajustando su funcionamiento a las previsiones legales. Sin embargo, la experiencia ha demostrado, como en otros ámbitos, que no basta que aquéllas existan, sino que se las haga cumplir. Por tanto, el papel del organismo electoral ha sido clave y lo seguirá siendo para que ello ocurra, como el de sus militantes en la exigencia de hacerlas cumplir, lo que quiere decir que un aflojamiento en sus tareas de control y fiscalización abre un margen variable para que los partidos y dirigentes actúen sin tomar en cuenta las disposiciones normativas internas o las existentes en la legislación, siguiendo prácticas poco democráticas heredadas y que no son fáciles de vencer.

En cuanto a las primeras experiencias de voto directo de la militancia, no han sido muy afortunadas. Las razones han sido tres, que en algunos casos se combinaron. En primer lugar, deficiencias administrativas en el partido sumadas a inexperiencias en procesos electorales que han ocasionado reclamaciones, muchas de ellas basadas en presunciones de actos voluntarios, dada la desconfianza inicial en el partido. De otro lado, prácticas de irregularidades aún prevalecientes en el partido, de las que no se privan muchos candidatos cuando tienen la oportunidad de hacerlo. Finalmente, poca credibilidad en los resultados electorales que no pueden ser garantizados por los órganos electorales internos, ellos mismos constituidos por miembros que no pueden controlar sus preferencias como militantes.

El hecho de que el reglamento aprobado por la Corte Nacional, anterior a 2001, sobre control jurisdiccional de los procesos electorales internos hubiera sido dejado sin efecto por otra reforma a la ley de partidos a demanda de los nuevos miembros elegidos en 2001, es una prueba de la falta de continuidad en las políticas del organismo electoral que dificulta la tarea de institucionalización de los partidos políticos al cambiar las reglas que ya estaban en vigencia. En la actualidad no existe ningún reglamento al respecto.

#### *4. Financiamiento de los partidos políticos*

El financiamiento público a los partidos políticos está regido por la Ley de Partidos Políticos de 1999, pero su obligatoriedad es de 1997,

cuando los partidos aprobaron en el Congreso Nacional tres artículos para viabilizar el financiamiento público directo, inexistente hasta ese entonces. Un factor que aceleró la aprobación del financiamiento estatal fueron las denuncias que involucraban a dirigentes políticos con dineros de origen ilícito. A pesar de la oposición mayoritaria de la opinión pública, el financiamiento fue aprobado a cambio de una mayor transparencia en el origen y manejo de los recursos financieros de los partidos.

La actual Ley de Partidos ha ampliado considerablemente esos tres artículos, estableciendo condiciones más precisas en el financiamiento público.

#### *A. Tipo de sistema de financiamiento*

En primer lugar, la ley reconoce dos formas de financiamiento: el público y el privado. El primero es directo mediante desembolso de recursos del Estado. El indirecto consiste en que el Estado asume los costos del material y papeletas electorales y su transporte, junto con la propaganda gratuita en los medios de comunicación estatales.

#### *B. Actividades objeto de financiamiento*

El financiamiento público consiste en la distribución del tres por mil del presupuesto general de la nación, dividido en un dos y medio por mil al financiamiento de las campañas electorales, y el resto del medio por mil en años no electorales al financiamiento de proyectos partidarios de educación ciudadana y de difusión de sus programas de gobierno

#### *C. Barreras legales para la obtención de financiamiento*

De acuerdo con la reforma de 2004, a los partidos políticos se incorporaron las “agrupaciones ciudadanas” y los “pueblos indígenas” como los beneficiarios de este financiamiento,<sup>32</sup> y para ello deben reunir varias

<sup>32</sup> Esto es cierto hasta las recientes reformas constitucionales de febrero de 2004, que han extendido los beneficios del financiamiento público a las “agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas”. Estos nuevos beneficiarios deben sujetarse a las mismas obligaciones exigidas a los partidos políticos.

condiciones, entre ellas tener personalidad jurídica y estar inscritos en la Corte Nacional Electoral; haber obtenido en las últimas elecciones generales o municipales un mínimo del 3% del total de votos válidos a nivel nacional; presentar un plan anual de actividades en años no electorales; presentar un presupuesto anual aprobado por el órgano partidario, y dejar constancia de la nómina de los dirigentes responsables de la administración del patrimonio partidario.

*D. Prohibición a contribuciones provenientes de ciertas fuentes*

Las prohibiciones se refieren a donaciones provenientes del extranjero, de sindicatos, de contratistas gubernamentales, de donaciones anónimas y aportes de origen ilícito.

*E. Criterios de asignación y límites a los desembolsos*

Del total destinado al financiamiento de las campañas electorales, el 50% se distribuye a los partidos antes de las elecciones en proporción al número de votos válidos obtenidos en las últimas elecciones; el 50% restante, después de las elecciones y proporcionalmente de acuerdo con el número de votos válidos obtenidos en las elecciones correspondientes.

En la legislación no existen límites a los gastos de campaña, lo que incentiva ciertamente la búsqueda cada vez mayor de recursos para cubrir el crecimiento en los gastos. Pero señala límites al financiamiento privado en el sentido de que ninguna contribución individual puede exceder el 10% del presupuesto anual del partido. Las empresas privadas, a su vez, deben registrar las donaciones en su contabilidad.

*F. Acceso equitativo a medios de comunicación*

El Código Electoral sólo establece el acceso equitativo, o mejor igualitario, y gratuito a los medios de comunicación estatal de todos los partidos, agrupaciones ciudadanas o pueblos indígenas participantes en el proceso electoral. En cuanto a los medios privados, prohíbe establecer tarifas superiores al promedio comercial efectivamente cobrado en el primer semestre del año anterior a la fecha de elecciones, cuyo registro sir-

va para que el organismo electoral haga público el listado de los medios habilitados para ofrecer sus servicios durante la campaña electoral.

*G. Papel de los órganos de control y grado de cumplimiento de la legislación*

Para el manejo de todos estos recursos (públicos y privados) los partidos deben establecer órganos especiales con responsables designados para este fin.

La Ley de Partidos establece la presentación anual de los estados financieros de los partidos y la obligación de rendir cuentas ante la Corte Nacional, acompañando la documentación debidamente auditada de todos los recursos recibidos, públicos y privados, destinados a la campaña electoral o a tareas de educación cívica.

El incumplimiento de esta obligación, así como de las prohibiciones establecidas, da lugar a sanciones pecuniarias, administrativas y, en su caso, penales. Así, la no rendición de cuentas tiene sanciones financieras del 1% del total recibido, la suspensión del financiamiento o la pérdida del derecho a participar en las elecciones siguientes, según los casos. Las sanciones penales, para el caso de falsificación de la documentación presentada, son derivadas al Ministerio Público. Los sujetos imputables son los dirigentes nacionales del partido y los encargados de la administración del patrimonio, que asumen responsabilidad solidaria en el manejo de los bienes y recursos financieros ante las autoridades judiciales.

Tanto para viabilizar el financiamiento público y privado así como las sanciones fijadas, la ley otorga a la Corte Nacional Electoral, institución independiente y no partidista, facultades de control y de sanción, a la que además faculta para establecer el reglamento que detalle los procedimientos de fiscalización.<sup>33</sup>

Puede decirse que con la aprobación de las primeras normas de fiscalización de los recursos de los partidos ha ido desapareciendo poco a poco la discrecionalidad de su manejo, con cada vez más transparencia en sus fuentes. Sin embargo, las insuficiencias de la ley, así como las del órgano de control, dejan aún un margen de manejo no legal y no transpa-

<sup>33</sup> En el presente, ese reglamento tiene el nombre de Reglamento de Fiscalización del Patrimonio Partidario en Años Electorales, aprobado en 2002, sobre la base del reglamento anterior.

rente que se evidencia en las diferencias entre los ingresos declarados ante al organismo electoral y los gastos efectivamente realizados, principalmente en los medios de comunicación, cuyos montos exceden lo que muestran las cifras registradas en la rendición de cuentas presentada por los partidos. Con todo, la existencia misma de la ley, las sanciones establecidas y en muchos casos ejecutadas, han mejorado significativamente el manejo interno de los recursos, se ha profesionalizado, y los márgenes de transparencia pueden ser aún mayores si los militantes utilizaran las facultades internas de fiscalización.

##### *5. Transfuguismo político*

Con el debilitamiento de la adhesión ideológica de los militantes a sus partidos y la pragmatización de estos últimos, junto a la profunda crisis por la que atraviesan, lo que se llama “transfuguismo político” ha ido creciendo con el tiempo, a pesar de las disposiciones legales al respecto que lo prohíben y sancionan, pero cuya efectividad en casi nula.

Las elecciones de 2002 fueron probablemente también las del mayor número de “tránsfugas” de partidos en crisis a otras opciones, en las cuales creen encontrarán mejores oportunidades conforme a sus expectativas. De un lado, el “transfuguismo colectivo” de militantes que declaran su decepción por el partido al cual estaban afiliados, y que al no obtener los beneficios esperados anuncian su decisión colectiva de incorporarse a otro partido, en el cual probablemente varios de ellos repetirán la misma operación a breve plazo. Del otro, el “transfuguismo individual” de dirigentes medios y altos, que es el que más ha escandalizado, hasta el punto de introducir una disposición poco operativa en la Ley de Partidos. La trayectoria de muchos de ellos sorprende por su ductilidad, hecha al amparo de la complicidad de los partidos relectores, que se creen aprovechar de los recién llegados, de los cuales suponen que el transfuguismo individual es a la vez colectivo, y que el “tránsfuga” no sólo se “pasa” con armas y vituallas personales sino con “sus” votos. Las elecciones fueron otra ocasión para que se produzcan los dos casos de transfuguismo registrados por los medios, principalmente el individual, como primera prueba y más visible de lo que estaba ocurriendo.

En cuanto al “transfuguismo” en el Poder Legislativo, los pocos casos han tenido lugar sin que pudiera aplicarse la Ley de Partidos. Para que

ello sea factible el “tránsfuga” debe aparecer con una sigla distinta a la suya, lo que no ocurre, pues se declara “independiente”, pero sin poder probarse que ha sido a cambio de “prebenda”. En vista de ello, los partidos perjudicados ni siquiera intentan abrir el proceso de pérdida de mandato.

## 6. *Discriminación positiva*

### A. *Género*

En la Constitución Política del Estado no existe nada que tenga referencia particular a la equidad de género. Al contrario, muchos de sus artículos “universalistas” parecen ser más bien contrarios, como es el caso del artículo 6o., que sostiene que los derechos constitucionales no admiten distinciones de sexo. Con todo, las demandas de equidad de género y de “discriminación positiva” en la política institucional crecieron en los últimos años hasta cristalizarse en disposiciones legales que reconocen desde 1999 “cuotas” en las candidaturas a favor de las mujeres. El Código Electoral prescribe que “al menos” uno de cada cuatro de los candidatos a senadores debe ser mujer. El siguiente inciso estipula que “al menos” uno de cada tres candidatos presentados en las listas plurinominales debe ser mujer.

En las listas de candidatos a concejales el procedimiento es más complejo, pero esencialmente se prescribe la alternancia entre hombres y mujeres en las primeras candidaturas, de tal modo que el conjunto comprenda “al menos” el 30% de mujeres.

El Código Electoral faculta al organismo electoral a no admitir las listas que no hubieran cumplido estas condiciones, devolviéndolas a los respectivos partidos para que en un término de 72 horas hagan las correcciones de ley. Aun cuando esta facultad se refiere sólo a las listas de candidatos en elecciones nacionales, por analogía el organismo electoral la aplicó también a las listas de candidatos en elecciones locales, estableciendo con ello jurisprudencia.

Siguiendo estos antecedentes, la Ley de Partidos establece una “cuota” no menor al 30% en todos los niveles de dirección del partido y en las candidaturas a los cargos electivos.

Los partidos han incorporado estos principios de “discriminación positiva” en sus propios estatutos, en algunos pocos casos elevando la cuota hasta el 50%.

En los hechos, la cuota no fue apoyada entusiastamente en y por los partidos políticos, aun por aquellos que la hicieron posible. Fue necesaria una presión del “lobby” de mujeres para poner en situaciones críticas a los parlamentarios, que tuvieron que ceder sin ninguna convicción.

En la implementación se presentaron dos problemas. De un lado, los partidos internamente enfrentaron la dificultad de no encontrar mujeres que “den” votos, para cumplir con las cuotas. Del otro, y estrechamente relacionado con esta falencia, en la primera experiencia de “cuotas”, apenas encontraron una brecha incumplieron la disposición legal. Este fue el caso —que provocó un escándalo en el país— de las elecciones municipales de 1999, en las que varios partidos presentaron candidatos llamados popularmente “travestis”; es decir, listas en las que se alteraron las terminaciones de los nombres de hombres para hacerlos aparecer como mujeres, y luego de las elecciones tramitar un cambio de sexo en las credenciales de los elegidos como si se tratara de un “error” puramente de secretaría en la elaboración de tales listas. La Corte Electoral, mediante resolución, y luego de evidenciarse la “mala fe”, revisó sus propias decisiones que “causan estado”, disponiendo retirar las credenciales ya otorgadas, fundándose en un principio del derecho de que un error judicial no puede ser fuente de derechos.

La convocatoria a la Asamblea Constituyente de marzo de 2006 estableció la equidad de género para la forma de alternancia en la presentación de todas las listas de circunscripción trinominal o plurinominal.

#### *B. Otras poblaciones y minorías*

Legalmente no existen otras formas de discriminación positiva en favor de ningún otro grupo de la población, a pesar de las demandas existentes.

#### *7. Otras formas de participación política*

Constitucional y legalmente no existen normas que habiliten candidaturas independientes en el sentido de que sea posible la presentación de



candidaturas individuales con el apoyo de un cierto porcentaje de firmas, como sucede en otros países. Sin embargo, las reformas constitucionales de 2004 han determinado que los partidos pierdan la exclusividad de la representación política en favor de las “agrupaciones ciudadanas” y “pueblos indígenas”. Como consecuencia de ello, esas agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas pueden postular directamente candidatos a todos los cargos electivos. Estas reformas constituyen un cambio de algunas de las reglas esenciales del juego político que estuvieron vigentes en los últimos 50 años. La magnitud y la profundidad de la crisis de octubre de 2003 hicieron inevitable una reforma que los partidos habían resistido durante tantos años.

Estas reformas, que pueden parecer sorprendentes por sus alcances, se hicieron inevitables en el tiempo, dado el descrédito de los partidos y la propensión tradicional muy marcada de sectores fundamentales de la sociedad civil a la autorrepresentación social y política. La equiparación entre partidos y pueblos indígenas puede terminar perjudicando a estos últimos en varios sentidos, como contribuir a su debilitamiento interno por disputas políticas, dado el carácter inherentemente conflictivo de la acción política, pero por el momento son muy pocos los casos en los que estos problemas han surgido, porque también los pueblos indígenas han participado muy poco en los procesos electorales, registrándose una notable disminución entre la primera experiencia de elección municipal y la última elección nacional.

## V. EVALUACIÓN FINAL

Todo el proceso de reformas y de institucionalización no habría sido posible sin los “pactos de gobernabilidad” y de concertación entre los partidos electoralmente más importantes del país.

La democracia, al establecer límites normativos a la acción política, fija los marcos dentro de los cuales debe realizarse la competencia por el poder. El problema era cómo hacer que esos límites fuesen aceptados. Éste fue el problema que resolvieron los partidos en Bolivia al pasar de la cultura tradicional de la confrontación a la cultura de la concertación, pues comprendieron que estaba en su propio interés ponerse de acuerdo en la aplicación de las mismas reglas del juego. Estas reglas del juego compartidas le otorgan a cada partido la seguridad de que sus intereses

estarán igualmente protegidos, sea que estén en la oposición o en el gobierno. La probabilidad de la alternancia en el gobierno del país hizo que los partidos tuvieran igualmente interés en el pacto. El razonamiento inverso, de que a falta de tal pacto podrían perderlo todo y todos, no estuvo lejos de pesar en sus estrategias. La concertación se reveló como uno de los caminos para hacer funcionar la democracia. Esta concertación, al salvaguardar el funcionamiento de la democracia, preserva al mismo tiempo a los partidos en un sistema que, a diferencia de los anteriores, los necesita como actores centrales. Sin este acuerdo de las elites políticas no habría sido posible la estabilidad del sistema político.

A partir de 1991, el “pactismo” se convirtió en “política”; es decir, los pactos sucesivos adquirieron la forma de “política de pactos”, que llegó a recomponer las relaciones básicas entre los partidos, entre ellas la constitución de lo que podríamos llamar oposición institucional y no desestabilizante, como lo había sido hasta ese entonces en la historia del país.<sup>34</sup>

Los distintos pactos se dieron en general en coyunturas de crisis que sólo podían ser remontadas por acuerdos interpartidarios, en los cuales no estuvo ausente el cálculo partidario, pues una crisis que sobrepasara el control del gobierno y de los partidos podría precipitar un proceso de ruptura del que los partidos serían también sus víctimas, como ya había pasado tantas veces en la historia del país. En suma, en estos antecedentes jugaron decisivamente y en primer lugar dos factores: el impacto del pasado reciente y las estrategias de los partidos para no reproducirlo. Un tercer factor facilitante fue la debilidad misma de los partidos, que los hace vulnerables a las presiones de la “opinión pública” a favor de políticas de entendimiento.

Los pactos cumplieron varias funciones. Diríamos que esencialmente dos: primero, hacer irreversible la transición mediante la estabilización política y, segundo, avanzar en la institucionalización del sistema político.

Un segundo nivel de pactos fueron los pactos de gobierno, que tienen que ver con la gobernabilidad de los gobiernos; en un primer sentido en el que, dada la debilidad electoral de los partidos y la dispersión del voto

<sup>34</sup> Linz lo llamó oposición “leal”. Nosotros preferimos llamarla oposición “institucional” para subrayar que se expresa dentro de los marcos institucionales, en tanto que “leal” puede dar origen a interpretaciones distintas a las del propio Linz. Véase Linz, Juan J., *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Editorial, 1987, p. 70.

ciudadano, había que asegurar la elección del presidente de la República, que era lo mismo que producir un gobierno.

Del otro lado, una vez producido el gobierno, hay que darle los medios para gobernar. En el pasado, los gobiernos de un solo partido tuvieron que enfrentar coaliciones de hecho de todos los demás partidos, cuyo propósito era desestabilizarlo. Garantizar la gobernabilidad política quería decir asegurarle una mayoría en el Parlamento mediante pactos de gobernabilidad por todo el periodo constitucional.

Estos pactos de gobierno funcionaron desde 1985, cuando cambió el carácter de la oposición y le dio al gobierno de entonces los medios para viabilizar las políticas de ajuste estructural, hasta 2003, cuando el último gobierno de coalición fue derrocado por efecto de una profunda crisis política.

Con todo, la mayor parte de la población, a pesar de favorecer los acuerdos, tiene opinión muy crítica —para decir lo menos— respecto de los pactos políticos. En efecto, los pactos produjeron su propia patología. De pactos necesarios para la gobernabilidad se convirtieron en pactos para la distribución “privada” de cargos, que se conocen como “cuoteos”, y que es la parte que cada partido recibe por su participación en el poder; o peor aún, la población sospecha que los pactos son de encubrimiento recíproco de acciones indebidas. Quizá aquí existe un malentendido profundo y una inversión del sentido primario de los pactos. Por una parte, los pactos de gobernabilidad implican al mismo tiempo decisiones sobre la parte de cada partido en el control del poder. Mientras los dos componentes fueron tratados y presentados simultáneamente, la opinión pública tenía poco que objetar. El problema nació cuando la gobernabilidad dejó de ser el principio y se convirtió en excusa y en chantaje para mejorar las “cuotas” de poder; y la concertación se convirtió en muchos casos en simple negociación de espacios de poder. Una buena parte de los conflictos de la vasta coalición política que se conformó en 1997 se debió a pugnas por espacios de poder entre sus miembros más importantes, y ello se hizo muy evidente e irritativo para la opinión pública. En los consejos municipales, los pactos también funcionaron para desestabilizar su gobernabilidad interna mediante acuerdos efímeros y de conveniencia, que aprovecharon la brecha encontrada en el principio de “voto de censura constructiva” que tuvo resultados contraproducentes en su aplicación. Este componente patológico ha devaluado la idea de pacto, que pa-

ra la población es ahora un puro intercambio de beneficios mutuos. Este deslizamiento ha sido altamente riesgoso, pues comprometió un principio y una necesidad, que es hacer gobernable el sistema político. En la actualidad, la palabra misma se hizo sospechosa y fue reemplazada por la expresión “concertación”.

Con todo, este proceso de avances institucionales no impidió que desde 2000 se iniciara otro proceso de cuestionamiento cada vez más radical desde los “movimientos sociales” a las instituciones del país, abriendo un nuevo periodo de inestabilidad y de crisis múltiple que echó abajo dos gobiernos y precipitó las elecciones de diciembre de 2005 ganadas por el Movimiento al Socialismo de Evo Morales, que no es propiamente un partido pero que por primera vez en la historia democrática del país obtiene más del 50% de la votación, prometiendo “refundar” el país mediante una Asamblea Constituyente.

En esta crisis los factores explicativos no están propiamente en las instituciones sino en su funcionamiento a cargo de sus operadores, duramente criticados por su ineficiencia y venalidad y por los bajos resultados o negativos resultados de las políticas de los gobiernos, principalmente económicas y sociales, puestas en marcha durante los 24 años de democracia, que afectaron a la población e hicieron crecer las desigualdades sociales sin que disminuyeran significativamente los niveles de pobreza mayoritaria en el país. Quizá el mayor déficit en democracia fue hacerla funcionar para los que siempre fueron beneficiados, sin ocuparse seriamente de los problemas de exclusión histórica de los perjudicados de siempre.



## REFORMAS POLÍTICAS Y DEMOCRACIA EN BRASIL\*

Leonardo BARRETO  
David FLEISCHER

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El contexto de la transición (apertura)*. III. *Las reformas al régimen de gobierno*. IV. *Reformas al sistema electoral*. V. *Reformas a la Ley de Partidos Políticos*. VI. *Conclusión: ¿hacia dónde vamos?*

### I. INTRODUCCIÓN

El proceso de democratización en Brasil, así como en otros países, estuvo acompañado por cambios institucionales cuyo objetivo era readecuar el sistema político a la nueva realidad. En ese sentido, la experiencia bra-

\* Traducción de Bernal Guillén Contreras.

Glosario de partidos políticos: Arena (Alianza Renovadora Nacional); MDB (Movimiento Democrático Brasileño); PP (Partido Popular); PDS (Partido Democrático Social); PPB (Partido Progresista Brasileño); PRN (Partido de la Reconstrucción Nacional); PPR (Partido Progresista Renovador); PMDB (Partido del Movimiento Democrático Brasileño); PT (Partido de los Trabajadores); PSDB (Partido de la Social Democracia Brasileña); PFL (Partido del Frente Liberal); PP (Partido Progresista); PSB (Partido Socialista Brasileño); PDT (Partido Democrático Laboral); PL (Partido Liberal); PTB (Partido Laboral Brasileño); PPS (Partido Popular Socialista); PV (Partido Verde); PCdoB (Partido Comunista de Brasil); PSC (Partido Social Cristiano); PTC (Partido Laboral Cristiano); PSOL (Partido Socialismo y Libertad); PMN (Partido de Movilización Nacional); PRONA (Partido de Renovación Nacional); PHS (Partido Humanista de Solidaridad); PTdoB (Partido Laboral de Brasil); PAN (Partido de los Pensionados de la Nación); PRB (Partido Republicano Brasileño); PSDC (Partido Social Demócrata Cristiano); PRP (Partido Republicano Progresista); PSL (Partido Social Liberal); PRTB (Partido Renovador Laboral Brasileño); PTN (Partido Laboral Nacional); PSTU (Partido Socialista de los Trabajadores Unificado); PCB (Partido Comunista Brasileño); PCO (Partido de la Causa Operaria).

sileña no puede ser tratada por rupturas, pero sí por un conjunto de reformas graduales, puntuales, discontinuas y no coordinadas, lo que acabó creando un escenario de gran complejidad institucional y desfavorable al buen funcionamiento y a la legitimidad de las instituciones democráticas.

El no acontecimiento de rupturas drásticas puede ser explicado, en gran medida, por tres razones. Primero, el periodo autoritario de 1964 no alteró profundamente las principales características de la tradición republicana brasileña:<sup>1</sup> el presidencialismo, federalismo, bicameralismo y representación proporcional. Las alteraciones más importantes se refieren a la sustitución del pluripartidismo por el bipartidismo, la institución de la elección indirecta para la jefatura de los ejecutivos estatales y nacionales y los poderes extraordinarios conferidos al presidente, que posibilitaron total control del proceso legislativo a pesar del mantenimiento de las actividades del Congreso Nacional. Segundo, a pesar de la concentración del poder político en los círculos militares, el régimen mantuvo en funcionamiento instituciones típicas de democracia representativa, aunque fuese de forma rígidamente limitada. Se mantuvo la sustitución periódica de los presidentes militares; el Congreso Nacional y el Poder Judicial continuaron funcionando; se realizaron contiendas electorales constantes para ocupar los cargos en el Poder Legislativo y en la mayor parte de los Ejecutivos locales, y se conservó, aunque fuese en un nivel reducido, la competencia partidaria.<sup>2</sup> Tercero, el proceso de transición democrática fue controlado por los militares y negociado con la sociedad civil, lo que evitó el revanchismo, perjuicios a su *statu quo* y cambios drásticos en la estructura política.

Este redimensionamiento puede ser dividido en tres etapas:

- 1) La transición democrática, o sea a las medidas adoptadas durante el periodo de transferencia del poder político para los civiles. El camino de la liberalización, conducido y negociado por las elites milita-

<sup>1</sup> Abranches, Sérgio, "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro", *Dados*, Río de Janeiro, 31(1), 1998; Limongi, Fernando, "Presidencialismo e governo de coalizão", en Avritzer, Leonardo y Anastasia, Fátima (orgs.), *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006.

<sup>2</sup> Kinzo, Maria D'Alva Gil, "A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição", *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, 15(4), 2001; Lamounier, Bolívar (org.), *De Geisel a Collor: o balanço da transição*, São Paulo, Vértice-IDESP, 1990.

res, se inicia con la gestión del presidente Geisel (1974-1979) con el restablecimiento de los derechos civiles y políticos y se extiende hasta la posesión del presidente civil José Sarney en 1985.<sup>3</sup> Durante ese periodo, las principales reformas políticas (amnistía política, dirigidas al pluripartidismo partidario, fin de la censura a los medios de comunicación) fueron adoptadas dentro de un contexto hegemónico. Las iniciativas y el ritmo de los cambios eran controlados directamente por Geisel y su principal estratega, el general Golbery do Couto e Silva, jefe del Sistema Nacional de Información (SNI).

- 2) La construcción del nuevo marco legal-institucional democrático, inaugurado por la Constitución de 1988.
- 3) La consolidación y revalidación del nuevo sistema iniciado con el plebiscito popular para la adopción de una nueva forma de gobierno en 1993 y cuestionado hasta los días actuales por medio del debate específico de alteraciones sustantivas del sistema electoral brasileño.<sup>4</sup> Las dos últimas etapas ocurrieron en un contexto de consenso, siendo ampliamente negociadas y aprobadas por el Congreso Nacional.

Es muy difícil realizar una evaluación global del impacto de las reformas sobre las estructuras políticas de Brasil. El país no experimentó rupturas institucionales y los cambios ocurrieron de forma discontinua, casuística y no planeada, a lo largo de casi treinta años. Las motivaciones (“disparadores”) de las principales medidas son diferentes para cada periodo estudiado. Durante la apertura política, el objetivo de los líderes militares era abrir el sistema político sin, no obstante, perder el control sobre el ritmo de todo el proceso. La promulgación de la Constitución de 1988 edifica la estructura democrática representativa. Influenciados por una fuerte expectativa de la sociedad, los parlamentarios constituyentes

<sup>3</sup> Fleischer, David, “Manipulações casuísticas do sistema eleitoral durante o período militar, ou como usualmente o feitiço voltava contra o feiticeiro”, en Soares, Glaucio Ary Dillon y D’Araujo, Maria Celina (orgs.), *21 Anos de Regime Militar: balanços e perspectivas*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1994.

<sup>4</sup> Amorim Neto, Octávio, “A reforma do sistema de governo: rumo ao parlamentarismo ou semipresidencialismo?” y Melo, Carlos Ranulfo, “Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil”, ambos en Soares, Glaucio Ary Dillon y Rennó, Lúcio R. (orgs.), *Reforma Política: lições da história contemporânea*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2006.

buscaron ampliar el abanico —desplegado— de derechos sociales y fortalecer el sistema de representación política.

A partir de 1989 Brasil percibió rápidamente la deficiencia de gran parte de sus estructuras institucionales e inició una discusión sobre el perfeccionamiento de sus estructuras políticas que permanece hasta los días actuales.

CUADRO 1. REFORMAS POLÍTICAS (1978-2006)

<i>Periodo</i>	<i>Principales reformas</i>	<i>Tipo de reforma</i>
Primera fase (1978-1985)	1) Devolución de los derechos civiles 2) Ley de Amnistía 3) Dirigida hacia el pluripartidismo	Hegemónica
Segunda fase (1985-1988)	1) Constitución de 1988 2) Presidencialismo 3) Jefe del Ejecutivo electo en dos turnos —mayoría absoluta— para un mandato de cuatro años 4) Mantenimiento del sistema electoral proporcional de listas abiertas 5) Poder de veto total y parcial del Ejecutivo sobre las leyes aprobadas por el Legislativo 6) Posibilidad de la emisión de medidas provisoras con fuerza de decreto por el Poder Ejecutivo 7) Mantenimiento del voto obligatorio a partir de los 18 años 8) Voto facultativo a partir de los 16 años 9) Inscripción automática de los electores 10) La posibilidad de la creación de nuevos entes federativos —estados y municipios— 11) Instrumentos de democracia directa —plebiscito, referendo y proyecto de ley de iniciativa popular— 12) Gran libertad para la creación, extinción, fusión y reglamentación interna de partidos políticos 13) Financiamiento público y privado de los partidos políticos 14) Consejos comunitarios	Consenso



CUADRO 1. REFORMAS POLÍTICAS (1978-2006) (continuación)

<i>Periodo</i>	<i>Principales reformas</i>	<i>Tipo de reforma</i>
	15) Consagración del Tribunal de Cuentas de la Unión como principal órgano de control financiero del gobierno 16) Mantenimiento de órganos específicos de la justicia electoral 17) Prerrogativa de iniciativa legislativa exclusiva del Poder Ejecutivo para la organización de las fuerzas armadas, de la administración pública y del Poder Judicial, la creación y extinción de tributos, y proponer el presupuesto	
Tercera fase (1988-2006)	1) Aprobación de la reelección, limitada a un mandato subsiguiente 2) La creación de la Ley de Responsabilidad Fiscal 3) Nueva ley partidaria 4) Cuotas para las mujeres 5) La utilización de urnas electrónicas 6) La creación del Ministerio de Defensa 7) La creación de la Comisión de la Legislación Participativa 8) La creación de la Contraloría General de la Unión 9) La verticalización de las coligaciones partidarias 10) La creación de la cláusula de barreras para las elecciones legislativas	Consenso

## II. EL CONTEXTO DE LA TRANSICIÓN (APERTURA)

El proceso de transición democrática brasileña se inició en la Presidencia del general Ernesto Geisel. La decisión de devolver el poder a los civiles y regresar a la democracia se debe, en gran parte, a la constatación de que el régimen militar no había encontrado una fórmula de legitimación eficaz y duradera. La combinación entre el crecimiento económico y opresión parecía estarse acabando y la sociedad manifestaba signos claros de que exigía cambios en el orden establecido. El principal indicador de que la crisis de legitimidad estaba próxima fue el crecimiento ex-

presivo del partido opositorista (MDB) en las elecciones legislativas de 1974, cuando eligió el 44% de los diputados federales y 16 de los 22 asientos que estaban siendo disputados para el Senado Federal, y tuvo mayoría en seis legislativos estatales.<sup>5</sup>

El funcionamiento del sistema de competencia político-partidaria contribuyó a conferir en la dinámica propia del proceso de liberalización. Los resultados de las elecciones legislativas ganaron un carácter plebiscitario y el avance del partido opositorista aumentaba la presión sobre el régimen político vigente y el grado de incertidumbre en cuanto a la capacidad de Geisel de exceder el control de la transición. El gobierno reaccionaba con constantes y desgastantes reformas de las leyes electorales (casuismos), en una tentativa de influenciar los resultados y favorecer a su partido (ARENA).<sup>6</sup>

La manipulación de la legislación electoral resultó de la restricción de la libertad de conducción de las campañas políticas. Uno de los principales marcos de ese periodo es la “Ley Falcão”, promulgada en julio de 1976, y que limitaba la propaganda de los candidatos a la mención de los partidos y del registro ante la justicia electoral, a la lectura de un pequeño currículum personal, a la exhibición de una fotografía y a la divulgación del horario y de los lugares de realización de los comicios.

En abril de 1977 el presidente Geisel emitió un paquete de medidas para garantizar la hegemonía parlamentaria y prevenir sorpresas en las elecciones de 1978. Entre ellas estaba la indicación indirecta de un tercio de los senadores, el mantenimiento de las elecciones indirectas para gobernadores, la ampliación de las bancadas de los estados menos populosos en la Cámara de Diputados, y reductos electorales del partido del gobierno (ARENA). Asimismo, la ampliación del mandato presidencial de 5 a 6 años y la alteración del *quórum* de 2/3 a mayoría absoluta para la aprobación de enmiendas constitucionales.<sup>7</sup>

Entretanto, y a pesar de la manipulación de la legislación electoral y de la interferencia directa en la composición del Senado Federal, el go-

<sup>5</sup> Fleischer, David, “Reforma política en Brasil: una historia sin fin”, *América Latina Hoy*, Salamanca, 37, 2004.

<sup>6</sup> Lamounier, Bolívar, “Authoritarian Brazil Revisited: o impacto das eleições na abertura política brasileira, 1974-1982”, *Dados*, Río de Janeiro, 29(3), 1986.

<sup>7</sup> Fleischer, David, “Renovação Política - Brasil 1978: Eleições Parlamentares sob a Égide do «Pacote de Abril»”, *Revista de Ciência Política*, Río de Janeiro, 23(2), 1980.

bierno no abandonó el plan original de realizar la redemocratización vía fortalecimiento de la arena electoral. Según Lamounier, el cumplimiento del calendario electoral fue un elemento estratégico para la conducción del proceso de normalización institucional.<sup>8</sup> También es necesario destacar la concordancia tácita de la oposición en cuanto al conjunto de reglas por el cual el proceso de transición fue conducido.

En ese sentido, las principales reformas dirigidas hacia el redimensionamiento democrático se vieron en las reglas que regulan el proceso de la competencia electoral-partidaria. El primer gran cambio ocurrió a finales de 1978, con la extinción del Acto Institucional núm. 5 (AI-5) y la devolución de algunos derechos civiles, como el derecho del *habeas corpus* para crímenes políticos y la transferencia al Tribunal Supremo Federal cuya competencia es juzgar y casar mandatos parlamentarios. En agosto de 1979 el presidente general João Baptista Figueiredo sanciona la Ley de Amnistía, que beneficia aproximadamente a 4,600 personas acusadas de crímenes políticos y permite el regreso de brasileños exiliados en el exterior, e incluso una amnistía para los militares que combatían contra la guerrilla.

En diciembre de 1979 se extingue el bipartidismo brasileño. La crisis social y económica aumentaba la insatisfacción con el gobierno y se reflejaba en el aumento del apoyo popular dado al MDB, que se estaba volviendo un partido de masas.<sup>9</sup> Para evitar derrotas mayores y mantener el control sobre el proceso de apertura política, el gobierno resolvió realizar un realineamiento partidario, extinguiendo a ARENA y MDB y abriendo espacio para la constitución de nuevos partidos. Los articuladores de reformas poseían la expectativa de que las facciones internas de cada partido servirían de base para el surgimiento de nuevas agremiaciones. El PDS (Partido Democrático Social) y el PMDB (Partido de Movimiento Democrático Brasileño) sucedieron a ARENA y MDB, respectivamente. Fue creado un partido de centro, reuniendo parlamentarios de ambos partidos, o PP (Partido Popular). El único partido anterior del régimen autoritario de 1964 rescatado fue el PTB (Partido Laboral Brasileño). Bajo el

<sup>8</sup> Lamounier, Bolívar, "Authoritarian Brazil Revisited: o impacto das eleições na abertura política brasileira, 1974-1982", *op. cit.*, nota 6, p. 297.

<sup>9</sup> Fleischer, David, "Os partidos políticos", Avelar, Lúcia y Cintra, Antônio Octávio (orgs.), *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*, São Paulo, UNESP, 2004.

liderazgo de Ivete Vargas, sobrina del ex presidente Getúlio Vargas. En la izquierda surgieron el PDT (Partido Democrático de los Trabajadores), liderado por Leonel Brizola, y el PT (Partido de los Trabajadores), constituido por intelectuales y líderes del “nuevo sindicalismo” brasileño; dentro de ellos, Luís Inácio Lula da Silva. A finales de 1978, un grupo de “social demócratas” del MDB conversaban con los líderes sindicales sobre la formación de un “partido obrero” en Brasil teniendo como modelo el PSOE —Partido Socialista Obrero Español—, pero los sindicalistas rechazaron esta propuesta.

Además del regreso del pluripartidismo, se estableció la prohibición de coaliciones entre partidos para las elecciones de 1982 y fue adoptado el voto vinculado, donde el elector era obligado a escoger a candidatos del mismo partido para gobernador, senador, diputado federal, diputado estatal, alcalde y regidor. La constatación de cualquier discrepancia implicaba la anulación del voto. Bajo las nuevas reglas, el PDS conservó en las elecciones de 1982 la mayor bancada de la Cámara de los Diputados (49.1%) y el Senado Federal (66.7%). Para constituir mayoría absoluta en la cámara baja, el PDS selló una alianza con los 13 diputados del PTB, construyendo una coalición que congregaba 51.8% de los parlamentarios. La oposición eligió 10 gobernadores, Leonel Brizola (PDT) en Río de Janeiro y el PMDB en otros nueve estados.

El “nuevo” Congreso, reformado por el realineamiento partidario y en acuerdo con el gobierno, mantuvo la estrategia de apertura democrática por medio de la liberalización del proceso de competición política. En 1980 se restableció el regreso de la elección directa para gobernadores de los estados y se extinguió la figura del senador elegido indirectamente, a pesar de garantizar el cumplimiento integral de los mandatos por parte de los parlamentarios en ejercicio.

En enero de 1982 se instituye la ilegibilidad para personas sancionadas por los actos institucionales del régimen autoritario. En junio, el Congreso Nacional aprobó la nueva formación del Colegio Electoral, que indicaría el próximo presidente de la República el 15 de enero de 1985. El Colegio estaría compuesto por todos los parlamentarios del Legislativo Nacional, aumentado con 6 diputados provenientes de las asambleas estatales, escogidos por el partido con mayoría en la Cámara Legislativa. Además de eso, se acordó la no aplicación de la cláusula de barreras (5% del electorado nacional y 3% en por lo menos 9 estados) a los partidos

políticos en las elecciones de aquel año y la elevación del número de diputados federales de 420 a 479.<sup>10</sup>

En abril de 1983, el diputado Dante de Oliveira del PMDB presentó una enmienda constitucional que establecía la realización de elecciones directas para la Presidencia de la República en noviembre de 1984. La proposición movilizó a la sociedad civil en dimensiones aún no vistas. Se estima que 30 millones de personas en diversas ciudades, grandes y medianas, participaron en comicios y protestas del movimiento conocido como “Diretas Já”.<sup>11</sup> En abril de 1984 la propuesta es derrotada en la Cámara de Diputados por la insuficiencia de votos, dado que el régimen interno exigía el mínimo de apoyo de 2/3 de los diputados. Faltaron apenas 22 votos.

En tanto que una parte de la oposición militaba en el proceso de lucha por la adopción de elecciones directas aún en 1984, otra se articulaba alrededor de las elecciones indirectas marcadas para enero de 1985. Liderados por Tancredo Neves, el PMDB consiguió cooptar a miembros del PDS, descontentos con la postulación de Paulo Maluf como candidato del partido a la Presidencia. De estos “descontentos”, la “alianza democrática” reclutó al senador José Sarney (ex presidente del PDS) como el vicepresidente de Tancredo Neves y venció en el Colegio Electoral con un margen de 300 votos.<sup>12</sup>

Si no fuese por su enfermedad y fallecimiento repentinos, Tancredo Neves habría sido el primer presidente civil desde la destitución de João Goulart en 1964. Tomó posesión en su lugar el vicepresidente de la lista de candidatos de las elecciones, el ex pedesista José Sarney. João Baptista Figueiredo se rehúsa a participar de la ceremonia del traspaso de la banda, pero el periodo militar se clausura el 15 de marzo de 1985.

José Sarney toma posesión y concluye el ciclo de los gobiernos militares. Su primer conjunto de preocupaciones se centra en la elaboración de las reglas para la elección de la Asamblea Nacional Constituyente, que concentró la responsabilidad para la mayor parte del proceso de reformas políticas y redimensionamiento institucional. De esa manera, el Congre-

<sup>10</sup> Wesson, Robert y Fleischer, David, *Brazil in Transition*, Nueva York, Praeger Press, 1983.

<sup>11</sup> “Diretas Já” (nota del traductor).

<sup>12</sup> Fleischer, David, “The Role of the Brazilian Congress in Abertura”, en Selcher, Wayne (org.), *Political Liberalization in Brazil: dynamics, dilemma and future*, Boulder, CO, Westview Press, 1986.

so aprueba en mayo de 1985 la propuesta de enmienda constitucional núm. 25, cuyos principales puntos se referían:

- 1) A la eliminación del colegio electoral, antes encargado de elegir al presidente de la República.
- 2) El permiso de la realización de las elecciones libres en todas las capitales y municipios, inclusive en aquellas consideradas áreas de seguridad nacional y estancias hidrominerales.<sup>13</sup>
- 3) A la legalización de los partidos comunistas.
- 4) A la extensión del voto a los analfabetos.
- 5) A la extinción de la fidelidad partidaria.
- 6) A la abolición de la prohibición de las coaliciones partidarias.
- 7) A la revocatoria de la exigencia, en el caso de la fundación de un partido nuevo que saliera del Congreso Nacional, que 10% de cada una de las Cámaras (Cámara Baja y Senado) firmasen el acto constitutivo del nuevo partido.<sup>14</sup>

Las principales consecuencias de esos cambios fueron el aumento expresivo del número de electores, la escisión en el interior de los partidos políticos ya consolidados y la ampliación del abanico partidario (véase cuadro 2). En octubre de 1985 fue aprobada la enmienda que convocaba para 1986 las elecciones de la Asamblea Nacional Constituyente. Se decidió por una constituyente congresional, o sea, no exclusiva, y que incluía entre sus miembros a los 23 senadores electos en 1982. Por tanto, el presidente de la Cámara, diputado Ulisses Guimarães (PMDB-SP), tuvo que destituir al diputado Flávio Bierrenbach (PMDB-SP) de la relatoría de esta convocación para evitar una Constituyente “autónoma e independiente” [no congresional]. Las elecciones de 1986 para su formación fueron acompañadas de las contiendas para gobernadores y diputados estatales. En total, 15 mil candidatos concurren en las primeras elecciones de la nueva República, que contó con 60 millones de electores. La Asamblea Nacional Constituyente (ANC) fue constituida por 487 diputados y 72 senadores (siendo 23 electos en 1982 y con mandato hasta 1991). De

<sup>13</sup> Ciudades dotadas de fuentes de aguas ricas en partículas o compuestas de sustancias de diversos minerales utilizadas con fines medicinales (nota del traductor).

<sup>14</sup> Kinzo, Maria D’Alva Gil, “A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição”, *op. cit.*, nota 2.

ese total, más del 54% de los parlamentarios pertenecían al PMDB. El ANC deliberó de manera unicameral por mayoría absoluta.

CUADRO 2. COMPOSICIÓN PARTIDARIA  
DEL CONGRESO NACIONAL (1979-1988)\*

<i>Partidos</i>	<i>Febrero 1979</i>	<i>Enero 1982</i>	<i>Agosto 1982</i>	<i>Febrero 1983</i>	<i>Enero 1985</i>	<i>Julio 1986</i>	<i>Febrero 1987</i>	<i>Septiembre 1988</i>
MDB/PMDB (1966)	214 43.9	137 28.1	195 40.0	222 40.5	225 41.1	246 44.9	305 54.6	235 42.0
ARENA/PDS (1996)	273 56.1	252 51.7	260 53.4	280 51.1	204 37.2	81 14.8	37 6.6	34 6.0
PP (1980-1982)	— —	79 16.2	— —	— —	— —	— —	— —	— —
PTB (1980)	— —	4 0.8	16 3.3	14 2.6	14 2.6	13 2.4	19 3.4	29 5.2
PDT (1980)	— —	10 2.1	10 2.1	24 4.4	24 4.4	26 4.7	26 4.7	28 5.0
PT (1980)	— —	5 1.0	6 1.2	8 1.5	8 1.5	6 1.1	16 2.9	16 2.9
PFL (1984)	— —	— —	— —	— —	73 13.3	149 27.2	134 24	125 22.4
PCB	— —	— —	— —	— —	— —	3 0.5	3 0.5	3 0.5
PC do B (1985)	— —	— —	— —	— —	— —	2 0.4	3 0.5	6 1.1
PSB (1985)	— —	— —	— —	— —	— —	5 0.9	1 0.2	6 1.1
PL (1986)	— —	— —	— —	— —	— —	5 0.9	7 1.3	7 1.3
PDC (1985)	— —	— —	— —	— —	— —	4 0.7	6 1.1	13 2.3

CUADRO 2. COMPOSICIÓN PARTIDARIA DEL CONGRESO NACIONAL  
(1979-1988) (continuación)

<i>Partidos</i>	<i>Febrero 1979</i>	<i>Enero 1982</i>	<i>Agosto 1982</i>	<i>Febrero 1983</i>	<i>Enero 1985</i>	<i>Julio 1986</i>	<i>Febrero 1987</i>	<i>Septiembre 1988</i>
Otros (1986)	— —	— —	— —	— —	— —	8 1.5	2 0.4	10 1.8
PSDB (1988)	— —	— —	— —	— —	— —	— —	— —	48 8.6
Total	487 100	487 100	487 100	548 100	548 100	548 100	559 100	559 100

\* 1979, 1983 y 1987 corresponde a la posesión de los nuevos representantes electos.

### III. LAS REFORMAS AL RÉGIMEN DE GOBIERNO

En 1984 fue constituido un grupo de parlamentarios, intelectuales e investigadores encargados de elaborar el anteproyecto de la nueva Constitución. El informe final de la “Comisión Arinos”, nombre dado en referencia a su presidente (en ejercicio) Afonso Arinos de Mello Franco, propuso cambios significativos a la estructura política brasileña, principalmente en lo que se refiere a las reformulaciones de la forma de gobierno y del sistema electo-partidario. El “Informe Arinos” fue publicado por la Universidad de Brasilia y distribuido para cada constituyente en 1987. El profesor Afonso Arinos fue electo senador constituyente por el PFL de Río de Janeiro.

La Comisión Arinos sugirió la adopción de un parlamentarismo dual.<sup>15</sup> En ese sistema, el presidente de la República sería electo de forma directa, con el mandato fijado en 6 años. Al presidente le correspondería la indicación y la exoneración del jefe de gobierno (presidente del Consejo de Ministros), que también podría ser destituido por la mayoría absoluta de la Cámara de los Diputados. En su artículo 169, el anteproyecto pretendía la adopción de un sistema electoral “mixto”, inspirado en el modelo alemán, en donde la mitad de la representación de la Cámara federal debería ser electa por el método mayoritario en distritos uninominales, concu-

<sup>15</sup> Lamounier, Bolívar, *A Opção Parlamentarista*, São Paulo, Sumaré-IDESP, 1991.



riendo un candidato por partido, y la mitad por el método proporcional con listas partidarias “cerradas”, previamente ordenadas y bloqueadas. La suma de los votos obtenidos, en todos los distritos, por los candidatos de cada partido servirían de base para la distribución de los asientos, de modo que asegurase la representación proporcional (cada elector tendría derecho a apenas un voto); diferente del modelo alemán, donde el elector tenía dos votos. La legislación partidaria también sería alterada: para que un partido tuviese su registro legal asegurado sería necesaria la obtención, en dos elecciones consecutivas, del 3% de la votación nacional para la Cámara de los Diputados, distribuidos en por lo menos 8 estados con un mínimo del 2% en cada uno de ellos. Estaría permitido, por consiguiente, que los partidos que no consiguiesen representación nacional funcionasen a nivel estatal y municipal y compitiesen para cargos en los estados y municipios. Entretanto, la Asamblea Nacional Constituyente adoptó una posición conservadora y se optó por la continuidad.

El “presidencialismo de la coalición” brasileño<sup>16</sup> asume un carácter consociativista, según el cual la capacidad gubernativa del poder Ejecutivo depende del apoyo de las bases mayoritarias en el Congreso Nacional. Asociado al carácter pluripartidario del sistema político brasileño, que impide que el partido político del presidente sea mayoritario en las casas legislativas, el presidente está obligado a construir coaliciones amplias para ejecutar su agenda legislativa.<sup>17</sup>

La mayor parte de los analistas señala riesgos en esa combinación institucional. Según Linz y Stepan,<sup>18</sup> el pluralismo partidario brasileño es un fuerte factor de inestabilidad política, pues impide que el presidente posea una mayoría sólida en el Congreso Nacional. Ese factor lo volvería rehén de coaliciones frágiles e imprevisibles, creándose un sistema poco propicio para el desarrollo de instituciones democráticas. Además de la diversidad partidaria, Mainwaring<sup>19</sup> señala que la pluralidad de intereses

<sup>16</sup> Abranches, Sérgio, “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”, *op. cit.*, nota 1.

<sup>17</sup> Limongi, Fernando, *op. cit.*, nota 1; Melo, Carlos Ranulfo, “Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil”, *op. cit.*, nota 4.

<sup>18</sup> Linz, Juan y Stepan, Alfred, *A Transição e Consolidação da Democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul*, São Paulo, Paz e Terra, 1999.

<sup>19</sup> Mainwaring, Scott, “Multipartyism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil”, en Mainwaring y Shugart (orgs.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997.

regionales sería otro elemento de desagregación de los parlamentarios, hecho que volvería aún más difícil la misión de pavimentar bases confiables. Ames<sup>20</sup> opina que el mantenimiento del sistema proporcional de listas abiertas y la vinculación del mandato al candidato y no al partido, serviría de estímulo para la indisciplina en la actividad parlamentaria, hecho que comprometería la capacidad de movilización de los liderazgos de los partidos dentro del Congreso Nacional.<sup>21</sup>

No obstante, el riesgo de crisis de gobernabilidad, por lo menos en su totalidad, no se confirmó. De manera general, los presidentes de la República han obtenido relativo éxito en la construcción de las mayorías en el Congreso Nacional; los parlamentarios han presentado un alto grado de disciplina parlamentaria, y el Poder Ejecutivo ha conseguido desarrollar su agenda legislativa. Por ejemplo, según Limongi<sup>22</sup> el Ejecutivo aprueba, en promedio, el 70.7% de sus iniciativas de legislación ordinaria. Existe un conjunto de hipótesis que explican la estabilidad encontrada.

Figueiredo y Limongi<sup>23</sup> afirman que el riesgo institucional no se confirmó debido al hecho de que la Constitución de 1988 mantuvo innovaciones traídas por los militares, que ampliaban el poder del Ejecutivo en las relaciones con el Congreso, como la medida provisional (que posee fuerza de decreto, debiendo ser evaluada en 120 días por la Cámara y por el Senado), la prerrogativa exclusiva de iniciar legislación para algunos asuntos estratégicos (organización de las fuerzas armadas, de la administración pública y del Poder Judicial, creación y extinción de tributos, proponer el presupuesto) y la posibilidad de requerir un régimen de urgencia para la tramitación de proyectos de su autoría, y lo insertaban como actor legislativo privilegiado en el proceso legislativo. Además de eso, fue concedido al presidente el poder de vetar total o parcialmente todas las leyes aprobadas por el Congreso Nacional (excepto las enmiendas constitucionales). Para derribar el veto es necesaria la mayoría absoluta de los senadores y diputados federales, reunidos en sesión conjunta, por medio de votación secreta.

<sup>20</sup> Ames, Barry, "Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation", *American Political Science Review*, 88, 1995.

<sup>21</sup> Melo, Carlos Ranulfo, *Retirando as Cadeiras do Lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2004.

<sup>22</sup> Limongi, Fernando, *op. cit.*, nota 1.

<sup>23</sup> Figueiredo, Argelina y Limongi, Fernando, *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Institucional*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2001.

CUADRO 3. EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN PARTIDARIA DE LOS ASIENTOS DE LA CÁMARA DE LOS DIPUTADOS EN EL NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL (1990-2003)\*

<i>Partido</i>	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1997	1999	2001	2001	2003
ARENA/PDS/ PPR/PPB	32	42	45	69	67	53	79	60	51	53	44
MDB/PMDB	131	108	98	101	96	107	94	83	92	87	69
PTB	28	38	30	26	29	31	23	31	32	33	45
PDT	38	46	40	36	35	33	23	25	17	16	17
PT	17	35	36	35	36	49	51	59	58	58	91
PFL	90	84	86	87	89	89	105	105	95	97	76
PCB/PPS	03	03	03	03	03	02	02	03	13	12	18
PC do B	06	05	05	07	06	10	10	07	10	10	12
PSB	08	11	10	10	10	15	11	18	16	17	29
PL	13	15	18	14	16	13	10	12	28	27	29
PDC	15	22	19	—	—	—	—	—	—	—	—
PSDB	60	38	40	45	48	62	97	99	91	95	65
PRN	31	40	26	16	04	01	—	—	—	—	—
PP (1993-1995)	—	—	—	37	45	36	—	—	—	—	—
Otros	23	16	47	17	19	12	08	11	10	08	18
Total	495	503	503	503	503	513	513	513	513	513	513

\* 1991, 1995, 1999 y 2003 corresponden a la posesión de los nuevos representantes electos.

FUENTE: Fleischer, David, "Reforma política en Brasil: una historia sin fin", *América Latina Hoy*, Salamanca, 37, 2004.

CUADRO 4. COALICIONES DEL GOBIERNO  
EN BRASIL (1988-2004)

<i>Presidente</i>	<i>Partido del presidente</i>	<i>Partidos en la coalición de gobierno</i>	<i>Duración de la coalición (meses)</i>	<i>(%) de asientos en la Cámara de los Diputados</i>
Sarney II	PMDB	PMDB, PFL	17.5	64.40
Collor I	PRN	PRN, PDS, PFL	10.5	29.70
Collor II	PRN	PRN, PDS, PFL	14.5	34.59
Collor III	PRN	PRN, PDS, PTB, PFL, PL	5.5	43.54
Itamar I	Sin partido	PSDB, PTB, PMDB, PSB, PFL	11	60.04
Itamar II	Sin partido	PSDB, PTB, PMDB, PP, PFL	5	55.64
Itamar III	Sin partido	PSDB, PP, PMDB, PFL	11	55.27
FHC I (1)	PSDB	PSDB, PTB, PMDB, PFL	16	57.26
FHC II (1)	PSDB	PSDB, PMDB, PPB, PTB, PFL	32	77.19
FHC I (2)	PSDB	PSDB, PMDB, PPB, PTB, PFL	38	76.61
FHC II (2)	PSDB	PMDB, PSDB, PPB	10	45.22
Lula I	PT	PT, PL, PCdoB, PDT, PPS, PSB, PTB, PV	12.5	41.91
Lula II	PT	PT, PL, PCdoB, PPB, PSB, PTB, PV, PMDB	11.5	61.21

FUENTE: Elaboración propia con base en Limongi, Fernando, "Presidencialismo e governo de coalizão", en Avritzer, Leonardo y Anastasia, Fátima (orgs.), *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006.

Otro aspecto heredado y mantenido por la Constitución de 1988 es la competencia exclusiva del jefe del Ejecutivo de nombrar, censurar y exonerar a los ministros y a otros miembros del gabinete de gobierno. La distribución de las carteras ministeriales entre los partidos políticos es uno de los principales instrumentos para la construcción de la base de apoyo en el Congreso Nacional.

La Constitución mantuvo la facultad de las cámaras baja y alta de instalar comisiones parlamentarias de indagación (CPI), aisladamente o en conjunto. Las comisiones pueden recolectar informaciones y declaraciones y pueden sugerir al Poder Judicial la restauración de la indagación. No existen restricciones de temas o áreas de investigación.

Los líderes partidarios pasaron a tener instrumentos de control sobre la bancada, como la distribución de posiciones estratégicas dentro de la estructura de organización interna del Congreso Nacional, que supuestamente garantiza la disciplina partidaria (véase cuadro 4).

Abranches,<sup>24</sup> Limongi<sup>25</sup> y Fabiano Santos<sup>26</sup> enfatizan la distribución de cargos ministeriales entre los partidos con representación parlamentaria como instrumento de obtención de apoyo. Pereira y Mueller<sup>27</sup> subrayan el control del Poder Ejecutivo sobre la aplicación del presupuesto. Al elaborar el presupuesto de la Unión, el Congreso Nacional sólo prevé y autoriza la realización de gastos, correspondiéndole al Ejecutivo decidir sobre su aprobación o no. De esa forma, el gobierno utiliza la “liberación” de partidas destinadas por los parlamentarios como instrumento de cambio para la obtención de votos y sustentación.<sup>28</sup>

El federalismo fue ampliado por la Constitución en 1988. Brasil se volvió uno de los únicos países del mundo en admitir a los municipios como ente federativo, con autonomía legislativa y tributaria prevista en la le-

<sup>24</sup> Abranches, Sérgio, “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”, *op. cit.*, nota 1.

<sup>25</sup> Limongi, Fernando, *op. cit.*, nota 1.

<sup>26</sup> Santos, Fabiano, “Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988”, en Avritzer, Leonardo y Anastasia, Fátima (orgs.), *op. cit.*, nota 1.

<sup>27</sup> Pereira, Carlos y Mueller, Bernardo, “Uma teoria da preponderância do poder executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 15(43), 2000.

<sup>28</sup> Santos, André Marengo dos, “Regras eleitorais, deputados e fidelidade partidária”, en Soares, Glauco Ary Dillon y Rennó, Lúcio R. (orgs.), *op. cit.*, nota 4.

gislación. Según Valeriano Costa,<sup>29</sup> la federación brasileña crece constantemente. El texto constitucional prevé la posibilidad de creación de nuevos municipios y estados, bastando la aprobación de la población manifestada en plebiscito y la ratificación de las asambleas legislativas en el caso de nuevos municipios, y del Congreso Nacional para el caso de nuevos estados. De 1988 a 2001 fueron creados 1,377 nuevos municipios, totalizando actualmente 5,560 unidades.<sup>30</sup>

CUADRO 5. DISCIPLINA PARTIDARIA POR GOBIERNO (%)

	<i>Sarney</i> (1986-1989)	<i>Collor</i> (1990-1992)	<i>Itamar</i> (1993)	<i>FHC I</i> (1994-1998)	<i>FHC II</i> (1999-2002)	<i>Lula</i> (2003-2004)
PT	98.8	96.7	97.8	97.1	98.9	95.8
PDT	93.5	92.9	91	91.5	94.3	86.4
PSDB	86.8	88.3	87	92.9	96.4	84.6
PFL	88.2	90.3	87.4	95.1	95	84.3
PPB	85.2	90.9	87.4	84.3	91.2	83.7
PTB	79.5	84.6	83.9	89.7	87	91.3
PMDB	83.7	87.5	91.2	82.3	86.8	83.1
Promedio	88.0	90.2	89.4	90.4	92.8	90.0

FUENTE: Santos, *op. cit.*

Las relaciones federativas poseen una gran influencia sobre la gobernabilidad. En primer lugar, se constituye uno de los principales factores en la organización del Congreso Nacional. El Senado Federal está compuesto por la representación equitativa de tres senadores por estado, contabilizando en total 81 parlamentarios. En la Cámara de los Diputados el número de representantes es proporcional a la población de los estados, sumando 513 diputados.

<sup>29</sup> Véase Costa, Valeriano, “Federalismo”, en Avelar, Lúcia y Cintra, Antônio Octávio (orgs.), *op. cit.*, nota 9.

<sup>30</sup> Anastasia, Fátima, “Federação e relações intergovernamentais”, en Avelar, Lúcia y Cintra, Antônio Octávio (orgs.), *op. cit.*, nota 9.

La Constitución de 1988 fijó límites máximo y mínimo para el tamaño de las bancadas en la Cámara de Diputados, 70 parlamentarios para los estados más populosos (esto es, São Paulo) y 8 en los menos populosos. Ese criterio provoca una sobrerrepresentación de los estados con menor número de habitantes, creando una distorsión en la representación política y un nuevo equilibrio de la estructura política (desigualdades regionales). De acuerdo con Valeriano Costa,<sup>31</sup> los estados de las regiones norte, nordeste y centro-oeste contienen el 43% de la población. Entretanto, concentran el 74% de los asientos en el Senado Federal y el 50% en la Cámara de los Diputados.<sup>32</sup>

Los intereses regionales deben ser considerados como un elemento importante para la definición de los votos de los parlamentarios. En diversas materias tributarias y presupuestarias, que tratan de la distribución de los recursos entre los entes federativos, la defensa de los estados supera inclusive la orientación del propio partido. De esa forma, ese sería otro factor de la fragmentación y dispersión parlamentaria que ofrece dificultades al presidencialismo de coalición.<sup>33</sup> Además de eso, la influencia de los gobernadores sobre sus bancadas los inserta como actores relevantes también en el juego político nacional, cuyo apoyo es constantemente buscado por los presidentes desde 1988. El 30 de abril de 2003, el presidente Lula reunió a los 27 gobernadores en Brasilia para transmitir sus propuestas de reformas (la previdencia y tributación) al Congreso Nacional.

El Poder Judicial mantiene un órgano especializado de justicia electoral permanente y descentralizado, compuesto de un tribunal nacional (Tribunal Superior Electoral) y de 27 tribunales regionales, siendo uno por estado. Según Arantes,<sup>34</sup> en cada elección la justicia electoral juzga, en promedio, 35 mil recursos presentados por candidatos y partidos. Según el autor, ese dato puede indicar una falta de consenso en torno a las reglas electorales.

<sup>31</sup> Costa, Valeriano, *op. cit.*, nota 30.

<sup>32</sup> Nicolau, Jairo, "A reforma da representação no Brasil", en Benevides, Maria Victória *et al.* (orgs.), *Reforma Política e Cidadania*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2003.

<sup>33</sup> Mainwaring, *op. cit.*, nota 20.

<sup>34</sup> Arantes, Rogério Bastos, "Judiciário: entre a Justiça e a Política", en Avelar, Lúcia y Cintra, Antônio Octávio (orgs.), *op. cit.*, nota 9.

El Supremo Tribunal Federal recuperó la autonomía para la realización del control de la constitucionalidad según un modelo híbrido, que carga características de tipo difuso (juzga casos concretos, oriundos de instancias inferiores) y de tipo concentrado (consulta realizada por un conjunto de actores políticos predeterminados por el texto constitucional). Arantes afirma que la multiplicidad de actores (presidente de la República, mesa dirigente del Senado Federal, mesa dirigente de la Cámara de los Diputados, mesa dirigente de las asambleas estatales [27 estados], gobernadores de los estados [27 estados], partidos políticos con representación en el Congreso [cerca de 18], entre otros), permite que el Supremo Tribunal Federal sea utilizado como última instancia de diversos conflictos exclusivamente políticos. Los partidos políticos son los segundos con más número de acciones directas de inconstitucionalidad (ADIn), sólo detrás de las organizaciones sindicales. El sistema de nombramiento de los ministros del Supremo Tribunal, pautado en las indicaciones presidenciales, contribuye para resaltar la coloración política de su actuación. Cabe mencionar que el presidente Lula nombró a seis de los once miembros del Supremo Tribunal entre 2003 y 2006.

La Constitución de 1988 consagró a los tribunales de cuentas como principales órganos de control de las finanzas públicas. Ellos existen en las esferas federal (Tribunal de Cuentas de la Unión) y estatal (tribunales de cuentas estatales). Existen aún dos tribunales de cuentas municipales que fiscalizan a los gobiernos locales de las ciudades de São Paulo y Río de Janeiro. Los tribunales actúan de forma complementaria al Poder Legislativo y las indicaciones de los ministros deben ser aprobadas por los parlamentarios. En abril de 2001 fue creada la Contraloría General de la Unión (CGU) para investigar los fraudes contra el patrimonio público federal. El cargo de corregidor es indicado por el presidente de la República y no necesita ser ratificado por el Congreso Nacional.

Otra innovación para volver más transparente la gestión pública traída por la carta de 1988 son los consejos comunitarios. Su propósito es constituir mecanismos de *accountability* societaria por medio de asociaciones formadas por la sociedad civil con la función de ejercer control y publicidad de las acciones gubernamentales. Los consejos pueden ser creados en todas las esferas del gobierno, municipal, estatal o federal, alrededor de áreas temáticas definidas o políticas públicas específicas (consejos de salud, educación, seguridad pública, etcétera) y pueden poseer naturaleza



deliberativa o consultiva. Son espacios institucionalizados, creados para complementar las actividades de los órganos de la administración.

CUADRO 6. PORCENTAJE DE MUNICIPIOS DE LOS CONSEJOS COMUNITARIOS EN FUNCIONAMIENTO (%)

<i>Tipos de consejos</i>	<i>Porcentaje</i>
Salud	98*
Asistencia social	93
Niños y adolescentes	77
Educación	73*
Trabajo / empleo	34
Medio ambiente	29
Turismo	22
Cultura	13
Habitación	11
Pol. urbanización / transporte / presupuesto	16

\* La transferencia de recursos específicos por parte del gobierno central en las áreas de salud y educación está condicionada a la formación de consejos comunitarios.

FUENTE: IBGE, 2002.

A pesar del gran número de consejos comunitarios inaugurados en todo el país (más de 26 mil hasta 2002), la mayor parte de los analistas señala problemas para su institucionalización. Las principales dificultades se encuentran en la asimetría de los recursos y de informaciones entre actores societarios y estatales; la utilización de los consejos para la realización del reclutamiento político-partidario y la dependencia excesiva en relación con el poder estatal, dado que los consejos no poseen autonomía financiera. Entretanto, a despecho de las deficiencias, los consejos constituyen el mayor instrumento institucionalizado de control de la administración y participación directa en la gestión pública ya implementada.

## IV. REFORMAS AL SISTEMA ELECTORAL

La Asamblea Nacional Constituyente se rehusó también a realizar cambios significativos en esta área. El método mayoritario fue mantenido para la elección de los jefes del Ejecutivo nacional, estatales y municipales, además de los senadores. Para los cargos de presidente y gobernador es necesaria la obtención de la mayoría absoluta de los votos. En caso de que ella no sea alcanzada en la primera elección, se efectúa una segunda vuelta con los dos candidatos que obtuvieron más votos. La mayoría absoluta y la realización de la segunda vuelta también son exigidas en las elecciones para alcaldes en los municipios con más de 200 mil electores. Para la escogencia de los senadores, basta la mayoría simple.<sup>35</sup>

Anhelando la reelección del actual presidente Fernando Henrique Cardoso, en 1998, el Congreso aprobó la “enmienda de reelección” en 1997. Había alguna resistencia especialmente por parte de algunos senadores que pretendían competir para gobernador en 1998, y no querían competir contra el actual gobernador con la máquina estatal en manos. Asimismo, la medida fue aprobada para incluir gobernadores y alcaldes. La reelección fue limitada a una sola oportunidad (dos mandatos consecutivos), pudiendo el mandatario volver a participar en una nueva elección después de un intervalo de cuatro años. Eso hizo posible que el presidente Cardoso compitiera en la reelección de 1998 y el presidente Luiz Inácio Lula da Silva en 2006; para gobernadores en 1998, 2002 y 2006, y de alcaldes en 2000 y 2004.

En 1998, veintidós gobernadores participaron de la reelección. En el primer turno, nueve ganaron y tres fueron derrotados. De los diez que fueron para un segundo turno, seis vencieron y cuatro perdieron. Así, quince gobernadores fueron reelectos.<sup>36</sup> En 2002, catorce gobernadores intentaron la reelección. En el primer turno, cuatro fueron reelectos y uno fue derrotado. De los nueve gobernadores que fueron para el segundo turno, cuatro fueron reelectos y cinco derrotados. En la elección más reciente (1o. de octubre de 2006), veinte gobernadores intentaron la reelección, nueve ganaron en el primer turno y cinco perdieron. Los seis go-

<sup>35</sup> Cintra, Antônio Octávio, “Sistema Eleitoral”, en Avritzer, Leonardo y Anastasia, Fátima (orgs.), *op. cit.*, nota 1.

<sup>36</sup> Fleischer, David, “Reelección a la brasileña: las elecciones generales de 1998”, *Contribuciones*, Buenos Aires, 15(4), 1998.

bernadores restantes fueron para el segundo turno el 29 de octubre y cinco fueron reelectos. En suma, 14 de los 20 gobernadores fueron reelectos. En la primera experiencia con la reelección de alcaldes en 2000, 3,775 (entre 5,559) intentaron la reelección y 2,019 tuvieron éxito (55.9%). El índice de reelección fue más alto en el Noreste (64.3%).<sup>37</sup>

Para la elección de los diputados federales, estatales y regidores, la Asamblea Nacional Constituyente mantuvo el método proporcional de listas abiertas, contradiciendo la sugerencia hecha por la Comisión Arinos. Esa fórmula, empleada en Brasil desde 1945, determina que el criterio de ocupación de los campos dedicados a un partido se obtiene a partir de la votación individual de cada candidato. Aquel que recibe más indicaciones de los electores gana prioridad en la lista partidaria, y así sucesivamente.

El cálculo del número de asientos dedicados a cada lista partidaria observa el método Hare y resto más alto. El coeficiente electoral es determinado por el resultado del número total de votos válidos por el número de asientos en disputa.

La utilización de listas abiertas es el mayor blanco de las críticas dirigidas al sistema electoral brasileño, y señalado como un elemento responsable por gran parte de los males del sistema partidario. El principal argumento contrario a ese modelo afirma que él personifica el voto, creando lazos entre electores y candidatos y no entre electores y partidos. Esa especificidad causaría el debilitamiento de los partidos, dado que ellos no precisan ser considerados en el momento de la escogencia del elector. Además de eso, el hecho de que las listas partidarias sean ordenadas de acuerdo con la votación individual de los candidatos, transfiere la competencia electoral hacia el interior del partido. En el caso de que el partido alcance el coeficiente electoral, no importa el número de votos obtenidos frente al candidato de uno u otro partido o coalición. El factor decisivo son los votos recolectados frente a los propios correligionarios, con quien se disputa los campos destinados en el partido.<sup>38</sup> Así, después

<sup>37</sup> Fleischer, David, "As eleições municipais no Brasil: uma análise comparativa (1982-2000)", *Opinião Pública*, Campinas, 8(1), 2002.

<sup>38</sup> Nicolau, Jairo, *op. cit.*, nota 33; del mismo autor: "Lista Aberta-Lista Fechada", en Avritzer, Leonardo y Anastasia, Fátima (orgs.), *op. cit.*, nota 1, y "Voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil", en Soares, Glaucio Ary Dillon y Rennó, Lúcio R. (orgs.), *op. cit.*, nota 4.

de cuatro años, ni siquiera el 50% de los electores consigue recordar por quien votó.<sup>39</sup>

Otra debilidad causada por la lista abierta es el debilitamiento de la fidelidad partidaria. Como el partido no tiene control sobre el orden de la lista partidaria, y existe la ausencia de legislación que impida la transferencia de partidos después de la elección, el candidato fija su compromiso con el elector, viendo al partido sólo como un instrumento de ocasión para alcanzar el poder.<sup>40</sup>

La posibilidad de componer coaliciones partidarias también fue mantenida por la Constitución de 1988, tanto para las elecciones mayoritarias como para las proporcionales (composiciones distintas). Las coaliciones sólo poseen propósito electoral, dado que no poseen sobrevivencia después de la realización de la elección. Según Dalmoro y Fleischer,<sup>41</sup> las coaliciones, en el campo jurídico-formal, son consideradas como un partido provisional único. No obstante, el elector no puede votar por las coaliciones, sino sólo por los candidatos o los partidos de manera separada, de manera que se configura como un bloque o partido único para la mayoría de la población. Además de eso, como la coalición presenta una lista única, es difícil analizar el desempeño electoral obtenido por cada partido.

Para evitar el casuismo que marcó las elecciones ocurridas hasta el final de la transición democrática, el Congreso Nacional aprobó en 1993 una enmienda constitucional, determinando que cualquier modificación a las reglas electorales no pueda ser aplicada a las contiendas que ocurrieron en el periodo anterior, inferior a un año, de la fecha de su publicación y vigencia. Ese dispositivo fue colocado a prueba recientemente. En marzo de 2006 el Congreso Nacional alteró el texto constitucional para redefinir la autonomía de los partidos para que realicen coaliciones en el plan nacional y en el plan estatal de forma independiente. Esa medida fue una reacción a la interpretación dada por el Tribunal Superior Electro-

<sup>39</sup> Almeida, Alberto, “Amnésia eleitoral: em quem você votou para deputado em 2002? E em 1998?”, en Soares, Glaucio Ary Dillon y Rennó, Lúcio R. (orgs.), *op. cit.*, nota 4.

<sup>40</sup> Melo, Carlos Ranulfo, “Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil”, *op. cit.*, nota 4.

<sup>41</sup> Dalmoro, Jefferson y Fleischer, David, “Eleição Proporcional: os efeitos das coligações e o problema da proporcionalidade”, en Krause, Silvana y Schmitt, Rogério (orgs.), *Partidos e Coligações Eleitorais no Brasil*, São Paulo, Editora UNESP, 2005, p. 90.

ral, en marzo de 2002, al antiguo texto que obligó a los partidos a reproducir las coaliciones nacionales también en la esfera regional, en un movimiento que fue conocido como “verticalización”. Como la enmienda fue promulgada a menos de un año para la realización de las elecciones de octubre, su eficacia sólo podrá ser vista en 2010.

En 1997 fue aprobada la nueva ley para la consolidación de la legislación electoral y establecer, finalmente, reglas permanentes. No hubo gran alteración en relación con la normatización que ya venía siendo utilizada. Fue establecido un calendario electoral diferenciado, que alterna la escogencia del presidente de la República, gobernador del estado, senadores, diputados federales y diputados estatales con las elecciones de alcaldes y regidores, existiendo un espacio de dos años entre ellos. De forma coloquial, en los años de la Copa del Mundo tenemos las elecciones nacionales y estatales (2006, 2010, 2014, etcétera) y en los años de las olimpiadas tenemos las elecciones locales (2008, 2012, 2016, etcétera).

En 1995, el Congreso aprobó una propuesta de cuotas para mujeres candidatas en las listas abiertas para diputados (estatales y federales) y regidores.

Esta cuota (de 20%) fue aplicada en las elecciones municipales de 1996 y del 30% en las elecciones para diputados en 1998, 2002 y 2006. Ninguno de los partidos consiguió incluir en sus listas 30% de candidatas.

La proporción de regidores de hecho aumentó (un poco) de 7.4% en 1992 a 11.2% en 1996 y 11.6% en 2000. Sin embargo, el impacto fue mayor en las regiones Norte (11.2%, 14.0% y 13.9%) y Noreste (9.1%, 13.0%, 13.1%), y menor en las regiones más desarrolladas en el Sur del país.<sup>42</sup>

Sin embargo, el impacto sobre las elecciones para diputado federal fue negativo. En 1990 fueron electas 28 diputadas (5.6%) y 34 en 1994 (6.6%). Pero con las cuotas en vigencia, en 1998 sólo 29 diputadas (5.7%) llegaron a la Cámara Federal.<sup>43</sup> Las candidatas a diputada tuvieron el mismo desempeño en 2002, 42 fueron electas (8.2%) y en 2006 fueron

<sup>42</sup> Fleischer, David, “As eleições municipais no Brasil: uma análise comparativa (1982-2000)”, *op. cit.*, nota 38.

<sup>43</sup> Véase Araújo, Clara, “As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro e comparação com experiências internacionais”, *Dados*, Río de Janeiro, 44(1), 2001; Fleischer, David, “Reelección a la brasileña: las elecciones generales de 1998”, *op. cit.*, nota 37.

electas 45 (8.8%). Si la reforma política cerrara las listas para elecciones proporcionales, Brasil podría adoptar la Ley de Cupos de la Argentina, que obliga a los partidos a incluir a una mujer en por lo menos el tercero, quinto y séptimo lugar en la lista.

En agosto de 1997 el Congreso aprobó una medida en la cual los votos en blanco en las elecciones proporcionales no fuesen considerados válidos para el cálculo del cociente electoral. Antes de votar este proyecto, muchos partidos y diputados hicieron cálculos usando los datos electorales de 1994, para estimar el impacto de esta medida en sus estados. Concluyeron que el coeficiente electoral sería reducido y así su reelección sería más fácil en 1998. Pero olvidaron incluir en sus proyecciones el aumento del electorado (alrededor del 10% de cuatro en cuatro años) y el impacto de la urna electrónica.<sup>44</sup>

Por fin, en las elecciones municipales de 1996 la justicia electoral realizó una experiencia con las urnas electrónicas en cerca de 60 ciudades mayores. En las elecciones generales de 1998 este sistema se extendió al 60% del electorado, con una cobertura total en cinco estados (Distrito Federal, Río de Janeiro, Amapá, Alagoas y Roraima).

La reducción en el número de votos blancos y nulos fue muy grande. Por ejemplo, en 1994 el Distrito Federal contó con 290,743 votos blancos y nulos y en 1998 sólo 72,525 —una reducción del 75.1%—, pues el procedimiento para votar blanco o nulo en la urna electrónica es más complicado que simplemente votar por un candidato o partido. El impacto sobre la elección proporcional fue grande, pues el cociente electoral aumentó de 90.825 a 124.872 (37.5%); en cuanto al electorado, creció apenas 19.1%.<sup>45</sup> El aumento del cociente electoral en 1998 también se debió a la exclusión de los votos blancos del total de los votos válidos, que no fue el caso en 1994.

La Constitución de 1988 estableció tres mecanismos de democracia directa en el nuevo orden político: el plebiscito, el referendo y el proyecto de iniciativa popular, siendo que ambos pueden ser aplicados en los niveles federal, estatal y municipal. En la esfera federal, el referendo y el plebiscito pueden ser convocados únicamente por el Congreso Nacional. No existe previsión legal respecto a las materias que deban pasar obliga-

<sup>44</sup> Fleischer, David, *idem*.

<sup>45</sup> *Idem*.

toriamente por consulta popular, a no ser para la formación de nuevas unidades de la Federación (plebiscito). En los ámbitos estatales y municipales, las posibilidades de convocación dependen de la Constitución estatal y de la ley orgánica de cada unidad.

En el periodo democrático (pos 1985), el plebiscito fue utilizado sólo en una ocasión. En 1993 los brasileños fueron a las urnas a escoger la forma de organización del Estado (monarquía parlamentarista o república) y del gobierno (presidencialismo o parlamentarismo). El resultado fue muy favorable a la continuidad del republicanismo presidencialista. El referendo también fue aplicado solamente en una oportunidad, en 2005, cuando la población se decidió por la no prohibición de la comercialización de las armas de fuego.<sup>46</sup>

La iniciativa popular legislativa, en el plan nacional, prevé la posibilidad de la presentación del proyecto de ley a la Cámara de Diputados. Por tanto, la propuesta debe ser suscrita por el 1% del electorado, distribuidos en por lo menos 5 estados, y con un mínimo del 0.3% de las firmas en cada una de ellas. Actualmente ese número corresponde a aproximadamente 1.5 millones de electores. Desde su establecimiento, el Congreso aprobó dos leyes oriundas del proyecto de iniciativa popular. La primera ley creó una tipología de crímenes inafianzables y sin derecho a la progresión de la pena. Ella estuvo vigente durante 11 años y fue decretada inconstitucional por el Tribunal Supremo Federal en 2006. La segunda ley (de 1999) otorga mayores facultades a la justicia electoral para combatir la compra de votos y se encuentra actualmente en vigencia.<sup>47</sup>

El nuevo orden democrático no adoptó el mecanismo popular para la revocación de los mandatos. Entretanto, existen posibilidades de destituir al presidente, al vicepresidente y a los ministros de Estado por medio de la aplicación del procedimiento *impeachment*. Por lo tanto, el proceso debe ser autorizado por al menos 2/3 partes de los diputados federales y ejecutado y juzgado por el Senado Federal. En 1992, la autorización de la Cámara de Diputados para la instauración del proceso de *impeachment* hizo que el presidente Fernando Collor renunciara al puesto. En esa ocasión, el Congreso Nacional posesionó a su vicepresidente, Itamar Franco.

<sup>46</sup> Fleury, Sônia, "Iniciativa popular", en Avritzer, Leonardo y Anastasia, Fátima (orgs.), *op. cit.*, nota 1.

<sup>47</sup> *Idem.*

CUADRO 7. SUGERENCIAS RECIBIDAS EN LA COMISIÓN DE LEGISLACIÓN PARTICIPATIVA (2001-ABRIL DE 2006)

Año		2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Recibidas	Sugerencias (proyectos de ley, requerimiento de audiencia pública, etcétera)	24	59	57	28	107	55	330
	Sugerencias de enmiendas a la Ley Presupuestaria Anual	11	21	16	12	21	—	81
	Sugerencias de enmiendas al Plan Plurianual	—	—	01	—	—	—	01
	Sugerencias de enmiendas de ley de directrices presupuestarias	—	—	—	—	05	07	12
Total		35	80	74	40	133	62	424

FUENTE: Cámara de los Diputados.

En mayo de 2001 fue creada en la Cámara de los Diputados la Comisión de Legislación Participativa (CLP). Esa iniciativa fue una de las más importantes y exitosas medidas de creación de mecanismos de participación directa en el país. Por medio de ella, cualquier entidad civil organizada podrá presentar propuestas de legislación. Las propuestas recibidas serán analizadas por 18 diputados y en el caso de ser aprobadas, se transforman en proyecto de ley y se inicia el proceso de tramitación legal en la Cámara.<sup>48</sup>

Desde su creación, la Comisión de Legislación Participativa recibió 424 sugerencias, entre propuestas de proyectos de ley, pedido de audiencia pública, sugerencias presupuestarias, requerimientos, votos de influencia, entre otros. De ese total, 135 fueron transformadas en proposiciones (30% del total). Ese número contrasta con los indicadores de los proyectos de iniciativa popular, que necesitan de un esfuerzo mucho mayor (aproximadamente 1.5 millones de firmas). En los dieciocho años de

<sup>48</sup> Véase [www2.camara.gov.br/comissoes/permanentes/clp](http://www2.camara.gov.br/comissoes/permanentes/clp).



vigencia de ese instituto (hasta 2006), apenas tres proyectos fueron presentados.

La Comisión de la Legislación Participativa es un buen ejemplo de las formas de aproximación de las instituciones representativas y la población. La participación de la sociedad civil legitima el sistema político, supliendo una demanda resultante de las principales democracias del mundo.

CUADRO 8. SUGERENCIAS TRANSFORMADAS EN PROPOSICIONES  
(2001-ABRIL DE 2006)

<i>Proposiciones</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>Total</i>
Proyecto de ley (PL)	01	20	22	10*	08	13	74
Proyecto de ley complementar (PLP)	01	04	01	—	—	—	06
Enmienda al proyecto de ley	—	—	—	01*	02	—	03
Indicación (INC)	—	02	—	01*	—	—	03
Requerimiento (REQ) de audiencia pública y seminario	—	02	01	—	03	02*	08
Requerimiento de información (RIC)	—	01	—	—	—	—	01
Voto por aclamación	—	—	—	—	01	—	01
Voto de influencia	—	—	—	—	01	—	01
Enmienda a LOA	05	05	05	05	05	—	25
Enmienda al PPA	—	—	01	—	—	—	01
Enmienda al LDO	—	—	—	—	05	07	12
Total	07	34	30	17	25	22	135

FUENTE: Cámara de los Diputados.

## V. REFORMAS A LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS

La Constitución de 1988 le confiere una amplia autonomía para la creación, fusión, extinción y organización interna de los partidos políticos. Fundar una nueva agremiación es relativamente fácil. La legislación exige el apoyo de 0.5% del número de los electores que votaron en las últimas elecciones para diputado federal, distribuido en por lo menos nueve estados. Todos los partidos deben tener participación nacional y no pueden poseer carácter paramilitar. Los partidos son considerados instituciones de derecho privado, o sea, poseen libertad para determinar su organización interna, así como mecanismos para la selección de los candidatos. Actualmente casi ninguna de ellas realiza elecciones para decidir sobre los nombres de sus candidatos.

Los partidos políticos reciben recursos privados y públicos. La legislación no impone límites a la donación de personas físicas o jurídicas, movimientos sociales o grupos políticos. No obstante, prohíbe la obtención de recursos de entidades y gobiernos extranjeros, sindicatos, autoridades y prestadores de servicios públicos. El financiamiento público de los partidos se hace de dos maneras. La primera es realizada por medio de la concesión del acceso gratuito a la radio y la televisión. Los partidos que consiguieron elegir representantes para la Cámara de los Diputados en las últimas dos elecciones generales, por lo menos en cinco estados, sumando 1% de los votos disputados, tienen derecho a programas semestrales, exhibidos en cadena nacional, por diez minutos. Aquellos que sólo eligieron diputados en tres estados diferentes poseen el derecho a tener un programa anual, en cadena nacional, también con una duración de diez minutos. El partido que no atienda ninguno de esos requisitos posee un programa semestral, mostrado en todo el país, por cinco minutos. Además de eso, los partidos tienen derecho a inserciones en programaciones estatales, en la forma de llamadas de 30 segundos o un minuto cada uno, desde que consigan 1% de los votos recaudados para la Asamblea Estatal, no siendo contados los votos blancos y los nulos.

La segunda forma del financiamiento público ocurre por medio del acceso a los recursos provenientes de un fondo partidario. El dinero está previsto en la cantidad consignada en el presupuesto del gobierno federal, acrecentado de donaciones y multas pagadas por los partidos en caso de condena por crímenes electorales. Los criterios de la repartición del

fondo determinan que el 1% de su total debe ser repartido igualmente entre los partidos. El otro 99% es distribuido proporcionalmente de acuerdo con los votos obtenidos por cada partido en la última elección para la Cámara de los Diputados, siendo excluidos los votos en blanco y nulos.

CUADRO 9. PROPORCIÓN DE RECURSOS DISTRIBUIDOS  
A LOS PARTIDOS POLÍTICOS (2005)

<i>Partido</i>	<i>Recurso (R\$)</i>	<i>Porcentaje</i>
PT	22,439,976.92	20.30
PSDB	17,486,186.61	15.82
PMDB	16,313,192.56	14.76
PFL	16,177,843.48	14.64
PP	9,560,132.98	8.65
PSB	6,465,602.28	5.85
PTB	6,308,579.05	5.71
PDT	6,278,894.94	5.68
PL	6,271,789.83	5.67
Otros	3,227,480.08	2.92
Total	110,530,139.73	100.00

FUENTE: Tribunal Superior Electoral.

Los partidos políticos deben rendir cuentas a la justicia electoral, que posee un cuerpo de funcionarios propios y está en funcionamiento permanente. Ella está compuesta por una corte nacional (Tribunal Superior Electoral, TSE) y por cortes estatales (tribunales regionales electorales, TRES). Los castigos aplicados por la justicia electoral van desde multas y pérdida de mandato hasta la cancelación del registro del partido.

En septiembre de 1995 fue sancionada la ley que reglamentó los artículos constitucionales que organizan los partidos políticos. Fue asegurada su autonomía para definir aspectos sobre su estructura interna. Para

promover la reducción de la fragmentación partidaria dentro del Congreso, se aprobó la adopción de la cláusula de barrera, que condiciona el derecho al funcionamiento parlamentario —elegir líderes, participar de la composición de las mesas directoras e indicar miembros para las comisiones— a los partidos que obtuvieran apoyo mínimo del 5% de los votos válidos para las elecciones de los diputados federales, distribuidos en por lo menos nueve estados, con el 2% del total de los votos computados en cada uno de ellos. Se excluye de ese cálculo los votos blancos y nulos.

Los partidos políticos que no obtuviesen el mínimo de votos fijado tendrán reducido drásticamente el derecho al financiamiento público del fondo partidario (principal fuente de renta de las siglas), y pierden el acceso gratuito a los medios de comunicación. El voto dirigido a los candidatos de los partidos son contabilizados, pero los parlamentarios electos están impedidos de participar integralmente en las actividades de las cámaras, manteniendo apenas el derecho al uso de la palabra en la tribuna y al posicionamiento en el plenario. Sin embargo, en la realidad esta barrera brasileña “no pone impedimentos a nadie” (como la barrera en Alemania), pues los diputados electos por los micropartidos (1, 2, 3 o 4) usualmente “emigran” hacia un partido mayor, en cuanto que los partidos “medianos” (de 5 a 25 diputados) podrán componer “bloques parlamentarios” con partidos más grandes —y así tener acceso a todas las funciones políticas de la cámara legislativa—.

A pesar de existir desde 1995, la cláusula de barreras sólo entró en vigencia en 2006. En los años cincuenta y sesenta, varias veces se aprobó una “cláusula de exclusión” por el Congreso, pero siempre fue postergada para la próxima elección y nunca entró en vigencia. Se estima que el efecto inmediato deba ser la fusión de siglas, provocando una reducción en su número. Según proyecciones realizadas con base en los resultados de 2006, de un total de 29 partidos registrados frente a la justicia electoral, 21 de éstos eligieron a por lo menos un diputado. Sin embargo, apenas siete de ellos, con sus 395 diputados (77%), mantendrían sus prerrogativas intocables. En octubre de 2006 (luego de la elección parlamentaria) otros diez partidos (con otros 97 diputados) se agregaron en cuatro nuevos partidos para sobrepasar la barrera del 5% (como puede verse en el cuadro 6). Así restan apenas cuatro partidos (con 21 diputados) abajo de la barrera. Es posible que en 2007 la Cámara de Diputados tenga once partidos. El redimensionamiento contribuiría para un mejor funciona-

miento del presidencialismo de la coalición, dado que disminuiría el número de actores dentro de la arena legislativa.<sup>49</sup>

No obstante, en diciembre de 2006 el Supremo Tribunal Federal (STF) suspendió los efectos de la cláusula de barreras, declarándola inconstitucional. Los ministros atendieron a la acción directa de inconstitucionalidad hecha por los pequeños partidos y decidieron que la medida vulnera el derecho de representación de las minorías. De esa forma, todos los partidos continúan teniendo los mismos derechos a la representación en el Congreso Nacional.

CUADRO 10. PROPORCIÓN DE VOTOS VÁLIDOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS, CÁMARA DE LOS DIPUTADOS (2002)

<i>Papeleta</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Sillas</i>
PMDB	15.12	89
PT	15.58	83
PSDB	14.13	66
PFL	11.34	65
PP	7.42	41
PSB	6.38	27
PDT	5.40	24
PTB + PAN	5.00	23
PR (PL + Prona + PTdoB)	5.66	26
PMD (PPS + PMN + PHS)	5.31	26
PSC + PV	5.48	22
PL	4.37	23
PTB	4.72	22

<sup>49</sup> Castro, Mônica Mata Machado de, "Cláusula de barreira", en Avritzer, Leonardo y Anastasia, Fátima (orgs.), *op. cit.*, nota 1.

CUADRO 10. PROPORCIÓN DE VOTOS VÁLIDOS OBTENIDOS  
 POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS, CÁMARA DE LOS DIPUTADOS (2002)  
 (continuación)

<i>Papeleta</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Sillas</i>
PPS	3.89	22
PV	3.61	13
PCdoB	2.12	13
PSC	1.87	9
PTC	0.86	4
PSOL	1.23	3
PMN	0.93	2
PRONA	0.97	2
PHS	0.46	2
PTdoB	0.33	1
PAN	0.28	1
PRB	0.26	1
PSDC	0.38	—
PRP	0.25	—
PSL	0.20	—
PRTB	0.18	—
PTN	0.16	—
PSTU	0.10	—
PCB	0.06	—
Total	100.0	513

FUENTE: Tribunal Superior Electoral.

## VI. CONCLUSIÓN: ¿HACIA DÓNDE VAMOS?

Brasil, así como la mayoría de los países latinoamericanos, aún posee un largo y grande camino por recorrer en el desarrollo de su democracia. Las instituciones traídas por la nueva República aún no poseen un grado de consenso razonable dentro de la población. La desconfianza sobre los políticos, los partidos y el Congreso Nacional, dentro de otros, está presente en los sentimientos de los brasileños, que, de una manera general, creen que la democracia no se realizó totalmente. Por ejemplo, según datos recolectados por el Instituto Latinobarómetro en 2005, sólo el 22% de los brasileños está satisfecho con el funcionamiento de la democracia.<sup>50</sup>

Existen impactos positivos y negativos en las reformas políticas. En lo que se refiere a la gobernabilidad, varios analistas<sup>51</sup> alertan el riesgo de inestabilidad existente en la combinación entre presidencialismo y pluripartidismo extremo,<sup>52</sup> consagrada en 1998. El exceso de partidos y la indisciplina parlamentaria volverían el juego político imprevisible y probaría constantemente la confiabilidad de la coalición. Entretanto, se observa que de manera general el Ejecutivo ha conseguido imponer su agenda al Legislativo. A ello contribuye el monopolio del presidente de la República sobre la distribución de cargos y carteras ministeriales entre los miembros de los principales partidos, el control de la ejecución del presupuesto, exclusividad para iniciar el trámite legislativo en áreas estratégicas y editar medidas provisionales con fuerza de decreto y eficacia inmediata.

En el ámbito de la participación política, las reformas surtieron efectos positivos. La adopción de las urnas electrónicas contribuyó a la resolución de los votos en blanco y nulos. La Constitución de 1988 elaboró tres formas de participación directa de la población: referendo, plebiscito y proyecto de ley de iniciativa popular. Desde entonces, el país realizó un referendo y un plebiscito, ambos con alcance nacional. Además de eso, tres proyectos fueron presentados, aunque sólo uno se volvió ley. Otra innovación que merece ser destacada es la Comisión de Legislación

<sup>50</sup> Véase [www.latinobarometro.org/uploads/media/2005.pdf](http://www.latinobarometro.org/uploads/media/2005.pdf).

<sup>51</sup> Ames, Barry, *op. cit.*, nota 21; Mainwaring, *op. cit.*, nota 20; Linz, Juan y Stepan, Alfred, *op. cit.*, nota 19.

<sup>52</sup> Sartori, Giovanni, *Partidos Políticos e Sistemas Partidários*, Brasília, Ed. da UnB, 1982.

Participativa, órgano de la Cámara de los Diputados que recibe y transforma en proyecto de ley las propuestas ofrecidas por la sociedad civil organizada. Más de 80 sugerencias ya fueron tramitadas en la cámara baja.

La creación de los consejos comunitarios fue la principal innovación para el acompañamiento y fiscalización de la administración pública. A pesar del gran número de asociaciones creadas, su actuación aún es muy limitada y sufre muchas restricciones por parte de los gobernantes. El Tribunal de Cuentas de la Unión y de los estados, así como la Contraloría General de la República, sufren una fuerte influencia de la clase política, lo que parece comprometer su imparcialidad en muchos momentos. En ese aspecto, Brasil necesita construir mecanismos efectivos que aumenten el grado de *accountability* de la gestión pública.

Las reformas que alteran la representación política son las más controversiales. El regreso del pluripartidismo dio más legitimidad al sistema partidario. No obstante, el gran número de partidos, la libertad de crear y extinguir partidos y la indefinición de las reglas de coligación perjudican la capacidad del elector de diferenciar entre las diversas opciones. La posibilidad de que los parlamentarios cambien libre y frecuentemente de partido dificulta un acompañamiento del ciudadano y fragiliza el control realizado por los líderes sobre sus representaciones. Por último, el sistema de listas abiertas está señalado como un problema grave, pues estimula que las personas voten por los candidatos y no por los partidos, hecho que personifica el voto y ayuda a comprometer la legitimidad de los partidos. No es por acaso, que la mayor parte de las propuestas actuales de reformas políticas busquen alterar ese sistema.

La tercera fase de las reformas y del proceso de revalidación de las instituciones democráticas construida en 1988 aún no concluyó. En el transcurso de los cambios emprendidos, muchas otras propuestas fueron realizadas y debatidas. En el umbral de la elección de un nuevo gobierno en octubre de 2006, la agenda política para 2007 fatalmente será dominada por sugerencias de cambio, principalmente de los sistemas electoral y partidario.

En ese sentido, se destaca la propuesta de reforma ya aprobada por el Senado Federal y en fase final de votación en la Cámara de los Diputados (PL 2679/2003). La principal modificación es respecto a la sustitución del sistema proporcional de listas abiertas por el sistema proporcional puro de listas cerradas y bloqueadas. En ese sentido, la tendencia del



Congreso Nacional es abandonar el modelo distrital mixto o modelo alemán (MMP), como el más conocido. Los dos mayores objetivos de adopción de listas cerradas son: *a)* aumentar el control del partido sobre sus candidatos, dado que él ordena la lista y, por tanto, influye directamente en la escogencia de los nombres que ocuparán los campos conquistados; *b)* aumentar el vínculo entre los partidos y el elector, que pasa a tener la posibilidad de votar apenas por las siglas de su preferencia, y no más por candidatos individuales, y *c)* eliminar la competición intrapartidaria entre candidatos de un mismo partido o coalición.

Otra propuesta importante es la adopción del principio de la fidelidad partidaria. En la práctica, ese instituto resulta de la adopción de las listas cerradas. Como los electores sólo votan por las siglas partidarias, ellas se volverán efectivamente dueñas de los mandatos, quedando al electo sólo su ejercicio. En el caso de cambio o expulsión del partido, el parlamentario pierde el derecho al mandato, que se transfiere al componente subsiguiente de la lista votada.

El financiamiento público de campañas también es discutido. Actualmente Brasil adopta un modelo mixto, que combina el financiamiento público (recursos provenientes del fondo partidario y espacio en los medios de comunicación pagados por el gobierno) y financiamiento privado. Según la sugerencia que está siendo analizada en la Cámara, el costo de las campañas se cubriría exclusivamente con recursos públicos. Con una base electoral de 126 millones de electores a R\$7,00 cada uno, se estima que el gobierno gastaría cerca de R\$900 millones (420 millones de dólares), distribuidos de la siguiente forma: *a)* 1% igualitariamente entre todos los partidos registrados en el Tribunal Superior Electoral; *b)* 14% igualitariamente entre los partidos con representación en la Cámara de los Diputados, y *c)* 85% proporcionalmente al tamaño de la bancada de cada partido en la Cámara de los Diputados, electos en la elección anterior. Es importante destacar que la adopción de esa medida está condicionada a la aprobación del sistema proporcional de listas cerradas.<sup>53</sup>

La institución de federaciones de los partidos busca disciplinar y sustituir las actuales coaliciones electorales en las elecciones proporcionales. De esa forma, los partidos que constituyesen una federación y una identidad unificada en las campañas deberán permanecer afiliados a ella

<sup>53</sup> Fleischer, David, "Reforma política en Brasil: una historia sin fin", *op. cit.*, nota 5.

por el plazo mínimo de tres años después de la elección. De esa forma, la unidad construida durante las elecciones permanece por tres cuartos del periodo de actividad parlamentaria de los mandatos obtenidos por los partidos, eliminando así la “migración” de los diputados entre un partido y otro.

El movimiento de reforma política tiende a aumentar el control de los partidos sobre sus candidatos y parlamentarios debido a la adopción de las listas cerradas. Además de eso, se espera una disminución del número de partidos por medio de una cláusula de barrera que realmente “no ponga impedimentos a nadie” y que, se espera, tornará el sistema político más previsible y perfeccionará el funcionamiento del presidencialismo de coalición. Entretanto, ese tipo de cambio enfrenta un grado muy elevado de resistencia por parte de los parlamentarios. Esa resistencia no se refiere necesariamente al mérito de las propuestas realizadas, pero sí a la incertidumbre que ellas traen en cuanto a las expectativas de reelección de cada uno. En 2006 se obtuvo una renovación del 48% de los parlamentarios, el otro 52% fue reelecto en su puesto. Por tanto, es probable que las discusiones se prolonguen por un largo tiempo.

## REFORMA ELECTORAL EN CHILE\*

Carlos HUNEEUS

SUMARIO: I. *Reformas para reequilibrar las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo.* II. *Reforma al régimen electoral.* III. *Los partidos políticos.* IV. *Iniciativa popular.* V. *Revocatoria de mandato.* VI. *Discriminación positiva.* VII. *Transparencia de los legisladores.* VIII. *Rendición de cuentas.* IX. *Balance de las reformas electorales.*

En las últimas dos décadas Chile ha realizado un exitoso proceso de democratización desde un largo y represivo régimen autoritario del general Augusto Pinochet (1973-1990), que ha permitido tener una democracia consolidada que ha alcanzado considerables grados de profundización. Ello ha ido conjuntamente con importantes reformas políticas que se propusieron eliminar los componentes ajenos a la democracia pluralista consagrados en la Constitución de 1980, basada en un modelo de *democracia protegida y autoritaria*, inspirado en la doctrina de la seguridad nacional, y mejorar su calidad en términos de la representación, transparencia y gobernabilidad. Las reformas han sido impulsadas por la Concertación de Partidos por la Democracia, coalición de centro-izquierda que tiene la dirección del gobierno desde el comienzo de la nueva democracia, con los presidentes Patricio Aylwin (PDC) (1990-1994), Eduardo Frei Ruiz-Tagle (PDC) (1994-2000), Ricardo Lagos Escobar (PS/PPD) (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010), la primera mujer en América del Sur que llega a la presidencia directamente por voto popular y ha triunfado en los cinco comicios parlamentarios.

\* Agradezco la ayuda de Fabiola Berríos del CERC y de Carlos Carmona, profesor de la Universidad de Chile. Este documento se ha preparado en el marco del proyecto Fondecyt núm. 1050627.

En este proceso sobresalen dos reformas constitucionales: la de 1989, antes de la inauguración de la democracia y como consecuencia de la derrota del general Pinochet en el plebiscito sucesorio de 1988, y la de 2005,<sup>1</sup> bajo el gobierno del presidente Lagos. Otra reforma constitucional, como la que modificó el sistema de procedimiento penal y que incorporó el Ministerio Público, ha contribuido a una mayor transparencia, pues los fiscales han buscado esclarecer actos de gobierno que habrían ayudado al financiamiento de campañas electorales. Hay reformas legales que han complementado este cambio institucional, pero la Concertación no ha conseguido eliminar un recurso que es emblemático del régimen anterior: el sistema electoral binominal.

Este proceso de democratización y de reformas políticas ha sido gradual, con cambios incrementalistas, que se explican por las singularidades históricas del proceso político chileno que deben ser consideradas para comprender el carácter y el ritmo de estas últimas. Ellas provienen de tres factores: en primer lugar, el carácter que tuvo el régimen militar del general Augusto Pinochet (1973-1990), que fue de larga duración y produjo enormes transformaciones económicas y sociales y aplicó una dura coerción, provocando heridas que han subsistido hasta la actualidad; en segundo lugar, por la forma en que éste terminó con un desempeño satisfactorio, muy distinto a los demás casos de las transiciones de la “tercera ola”, en que predominó el fracaso en la gestión de gobierno e incluso la derrota en una guerra y, en tercer lugar, derivado de lo anterior, por el tipo de estrategia adoptada para impulsar el cambio de régimen del autoritarismo a la democracia, por *reforma* y a través de las instituciones establecidas por el régimen autoritario. Estos factores definen en buena medida el contexto de las reformas, explicando por qué ellas han tomado un largo tiempo para realizarse y por qué todavía falta el cambio del sistema binominal.

Respecto al primer factor, el régimen militar se caracterizó por haber sido un Estado dual, pues impulsó reformas económicas de orientación neoliberal con liberalización, privatizaciones y desregulaciones que modificaron las bases del sistema económico y establecieron nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, y aplicó una fuerte represión que produjo

<sup>1</sup> Véase Pfeffer Urquiaga, Emilio, *Reformas constitucionales 2005*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2005; Carmona Santander, Carlos, “Modificaciones al órgano presidencial que introduce la Ley 20.050”, *Revista de Derecho Público*, núm. 68, 2006.

enormes costos humanos (tres mil muertos, miles de torturados y exiliados).<sup>2</sup> Esta coerción estuvo a cargo de los servicios de seguridad y los militares, y la hicieron convencidos de haber actuado correctamente, según la doctrina de la seguridad nacional que llamaba a combatir al comunismo y sus aliados.

El gran impacto de la coerción en la sociedad chilena también se explica porque fue aplicada por un régimen cuyo gobierno estuvo formado por militares y civiles, que la justificaron como una reacción necesaria ante la situación de “guerra civil” que había existido al momento del golpe militar, causada por la acción del gobierno del presidente Salvador Allende (1970-1973) y los partidos que lo apoyaban. Los civiles fueron ministros y subsecretarios en todos los ámbitos del gobierno, especialmente en la conducción del sector económico, y desde 1978 dirigieron la cartera del Interior y fueron alcaldes en casi todas las municipalidades.

La autoridad y el poder del régimen estuvieron concentrados en el general Pinochet, que concentró las tres funciones de comandante en jefe del ejército, jefe de Estado y jefe de gobierno, ejerciendo las tres tareas con similar dedicación. Su liderazgo se basó en la legitimidad legal-institucional derivada del hecho de que era el comandante en jefe del ejército al momento del golpe de Estado, y por recurrir a la legitimidad electoral, convocando a dos elecciones no competitivas para fortalecer su poder —en 1973 y en 1980—, en las cuales recibió un amplio apoyo en los sectores medios y populares. Fue respaldado por los empresarios, los dirigentes de los partidos de derecha y por una parte de la población, todo lo cual lo ayudó a ser el líder de una coalición gobernante que alcanzó gran cohesión, sin mostrar rupturas por diferencias políticas o personales y sin que ningún ministro o subsecretario lo haya abandonado integrándose a la oposición, como ocurrió en el Brasil de los militares (1964-1985) y en la España del general Francisco Franco (1939-1975). Esta cohesión también se debió a la política de confrontación seguida contra la oposición, produciendo una distancia ideológica entre ambos sectores que inhibió a los posibles disidentes de dar un salto hacia la oposición.

Un elemento institucional de enorme importancia en la consolidación del régimen autoritario fue la aprobación en 1980 de una nueva Constitu-

<sup>2</sup> Esto he analizado en Huneus, Carlos, *Chile, un país dividido. La actualidad del pasado*, Santiago, Catalonia, 2003.

ción Política. Fue preparada por una comisión de expertos civiles de acuerdo a los criterios impartidos por el general Pinochet de establecer una *democracia protegida y autoritaria*, siendo luego debatida y después aprobada por los organismos decisorios del autoritarismo: el Consejo de Estado y la Junta de Gobierno, que introdujo nuevos artículos y modificó numerosas disposiciones con la finalidad de hacer más claro y efectivo el modelo que la inspiraba, especialmente la tutela militar sobre el orden político y el fortalecimiento de la autoridad presidencial.

La carta fundamental reflejó el tipo de democracia restringida, especialmente en el capítulo especial referido a la organización, funciones y designación de los mandos de las fuerzas armadas, asegurando a ellas una amplia autonomía respecto del poder civil y se les incorporó al Consejo de Seguridad Nacional (CSN), en el cual los militares tenían mayoría sobre la autoridad civil y se le confirieron nuevas funciones, pues le correspondía velar por la institucionalidad. El CSN designaba a dos de los siete miembros del Tribunal Constitucional y a cuatro de los nueve senadores institucionales. El presidente debía contar con su acuerdo para declarar estados de excepción y podía “representar, a cualquiera autoridad establecida por la Constitución, su opinión frente a algún hecho, acto o materia, que a su juicio atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional” (artículo 96, letra b).

La Constitución de 1980 estableció un pluralismo limitado (artículo 80.) que disponía que “todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República”, y corresponde al Tribunal Constitucional declarar su inconstitucionalidad. Este recurso fue usado por la UDI contra el Movimiento Democrático Popular (MDP), integrado por un sector del socialismo, por el partido comunista y el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR), siendo aprobado por el Tribunal Constitucional en 1985.

La carta fundamental establecía un Congreso bicameral, una Cámara de Diputados y un Senado. Este último era elegido parcialmente por sufragio universal —26 de sus 35 miembros—, ya que había nueve senadores designados. Para disminuir el poder del Congreso, el gobierno trasla-

dó su sede a la ciudad de Valparaíso, lejos del Ejecutivo, para disminuir sus funciones, especialmente las de control del Ejecutivo.

Los constituyentes quisieron que la carta fundamental se mantuviera vigente por un largo tiempo, estableciendo un complejo mecanismo de reforma para impedir que fuera modificada por un Congreso en el futuro. Se exigió una mayoría de tres quintas partes de los miembros en ejercicio en cada una de las dos cámaras (artículo 116), que debía ser ratificada por el siguiente Congreso, exigiendo dos tercios en cada cámara en esta segunda votación.

El segundo elemento a considerar en el examen de las reformas políticas es cómo se produjo el término del autoritarismo y las condiciones en las cuales se abrió el camino a la democratización. El régimen militar no terminó como consecuencia de una derrota en una guerra, como en Argentina, que debilitó fuertemente a las instituciones de la defensa militar, lo cual permitió al primer gobierno democrático impulsar políticas de verdad y justicia por los atropellos a los derechos humanos y buscar con energía alcanzar la supremacía de la autoridad civil sobre los uniformados, que no estuvo exenta de dificultades. Esto tuvo como consecuencia que los militares estuvieran cohesionados, convencidos de haber cumplido exitosamente su tarea, y los civiles se sentían orgullosos de haber participado en altos cargos de dirección de gobierno.

Tampoco terminó por el fracaso de su gestión, como en otros casos de regímenes militares de América Latina, que debieron abandonar el poder en los años setenta y ochenta en medio del descontento popular y la división de los institutos armados, todo lo cual desacreditó a quienes participaron en altos cargos de gobierno. Por el contrario, tuvo un desempeño económico satisfactorio, con reformas institucionales que establecieron una arquitectura favorable al crecimiento y con una situación macroeconómica ordenada, todo lo cual era admirado por la clase empresarial.<sup>3</sup>

Los civiles que ocuparon altos cargos en el gobierno militar siguieron actuando en la política como parlamentarios o alcaldes, siendo elegidos por alguno de los dos partidos de derecha: Unión Demócrata Independiente (UDI), fundada en 1983 bajo el liderazgo de Jaime Guzmán, que

<sup>3</sup> French-Davis, Ricardo, *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*, 3a. ed., Santiago, J. C. Saez Editor, 2003.

fue el principal asesor civil del general Pinochet, elegido senador por Santiago en 1989, y Renovación Nacional (RN), formado en 1983 por iniciativa del entonces ministro del Interior Sergio Onofre Jarpa.<sup>4</sup> Ambos partidos, especialmente la UDI, defendieron al régimen militar y se opusieron a las reformas políticas que buscaban eliminar los componentes institucionales de la *democracia protegida y autoritaria*.

Consideraciones de carácter electoral llevaron a los dirigentes de la UDI y RN a tomar distancia del régimen militar y de la persona del general Pinochet desde las elecciones presidenciales de 1999, porque fue considerado como un paso indispensable para captar al electorado centrista que le permitiría llegar a La Moneda. Esta decisión fue acelerada cuando en junio de 2004 el Senado de los Estados Unidos dio a conocer la existencia de millonarias cuentas secretas del general Pinochet, su esposa e hijos en un banco estadounidense. Esta información destruyó la imagen favorable que mantuvieron hacia él como un hombre de Estado y les llevó a evaluar críticamente su desempeño y a cuestionar la represión.

El tercer factor que definió el contexto de las reformas fue el tipo de transición a la democracia, que fue por una *reforma* y no por una *ruptura*, y a través de las instituciones establecidas por el autoritarismo para asegurar su continuidad. El cambio de régimen se produjo por la derrota del general Pinochet en el plebiscito sucesorio de 1988, por el cual buscó ser reelegido para un nuevo periodo presidencial de ocho años (había sido elegido antes en el plebiscito de 1980, que aprobó la Constitución). Los artículos transitorios de la carta fundamental regulaban esta situación y se convocaba a elecciones presidenciales y parlamentarias dentro de un año. En éstas se impuso el candidato de la Concertación de Partidos por la Democracia, Patricio Aylwin (PDC), que había sido el portavoz del “no” durante la campaña del plebiscito, quien asumió el cargo el 11 de marzo de 1990.

La victoria de la oposición en el plebiscito sucesorio quitó legitimidad al orden institucional establecido en la Constitución de 1980 porque había planteado una profunda reforma al texto constitucional para establecer un genuino orden democrático. Los militares estuvieron de acuer-

<sup>4</sup> Esta continuidad se ha prolongado durante todo el periodo democrático. Los presidentes de los dos partidos durante la campaña electoral de 2005 fueron Jovino Novoa (UDI), que había sido subsecretario general de gobierno (1979-1982) y Sergio Díez (RN), que fue embajador en Naciones Unidas (1978-1982).



do con reformarla y el gobierno llevó a cabo una negociación con la oposición.

La reforma constitucional fue aprobada en 1989 y abarcó 54 modificaciones, que eliminaron buena parte de los componentes ajenos a la democracia pluralista. Se derogó el artículo 8o. para permitir un pluralismo pleno, se disminuyó fuertemente el poder tutelar de los militares, con modificaciones en la composición y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional, con lo cual se convirtió en un organismo sin poder real que sirvió a los intereses del presidente para constituir un espacio institucional para sostener un diálogo con las fuerzas armadas cuando hubo situaciones que lo aconsejaron.<sup>5</sup>

Los “senadores institucionales” vieron disminuido su poder, pues se aumentó el número de senadores elegidos a 38.

También se modificó el artículo 5o. de la carta fundamental para reconocer la protección de los derechos humanos garantizados por tratados internacionales suscritos por Chile. Ésta fue una importante reforma de alcances judiciales, pues permitiría apoyar jurídicamente las demandas ante los tribunales por los abusos cometidos durante el régimen militar. Fue aceptada por el régimen por su confianza en que la Corte Suprema no llevaría adelante los procesos judiciales porque sus ministros habían sido designados por el régimen militar teniendo en cuenta su trayectoria favorable al gobierno en los procesos por violaciones a los derechos humanos.

La reforma constitucional no removió todos los componentes del modelo de *democracia protegida y autoritaria*, por la oposición del gobierno militar. Por ejemplo, la Cámara de Diputados no puede acusar constitucionalmente a los altos funcionarios del Estado, de acuerdo con el artículo 48, núm. 2, lo cual estaba impedido por la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (artículo 3o. transitorio) que establecía que dicha facultad sólo podía ejercerse con “motivo de los actos realizados a contar del 11 de marzo de 1990”.

Esto quiere decir que el cambio de régimen se guió por el principio de la legalidad, que llevó a los militares a reconocer su derrota en el plebis-

<sup>5</sup> Esto ocurrió especialmente durante el gobierno del presidente Aylwin por las tensiones derivadas por su política de verdad y justicia en los atropellos a los derechos humanos, especialmente el Informe Rettig dado a conocer en 1991, y con motivo de la detención del general Pinochet en Londres en octubre de 1998.

cito de 1988 y dar paso a la transición a la democracia. También influyó en el comportamiento del gobierno y los partidos de la Concertación, que debieron tolerar la continuidad de instituciones y personalidades que participaron en el régimen militar. Esta continuidad incluyó —entre otras— la de los comandantes en jefe de las fuerzas armadas por ocho años a partir de la transmisión de poder en marzo de 1990, disposición que aprovechó el general Pinochet para seguir en la dirección de la principal rama de las fuerzas armadas hasta marzo de 1998. También consistió en la presencia de los senadores designados en el Senado, que impidieron que la Concertación tuviera mayoría en éste, a pesar de haber ganado ampliamente las elecciones simultáneas de presidente y Congreso realizadas en 1989, así como cada una de las celebradas con posterioridad. Por todos estos motivos, acertadamente Linz y Stepan<sup>6</sup> concluyeron que “políticamente la democracia chilena comenzó bajo las mayores limitaciones constitucionales de los casos de América Latina y el Sur de Europa” considerados en el libro.

La UDI y RN, en su oportunidad, se opusieron a las reformas políticas que propusieron el presidente Aylwin y el presidente Frei para eliminar los componentes de la *democracia protegida y autoritaria* aún existentes. Sólo durante el gobierno del presidente Lagos la derecha estuvo de acuerdo con reformar la Constitución, aceptando casi todas las demandas de la Concertación, como el restablecimiento del poder presidencial sobre los altos mandos de las fuerzas armadas, el alejamiento de éstas de las funciones de tutela de las instituciones y la eliminación de los senadores designados. La oposición se negó a modificar el sistema electoral binominal, aunque la Concertación no presionó fuertemente por ello porque existe en algunos sectores, que trabajaron en el sector económico, una evaluación —errada pensamos nosotros— sobre su contribución positiva a la gobernabilidad de la democracia.

#### I. REFORMAS PARA REEQUILIBRAR LAS RELACIONES ENTRE EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

El régimen presidencial se caracteriza por tener un presidente que concentra una alta cuota de autoridad y poder, con amplias atribuciones

<sup>6</sup> Linz, Juan y Stepan, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996, p. 211.

legislativas y no legislativas. Éstas han sido moderadas desde 1990 a través de reformas políticas aprobadas, que han dado lugar a un sistema político más complejo, con mayor espacio de influencia y capacidad decisoria del Congreso, especialmente al Senado.

Este cambio se explica por la necesidad que tuvo la Concertación de impulsar una política de acuerdos con la oposición por carecer de mayoría en el Senado y por las complejas condiciones en que se desarrolló la democratización. Además, era conveniente fortalecer la integración de la oposición al sistema político, y los partidos de gobierno estaban interesados en mantener una cierta autonomía respecto del Poder Ejecutivo, que se conseguía a través de sus bancadas parlamentarias, con las cuales trabajan en estrecha relación. Este avance hacia un Senado más fuerte significó vincularse a una evolución histórica de esta corporación antes del golpe militar de 1973, en la cual fue muy influyente, nombrando a embajadores y a los altos oficiales de las fuerzas armadas, que le eran propuestos por el presidente.

### 1. *Facultades legislativas*

El presidente cuenta con facultades legislativas que le permiten ser un poderoso colegislador, y la práctica seguida por los cuatro presidentes ha sido de cooperación y no de antagonismo con el Congreso. Los recursos que posee para ello son los siguientes.

#### A. *Las urgencias*

El presidente dispone de la urgencia para acelerar la tramitación de los proyectos de ley, cuya aprobación requiere con mayor premura. Existen tres tipos de urgencias: *simple urgencia*, en que el proyecto debe ser despachado en 30 días en la respectiva cámara; *suma urgencia*, en que el proyecto debe ser despachado en un plazo de 10 días, y *discusión inmediata*, en sólo tres días.<sup>7</sup>

En la práctica, el Ejecutivo hace uso de la urgencia de acuerdo con la correspondiente cámara y se utiliza especialmente para indicar las priori-

<sup>7</sup> Artículos 26 y 27 de la Ley núm. 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, del 5 de febrero de 1990.

dades de su agenda. No es un recurso empleado para presionar al Congreso, porque generaría un efecto adverso de parte de los legisladores.

#### B. *El veto*

El presidente dispone del veto total o parcial para detener los proyectos de leyes aprobados por el Congreso y que rechaza. El veto ha sido muy poco utilizado. Entre 1990 y 2002 hubo sólo 45 vetos, de los cuales 32 fueron aprobados por el Congreso, 7 fueron parcialmente aprobados y 4 fueron rechazados.<sup>8</sup> De los últimos 11 casos, sólo 3 fueron insistidos por el presidente y los demás quedaron sin efecto porque el Ejecutivo desistió de su insistencia.

Un análisis de los proyectos de leyes vetados por el presidente muestra que se trata de materias diversas y no siempre relevantes. En algunos casos, los vetos fueron solicitados por los propios parlamentarios, porque encontraron errores en los proyectos de leyes aprobados por el Congreso, considerando necesario corregirlos mediante este mecanismo. En consecuencia, el veto es un procedimiento que ha tenido una relevancia menor en la relación Ejecutivo-Legislativo.

#### C. *Iniciativa exclusiva*

El presidente tiene iniciativa exclusiva en la amplia variedad de materias referidas a la modificación de la división política o administrativa del país, a la administración presupuestaria o financiera del Estado, incluyendo la ley de presupuesto, asuntos relacionados con la venta y alquiler de bienes del Estado y leyes relacionadas con el uso de las fuerzas armadas en el exterior, al gasto público (creación y supresión de cargos públicos, remuneraciones de la administración pública y otros), fijación de las remuneraciones mínimas para los trabajadores del sector privado, normas sobre la seguridad social del sector público y privado, y contratación de empréstitos del Estado. El Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el presidente de la República (artículo 65 de la Constitución).

<sup>8</sup> Información obtenida de la División Jurídica del Ministerio, Secretaría General de la Presidencia.

Esta disposición se fundamenta en el convencimiento de que el Poder Ejecutivo debe tener el control de la dirección económica del país, disminuida durante la Constitución de 1925 por algunas facultades económicas que tenía el Congreso. Éstas fueron derogadas por la reforma constitucional de 1970.<sup>9</sup> Este principio fue el que tomó la Constitución de 1980, que no ha sido modificado desde entonces.

El debate del presupuesto nacional está regulado en la Constitución. La estimación de ingresos corresponde al presidente; el Congreso no está facultado para aumentar ni disminuir esa estimación y sólo puede reducir los gastos contenidos en el proyecto de ley de presupuesto, a menos que estén establecidos por ley permanente. El Congreso no puede aprobar ningún nuevo gasto sin indicar al mismo tiempo las fuentes de recursos con los cuales se financiarán (artículo 67).

Los gobiernos de la Concertación han seguido una estricta disciplina fiscal y las bancadas parlamentarias han sido muy cuidadosas de cautelar estos principios de responsabilidad en el manejo de los recursos públicos. La reducción de la inflación tiene bastante que ver con esta política, que ha sido fortalecida por las decisiones del Banco Central.

#### *D. La facultad para pedir sesiones especiales*

La reforma de 2005 hizo un cambio en el calendario legislativo, suprimiendo la distinción entre legislatura ordinaria y extraordinaria. Esta última permitía al presidente convocarla y fijar la agenda que debiera tratar, para promover la tramitación de sus proyectos de ley prioritarios. Para compensar este cambio, se faculta al presidente para “pedir, indicando los motivos, que se cite a sesión a cualquiera de las ramas del Congreso Nacional. En tal caso, la sesión deberá celebrarse a la brevedad posible” (artículo 32, núm. 2).

El objetivo de esta nueva disposición es para tratar asuntos legislativos.<sup>10</sup> El presidente puede convocar a cualquiera de las cámaras con la

<sup>9</sup> Silva Bascuñán, Alejandro, “El nuevo régimen de iniciativa exclusiva del Ejecutivo”, en Lagos, Gustavo (ed.), *La reforma constitucional de 1970*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1970.

<sup>10</sup> Por ejemplo, el presidente Lagos hizo uso de esta facultad en asuntos legislativos, pidiendo a la Cámara de Diputados que citara a una sesión especial para discutir el proyecto de subcontratación el 6 de enero de 2006.

finalidad de completar la tramitación de un proyecto de ley pendiente. Esta disposición también puede ser empleada para tratar asuntos no legislativos, considerando que el Congreso, especialmente el Senado, es un organismo en que se discuten políticas de Estado, programas gubernamentales o asuntos de gran interés para la opinión pública. La Constitución de 1980 impedía esta tarea al Senado, prohibiéndole a éste “destinar sesiones especiales o partes de sesiones a emitir opiniones sobre aquellos actos [actos del gobierno], ni sobre materias ajenas a sus funciones” (inciso final del entonces artículo 49). Tal prohibición fue suprimida por la reforma constitucional de 1989, que limitaba el rol del Congreso y rompía la tradición que consideraba al Senado como una alta tribuna para debatir los más importantes asuntos públicos.<sup>11</sup>

Esta disposición faculta al presidente a pedir a la Cámara o al Senado que debata un asunto determinado o escuche lo que los ministros de Estado u otras altas autoridades tienen que decir sobre un aspecto de la realidad. Mediante esta facultad, el presidente podrá dar a conocer la opinión del gobierno sobre asuntos de interés nacional y tendrá la ocasión de conocer las distintas opiniones de los parlamentarios.

#### *E. La facultad para dictar textos legales refundidos*

La reforma de 2005 entregó al presidente una facultad destinada a perfeccionar la aplicación de la ley, al permitirle que fije “el texto refundido, coordinado y sistematizado de las leyes cuando sea conveniente para su mejor ejecución. En ejercicio de esta facultad, podrá introducirle los cambios de forma que sean indispensables, sin alterar, en caso alguno, su verdadero sentido y alcance” (artículo 64, inciso 5).

La Constitución establece los límites precisos dentro de los que se debe desenvolver esta facultad presidencial, pues sólo puede coordinar y sistematizar las leyes, cuidando que haya correspondencia entre ellas, eliminando aquellas disposiciones contradictorias o que han sido derogadas o han quedado obsoletas. Sistematizar quiere decir ordenar disposiciones dispersas, de manera que el nuevo texto tenga un orden lógico. Esta labor implica hacer cambios de forma, pero no de fondo o de contenido.

<sup>11</sup> Andrade Geywitz, Carlos, *Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1991, p. 226.

Desde 1990, el presidente había dictado un número importante de textos refundidos, coordinados y sistematizados (67), pero ello había sido autorizado en cada caso por el Congreso como una facultad delegada. Esta labor no había sido muy importante, porque un significativo número de ellos (31) había correspondido a la fijación de un texto único para cada una de las plantas de los servicios de salud del país; sólo 36 correspondieron a textos refundidos, coordinados y sistematizados en materias sustantivas. Ahora se consagra esta facultad constitucionalmente y puede hacerse efectiva sobre todo tipo de leyes, es decir, leyes orgánicas, leyes de quórum calificado, leyes interpretativas, DFL y sobre leyes que abordan cualquier materia. Respecto a la refundación de textos constitucionales, se requiere una autorización expresa del Congreso.<sup>12</sup>

## *2. Facultades no legislativas del presidente*

### *A. Formación de gabinete*

El presidente tiene la facultad de nombrar y remover a sus ministros con entera libertad, sin que se haya variado esta facultad.

### *B. Destitución de ministros*

La destitución de los ministros es de entera responsabilidad del presidente. La reforma de 2005 amplió la facultad fiscalizadora del Congreso respecto de los ministros a través de la citación a fin de formularle preguntas sobre los temas de su cargo, pero sin tener consecuencias para la continuidad en el cargo. Sólo son destituidos después de un juicio político, pero el presidente evitará llegar a esa situación, pidiéndole la renuncia.

### *C. Banco Central Autónomo*

El presidente está limitado en sus atribuciones no legislativas en relación con la política monetaria y fiscal por la existencia de un Banco Central Autónomo, consagrado en la Constitución (artículos 108 y 109). Es

<sup>12</sup> Por ejemplo, la reforma de la Ley núm. 20.050 facultó al presidente de la República para que dictara el actual texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución.

dirigido por un consejo de cinco miembros, elegidos por el Senado a propuesta del presidente, y que representan las posiciones de los partidos de gobierno y oposición. La finalidad del Banco Central es dirigir la política monetaria y cuidar la estabilidad macroeconómica del país. Las decisiones del Banco Central tienen gran influencia en el proceso económico y han tenido un rol importante en terminar con la inflación y promover el crecimiento económico.

Este cambio se explica por la traumática experiencia de la inflación que tuvo Chile desde fines del siglo XIX y por la incapacidad de los sucesivos gobiernos por controlarla, que condujo a una hiperinflación en varias ocasiones, la más grave de las cuales fue durante el gobierno del presidente Allende.<sup>13</sup>

#### *D. Facultades frente a las fuerzas armadas*

El presidente fue limitado en la Constitución de 1980 en sus facultades frente a las fuerzas armadas, pues debía compartir su autoridad con el Consejo de Seguridad Nacional, que era un órgano con mayoría castrense, que tutelaba el funcionamiento de las instituciones civiles. La reforma de 1989 eliminó la mayoría castrense a través de la incorporación del contralor general de la República, funciones que se sumaban al presidente de la República, al presidente del Senado y al presidente de la Corte Suprema, y restringió sus funciones de representar a cualquier autoridad en lo que atentara contra las bases de la institucionalidad, a solamente “hacer presente” al presidente de la República, al Congreso o al Tribunal Constitucional esta inquietud.

Las limitaciones al poder de los militares fueron compensadas con beneficios económicos a éstos. El gobierno de la época exigió asegurar la independencia económica de las fuerzas armadas respecto del Poder Ejecutivo a través del establecimiento de un piso mínimo para su presupuesto anual, fijado con base en el de 1989, el que sería reajustado según la inflación. Eligieron este criterio para protegerse de un escenario futuro de hiperinflación que esperaban se presentaría de manera inevitable por la gestión del gobierno democrático, similar al que hubo durante el go-

<sup>13</sup> Nacur Gazali, Miguel Ángel, “El Banco Central de Chile”, en Navarro Beltrán, Enrique (ed.), *20 años de la Constitución chilena 1981-2001*, Santiago, Universidad Finis Térra-Lexis Nexis Chile, 2001.



bierno de la Unidad Popular (1970-1973), que precipitó la crisis de la democracia y el golpe militar de 1973.

La reforma de 2005 modificó la convocatoria al Consejo de Seguridad Nacional, que podía ser hecha por el presidente de la República o por dos de sus miembros, es decir, los militares. También establece que sólo podrá ser convocado por el presidente de la República. Este cambio no es muy relevante porque este organismo había perdido las funciones constitucionales que se le dieron originalmente en el texto de 1980. En síntesis, la reforma de 2005 lo convierte en un órgano asesor que no puede tomar acuerdos y que sólo lo convoca el presidente, además de que se elimina “toda posibilidad de que pueda actuar de modo independiente del presidente de la República, y para que pueda expresar una voluntad propia en sus labores asesoras relativas a la seguridad nacional”.<sup>14</sup>

El presidente estaba limitado respecto de las fuerzas armadas porque no podía cambiar a los comandantes en jefe de cada una de las ramas de las fuerzas armadas y al director general de Carabineros, que eran designados por él por un periodo de cuatro años y gozaban de inamovilidad (artículo 93). El presidente podía llamarlos a retiro anticipadamente, pero requería el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional del cual formaban parte los comandantes en jefe y el director general de Carabineros.

La reforma de 2005 faculta al presidente a llamar a retiro anticipado a los comandantes en jefe de las fuerzas armadas y al director general de Carabineros, restableciendo una facultad que tuvieron en el pasado y que es consustancial a un régimen democrático (artículo 104). Para hacerlo, necesita dictar un “decreto fundado”, es decir, explicando los motivos que lo llevaron a tomar la decisión, debiendo informar previamente a la Cámara de Diputados y al Senado, los cuales no pueden impedir su decisión. Esta información es por razones de transparencia.

### *3. Controles del Legislativo sobre el Ejecutivo*

#### *A. Petición de antecedentes e información al gobierno*

Hasta antes de la reforma de 2005, la facultad fiscalizadora, que ha estado radicada en la Cámara de Diputados, se ejercía de dos maneras. Por

<sup>14</sup> Bertelsen, Raúl, “Consejo de Seguridad Nacional”, en Zúñiga Urbina, Francisco (coord.), *Reforma constitucional*, Santiago, Lexis Nexis, 2005, p. 739.

un lado, formulando acuerdos u observaciones al gobierno por la mayoría de los miembros presentes (artículo 48), que se transmitían al presidente de la República, quien debía responder a través del ministro del ramo dentro del plazo de 30 días. Éste era un mecanismo poco práctico porque la Concertación obtuvo la mayoría desde las primeras elecciones y la oposición requería el acuerdo de ésta para hacer uso de esta facultad. Por otro, la Cámara podía solicitar antecedentes determinados al gobierno, requiriendo el solicitante tener el respaldo de un tercio de los miembros presentes de la Cámara. Éste fue un mecanismo más práctico que permitía ser empleado por la oposición.

La reforma mantiene estas facultades, pero introduce algunos cambios y establece nuevos mecanismos de fiscalización, sobre los cuales nos referiremos más adelante. Respecto de la facultad de formular acuerdos u observaciones, la reforma establece que la respuesta del ministro debe ser fundada. Este elemento no lo contemplaba la Constitución.

A la solicitud de antecedentes se le introdujeron dos cambios. Por una parte, la respuesta la tiene que entregar el ministro de Estado fundamentadamente. Hasta antes de la reforma, tal regulación no existía. Por la otra, se establece un plazo para que el ministro responda, que es igual al de la respuesta para los acuerdos u observaciones, es decir, de 30 días.

### B. *Comisiones investigadoras*

La Constitución de 1980 no establecía las comisiones investigadoras de la Cámara de Diputados como uno de los mecanismos para controlar al gobierno. Sin embargo, estaban contempladas en el Reglamento de la corporación y fueron constituidas desde 1990. Su efectividad fue limitada porque la Concertación tenía mayoría en la cámara baja y no quiso complicar la labor del Ejecutivo. De ahí que fueron constituidas respecto de asuntos públicos de amplio impacto en la opinión pública. Estas limitadas funciones llevaron a que fueran pocas las comisiones que terminaron su trabajo con un informe que diera cuenta de los resultados alcanzados. De las 85 comisiones investigadoras constituidas entre 1990 y 2005, sólo 34 terminaron su labor.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Huneeus, Carlos y Berríos, Fabiola, “El Congreso en el presidencialismo. El caso de Chile”, *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Buenos Aires, vol. 2, núm. 2, septiembre de 2005.

La reforma de 2005 reconoció en el artículo 52, numeral 1, letra c), a las comisiones investigadoras, que pueden ser constituidas por iniciativa de dos quintos de los diputados en ejercicio. El quórum es bajo para permitir que la oposición haga uso de este mecanismo.

La reforma precisó el objetivo de las comisiones: reunir informaciones relativas a determinados actos del gobierno, lo cual implica que están incluidas las empresas del Estado y aquellas en que éste tenga participación mayoritaria, que antes se prestaba a dudas.

Quedan fuera de su ámbito los actos privados y de otros órganos del Estado no integrantes del gobierno, como el Banco Central, la Fiscalía Nacional o el Tribunal Constitucional.

La Constitución regula las facultades de las comisiones, que son consecuentes con su objeto: pueden despachar citaciones y solicitar antecedentes. Los funcionarios citados está obligados a comparecer y a suministrar los antecedentes e informaciones. Los ministros de Estado sólo pueden ser citados hasta tres veces a una misma comisión investigadora. Si se les quiere citar más veces se requiere el respaldo de la mayoría absoluta de los miembros de la comisión.

La Constitución dispone que la Ley Orgánica del Congreso Nacional deberá completar la regulación de las comisiones investigadoras respecto de su funcionamiento y atribuciones y para establecer mecanismos que protejan los derechos de las personas citadas a declarar o que sean mencionadas en ellas.

### *C. Interpelación de ministros*

La reforma de 2005 introdujo la facultad de la Cámara de Diputados de citar a un ministro de Estado, con el acuerdo de al menos un tercio de sus miembros, “a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo”. Esta innovación buscaba fortalecer las atribuciones fiscalizadoras de la Cámara y darle mayor visibilidad a la labor de ésta, frente a un Senado que ha visto aumentadas sus atribuciones.

La citación es para un fin específico: formularle preguntas, y éstas deben referirse a materias vinculadas con el ejercicio de su cargo. No cabe interrogar sobre asuntos que excedan del ámbito de atribuciones o del sector a cargo del ministro. Y el ministro sólo debe responder a las pre-

guntas y consultas que motiven su citación. Hay un límite en las citaciones: hasta por tres veces en un año calendario, y se requiere el acuerdo de la mayoría de la cámara para serlo más veces.

Esta facultad ha sido utilizada en dos oportunidades por la oposición, sin tener mayor impacto en la opinión pública y sin mostrarse como un mecanismo eficaz para controlar al gobierno. Fue usado respecto del ministro de Educación, Martín Zilic (PDC), con motivo de la masiva protesta escolar en mayo-junio de 2006, y a la ministra de Salud, María Inés Barría (PS), por motivos de su cartera. En ambas oportunidades los ministros respondieron con habilidad las preguntas de los diputados, que fueron fuertemente respaldados por los diputados de las bancadas oficialistas.

#### *D. Fortalecimiento del Senado en relación con el Ejecutivo*

Una de las constantes de las reformas aprobadas desde 1990 ha sido el fortalecimiento del Senado en un tema específico: designación de altos funcionarios del Estado. En la Constitución de 1980, el Senado sólo nombraba a los consejeros del Banco Central. En 1989, poco antes del fin del régimen militar, se le entregó la facultad de elegir a los diez miembros del Consejo Nacional de Televisión, propuestos por el presidente de la República. También participa en la designación de los seis miembros del Consejo de Televisión Nacional (TVN).

Durante el gobierno del presidente Frei Ruiz-Tagle, en el marco de la reforma judicial se facultó al Senado a designar a los ministros de la Corte Suprema, que son propuestos por el presidente a partir de una quina entregada por el más alto tribunal de la República. El Senado también nombra al fiscal nacional, autoridad creada por la reforma procesal penal, y que tiene como función dirigir el Ministerio Público.

A raíz del acuerdo alcanzado entre el gobierno del presidente Lagos y la oposición, en 2003, en temas de la modernización del Estado y de probidad, se creó el Consejo de la Alta Dirección Pública con la facultad de designar a altos funcionarios de la administración pública integrados al Sistema de Alta Dirección Pública. El Consejo está formado por cuatro personas nombradas por el Senado a propuesta del presidente y dirigido por otra designada por el presidente. Su función es nombrar a quienes deban ocupar los cargos superiores de la administración pública que son

de exclusiva confianza del presidente así como vigilar el profesionalismo e imparcialidad de los procesos de selección de los altos funcionarios.

#### *E. Balance*

Las reformas políticas han eliminado los componentes ajenos a la democracia pluralista establecidos durante el régimen autoritario y han permitido su profundización, particularmente a través de la reforma procesal penal. Ésta ha agilizado los procesos, con fiscales bastante activos y jueces que pueden dedicarse a dictar sentencias.

Sin embargo, la evaluación del Senado en los nombramientos del Poder Judicial está produciendo efectos negativos, pues tiende a la politización de éstos. Los parlamentarios de la oposición han vetado a ministros que han tenido una participación en los juicios por violaciones a los derechos humanos que han terminado con el procesamiento de militares y han apoyado a aquellos que se opusieron y aplicaron la Ley de Amnistía. La necesidad de contar con el acuerdo del Senado pone al gobierno en una situación de dependencia a los acuerdos parlamentarios, que pueden orientarse a satisfacer intereses locales de sus distritos. Otra consecuencia de esta facultad es el peligro de que se incurra en el nombramiento de ministros opacos, mediocres, que tienen una carrera sin mayor brillo y, por ende, sin conflictos con los intereses de los partidos, lo cual puede producir un debilitamiento de la calidad de los miembros del más alto tribunal de la República.

## II. REFORMA AL RÉGIMEN ELECTORAL

### *1. Sistema de elección presidencial*

#### *A. Sistema de elección*

La Constitución de 1925 requería tener la mayoría absoluta para ser elegido presidente, pero si ello no ocurría, el presidente era elegido por el Congreso pleno entre las dos primeras mayorías.<sup>16</sup> La elección por el

<sup>16</sup> La elección por el Congreso pleno se produjo en 1946, 1952, 1958 y 1970. En cada caso se respetó la primera mayoría, habiendo negociaciones entre los partidos, espe-

Congreso pleno implicaba un apoyo político limitado a ese acto, sin representar un respaldo al nuevo gobierno, que seguía siendo minoritario. La evaluación que hubo de este mecanismo fue negativa y de ahí el consenso en cambiar el sistema de votación e introducir la segunda vuelta. Hubo presidentes que tuvieron un bajo apoyo en las urnas, como el derechista Jorge Alessandri, elegido en 1958 con el 34% de los votos, y el socialista Salvador Allende, en 1970, apoyado por los partidos de la Unidad Popular, que recibió sólo el 36%. Hubo casos de mayoría absoluta en los tres primeros presidentes elegidos desde el restablecimiento de la democracia en 1932 y con el triunfo de Eduardo Frei Montalva en 1964. Carlos Ibáñez del Campo, elegido por una abrumadora mayoría en 1952, la vio desvanecerse rápidamente por carecer de apoyo de los partidos. La mala experiencia de gobiernos de minoría llevó a adoptar la segunda vuelta, que fue aceptada por los constitucionalistas de la oposición democrática durante el régimen de Pinochet.

La Constitución de 1980 introdujo la segunda vuelta cuando ninguno de los candidatos obtuviera la mayoría absoluta, mecanismo que compartían los dirigentes de los partidos de la Concertación antes del cambio de régimen a partir de un análisis crítico del sistema de elección que se dio hasta 1973.<sup>17</sup> Los presidentes Aylwin y Frei Ruiz-Tagle fueron elegidos en primera vuelta, mientras que Lagos y Bachelet lo fueron en segunda vuelta, recibiendo los votos del Partido Comunista.

### *B. Duración del mandato presidencial*

Ha habido cambios en la duración del periodo presidencial. La Constitución de 1925 estableció un periodo presidencial de seis años, que fue extendido a ocho años en la Constitución de 1980, y reducido a cuatro años por una norma transitoria en la reforma constitucional de 1989 para

cialmente en 1946 entre los liberales y los radicales, y en 1970 entre el PDC y los partidos de la Unidad Popular, que llevó a una reforma constitucional para fortalecer ciertas instituciones políticas.

<sup>17</sup> En junio de 1988 la Comisión Permanente del Grupo de Estudios Constitucionales, que reunía a distinguidas personalidades de la oposición democrática, aprobó un proyecto de “régimen de gobierno semipresidencial”, en el cual se establece la segunda vuelta. Grupo de Estudios Constitucionales, *Las propuestas democráticas del Grupo de los 24*, Santiago, Corporación Grupo de Estudios Constitucionales, 1992, pp. 253 y 254.

quien asumiera el cargo a partir del 11 de marzo de 1990. Esta reducción fue propuesta por la Concertación de Partidos por la Democracia, porque sus dirigentes creyeron que sería muy difícil lograr un acuerdo sobre el candidato presidencial común con un mandato tan largo.

Este periodo de cuatro años se aplicó sólo al primer presidente, Patricio Aylwin, y al final de su mandato se reformó la Constitución para establecer una norma definitiva y se volvió al periodo de seis años. Éste fue el que tuvieron los presidentes Frei Ruiz-Tagle y Lagos.<sup>18</sup>

La reforma constitucional de 2005 volvió a establecer el periodo presidencial de cuatro años, que es el que tiene la presidenta Bachelet.

Diversos argumentos se dieron para reducir el periodo presidencial de seis a cuatro años.<sup>19</sup> Se estimó que el de seis era demasiado largo, que hacía difícil mantener una agenda política continuada. El avance de las comunicaciones y el desarrollo tecnológico habrían producido una aceleración de los procesos decisorios, que exigiría de los gobierno actuar con eficacia, más viable de conseguir con un mandato acotado a cuatro años. Este periodo daría mayor flexibilidad al sistema político, en la medida en que habría mayor circulación de las elites y se podrían enfrentar en mejores condiciones las situaciones de crisis al tener un horizonte de tiempo limitado para cambiar a un presidente que está muy debilitado para cumplir sus funciones.

### *C. Reelección presidencial*

Chile no ha tenido la reelección inmediata de presidente de la República desde el siglo XIX, exigiendo que transcurra un periodo. Durante la vigencia de la Constitución de 1925 sólo Arturo Alessandri fue elegido en dos oportunidades, en 1920, sin poder terminar su mandato porque fue derribado por un golpe militar en 1924 y en 1932. El general Carlos Ibáñez del Campo, elegido por las urnas en 1952, había llegado a la Presidencia de la República en 1927 a través de una elección no competitiva y en el contexto de una dictadura que él encabezaba.

<sup>18</sup> La reforma constitucional que amplió el periodo constitucional a seis años fue por Ley núm. 19.295, del 4 de marzo de 1994, cuando Eduardo Frei Ruiz-Tagle había sido elegido presidente. Curiosamente, había sido elegido por ocho años, pero gobernó por seis.

<sup>19</sup> Pfeffer Urquiaga, Emilio, *op. cit.*, nota 1, pp. 118-140.

#### D. *Fecha de las elecciones*

Históricamente, las elecciones presidenciales se hacían en un día distinto al de las elecciones parlamentarias. Fue el mecanismo empleado durante la vigencia de la Constitución de 1925 y de 1980 que fue modificado por la reforma de 2005. Ésta dispuso que la elección del presidente de la República se efectuará conjuntamente con la de los parlamentarios, 90 días antes de aquél en que deba cesar en el cargo el que está en funciones (artículo 26, inciso 1). Esto quiere decir que se realiza en el mismo acto, en la misma convocatoria y el mismo día. Esta simultaneidad es respecto de la elección de una parte de los senadores, pues se eligen por mitades.

La simultaneidad no se permitía en la Constitución de 1925 y nunca coincidió una elección parlamentaria con una presidencial. Esto tuvo como consecuencia que ningún presidente de la República pudiera tener mayoría en el Congreso.<sup>20</sup>

La simultaneidad de elecciones fue adoptada por tres razones. En primer lugar, se buscó evitar plebiscitos durante la gestión, pues las elecciones parlamentarias adquirirían esa función cuando se realizaban durante el periodo presidencial, obligando al gobierno a orientar su acción con la finalidad de ganarlas. En segundo lugar, se buscó la formación de gobiernos de mayoría, en el convencimiento de que la simultaneidad de elecciones lo favorecería. En tercer lugar, la simultaneidad obliga a los candidatos a estrechar sus vínculos con el postulante a la Presidencia, lo que promueve la unidad entre los parlamentarios y el gobierno.

Ha habido simultaneidad de elecciones parlamentarias y presidenciales en tres ocasiones —1989, 1993 y 2005— y no la hubo en los comicios presidenciales de 1999.

Las elecciones se realizan un día domingo.

#### E. *Registro electoral*

El régimen militar conservó la obligatoriedad del voto (artículo 15 de la Constitución de 1980 y en el texto de 2005) y mantuvo la tradición

<sup>20</sup> En 1965, el PDC obtuvo una abrumadora mayoría en la Cámara de Diputados, que no le permitió alcanzar la mayoría de los escaños en el Senado, porque se renovaba sólo la mitad de sus miembros.



histórica de exigir la inscripción electoral en el Registro Electoral para ser ciudadano, pero introdujo un importante cambio: hizo voluntaria la inscripción, que había sido obligatoria en Chile durante los últimos tres lustros de la democracia. Ello ha tenido como consecuencia el estancamiento del padrón electoral desde la gran movilización electoral de cara al plebiscito de 1988, cuando hubo una inscripción del 92.2% sobre el total potencial de inscritos, que era levemente superior a los ocho millones de votantes. Esto ha ido disminuyendo porque los jóvenes no se inscriben. En las elecciones de 2005, el 78.29% del electorado estaba inscrito en los registros electorales, un porcentaje levemente inferior al que hubo en los comicios de 1999, pero es considerablemente alto si se le compara con el 69.08% que había en las últimas elecciones de la democracia, en marzo de 1973.

No ha habido una política decidida para promover la inscripción de los jóvenes a través de campañas de información política o a través de la inscripción automática. Hay quienes han justificado su marginación del sistema electoral porque están de acuerdo con la voluntariedad del voto.

#### F. *Balance*

La experiencia de la segunda vuelta ha sido positiva porque ayuda a formar un gobierno de mayoría y ordena la competencia entre los partidos, que saben de antemano que requieren el apoyo de otros para ganar. Esto no quiere decir que la gobernabilidad alcanzada por Chile se explique por esta norma electoral. El cambio proviene del hecho de que los dirigentes de los partidos de la Concertación tomaron la decisión de formar gobiernos de mayoría sobre la base de la cooperación, evitando repetir los errores de la política confrontación que siguieron entre 1964 hasta el golpe militar de 1973, que tuvo un efecto negativo en la gobernabilidad de la democracia. La segunda vuelta facilita esta política de acuerdos.

### 2. *Elecciones legislativas*

#### A. *Sistema electoral utilizado en las elecciones legislativas*

Hasta 1973 Chile tuvo un sistema electoral proporcional, que fue cambiado por el régimen autoritario a uno binominal establecido en la Cons-

titución de 1980.<sup>21</sup> La reforma constitucional de 2005 establece que la regulación del sistema electoral queda entregada a una ley con la finalidad de facilitar un acuerdo parlamentario para alcanzar, eventualmente, su reforma o eliminación. Además, se permiten los pactos electorales, que habían sido suprimidos por la reforma electoral de 1958, siendo sólo restablecidos en las elecciones parlamentarias de 1973, en un momento especial de polarización política. Esto fue pedido por los dirigentes de la UDI y RN a la Junta de Gobierno, que temieron que la oposición podría ganar los dos escaños si iban en dos listas, una del PDC y otra de la izquierda.<sup>22</sup>

El sistema binominal se tiende a asimilar con el mayoritario, pero no lo es porque favorece a la primera minoría, que con el 33.4% de los votos puede obtener un escaño, y perjudica a la primera mayoría, que necesita doblar en votación a la lista que le sigue en votos para conseguir ambos escaños, y tampoco es proporcional porque excluye a todos aquellos candidatos que no consiguen el umbral que lo define como tal.

En la práctica existen dos grandes coaliciones que concentran más del 90% de los votos: la Concertación por la Democracia, que agrupa al PDC, Socialista, por la Democracia y Radical Social Demócrata, y la Alianza por Chile, formada por la UDI y RN.

Esta concentración de votos ha impedido que el partido comunista tenga representación parlamentaria, a pesar de recibir entre el 5% y el 7%. Esto no quiere decir que Chile tenga un sistema bipartidista, pues cada partido mantiene su independencia y tiene su propia bancada en el Congreso.

Chile mantiene su tradición de un Congreso bicameral: una Cámara de Diputados de 120 miembros elegidos en 60 distritos binominales, que duran cuatro años, y un Senado que —hasta la reforma constitucional de 2005— tuvo una composición mixta: 36 senadores elegidos desde la reforma constitucional de 1989 (originalmente eran 26) por mitades y que duran ocho años, senadores vitalicios —los presidentes de la República

<sup>21</sup> Huneus, Carlos, “Chile: a System Frozen by Elite Interests”, en International IDEA, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Estocolmo, International IDEA, 2004.

<sup>22</sup> Gamboa, Ricardo, “El establecimiento del sistema binominal”, en Huneus, Carlos (comp.), *La reforma al sistema binominal en Chile*, Santiago, Konrad Adenauer Stiftung, 2006.

que hubieran ejercido el cargo por seis años—<sup>23</sup> y los senadores “institucionales” o designados (nueve): un ex rector de una universidad estatal o reconocida por el Estado y un ex ministro, ambos nombrados por el presidente; dos ex ministros de la Corte Suprema, elegidos por ésta en elecciones sucesivas; un ex contralor general de la República, nombrado por la Corte Suprema y un ex comandante en jefe del ejército, uno de la armada, otro de la fuerza aérea, y un ex general director de Carabineros, que hayan desempeñado el cargo a lo menos por dos años, elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional.

La reforma de 2005 eliminó los senadores vitalicios y los designados. La experiencia de los senadores designados pertenecientes a las fuerzas armadas y al Poder Judicial fue frustrante. No tuvieron un rol significativo en la formación de las leyes y su opaco desempeño les desprestigió, facilitando su eliminación.

Para ser elegido diputado se requiere tener 21 años de edad y para el Senado, hasta la reforma de 2005, se requería tener 40 años de edad, que fue rebajado a 35.

#### *B. Fórmula electoral utilizada*

Se proclamarán elegidos a los dos candidatos de la lista más votada, cuando los sufragios recibidos excedieren el doble de los que alcance la lista que le sigue en el número de sufragios. Si ninguna lista pudiera elegir los dos cargos, elegirá un cargo cada una de las listas que obtengan la mayoría de votos totales de lista y se proclamará a aquellos candidatos al Senado o a la Cámara que hubieran obtenido el mayor número de votos (artículo 109 bis de la Ley 18.700).

#### *C. Tipo de lista*

Se trata de listas abiertas y desbloqueadas.

<sup>23</sup> Fueron el general Pinochet, que lo ejerció por poco tiempo porque fue detenido en Londres y a los pocos meses de su regreso a Chile fue desaforado por el Senado en agosto de 2000, y el ex presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, aunque lo ejerció con una baja actividad porque rechazaba esta institución. El requisito de los seis años impidió que el ex presidente Aylwin fuera senador vitalicio, sin que se planteara su modificación durante la reforma constitucional de 1989 porque no quiso serlo por rechazar esta forma de llegar al Senado, al cual había pertenecido entre 1965 y 1973 por elección popular.

#### *D. Barreras legales*

Explícitamente no existen barreras legales, pero en la práctica el sistema electoral binominal constituye un impedimento para que entren al Congreso partidos o coaliciones de partidos que no logran más del 33.4% de los votos, que pueden conseguir los partidos de la Concertación y de la oposición en todos los distritos. Por ello, el PC no ha logrado tener representación parlamentaria.

#### *E. Financiamiento de campañas electorales*

La Ley núm. 19.884 del 5 de agosto de 2003 dio financiamiento público a las campañas electorales, admitió el financiamiento privado y estableció límites al gasto electoral. Los aportes de campaña deben ser anónimos, reservados o públicos y se harán en la cuenta que tendrá el Servicio Electoral para ese fin. Anteriormente sólo había una contribución del Estado de carácter indirecto, a través de la franja televisiva establecida en la Ley de Votaciones Populares y Escrutinios, que se aplicó por primera vez con motivo del plebiscito sucesorio de 1988 y que se había usado en las elecciones presidenciales de 1970 y en las parlamentarias de 1973, y que aún se mantiene. El tiempo se distribuye entre los candidatos de acuerdo con la votación que hayan tenido en las anteriores elecciones.

Se prohíben los aportes de personas naturales o jurídicas extranjeras, con excepción de los efectuados por extranjeros habilitados legalmente para ejercer en Chile el derecho al sufragio.

Los candidatos pueden recibir donaciones privadas, con un límite por candidato según el tipo de elección de que se trate (véase cuadro).

El financiamiento público depende del tipo de elección. En una presidencial, cada candidato recibe no más de 0.03 UF por voto; en elecciones municipales y parlamentarias, los partidos reciben una cantidad de acuerdo a la votación obtenida en la elección anterior, incluidos los independientes que hubieren ido en pacto o subpacto con él. Los nuevos partidos reciben un monto similar al que recibe el partido que obtuvo la menor cantidad de votos.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Artículo 14 de la Ley núm. 19.884 del 5 de agosto de 2003.

MONTO MÁXIMO DE DONACIONES PRIVADAS  
A CANDIDATOS, POR TIPO DE ELECCIÓN

<i>Tipo de elección</i>	<i>Máximo de donación</i>
Municipal	1.000 UF
Parlamentaria	1.250 UF
Presidencial	2.000 UF
Presidencial, segunda vuelta	700 UF

FUENTE: Ley 19.884 (UF = USD \$35).

*F. Aplicación en la práctica*

El financiamiento de las campañas electorales es uno de los problemas de la política chilena, por el débil control de los aportes privados y por la debilidad del Servicio Electoral para revisar las rendiciones de cuentas de los candidatos para proceder al correspondiente reembolso. En las elecciones parlamentarias de 2005 se objetó la rendición de cuentas de algunos candidatos por irregularidades en las boletas de gastos, que, a su vez, mostraron errores en el Servicio de Impuestos Internos.

No hay un control de los límites de las donaciones privadas ni del gasto electoral.

*G. Balance*

El sistema electoral binominal ha sido perjudicial para la representación política y para los partidos. En primer lugar, restringe la competencia electoral al presionar a los partidos a formar coaliciones, porque establece un umbral muy alto para alcanzar un escaño: 33.3% de los votos. En segundo lugar, deja fuera del Congreso a los partidos que no se integran a ninguna de las dos grandes coaliciones, la Concertación y la Alianza, como ha sido el caso del PC, que tuvo un importante protagonismo en la democracia que colapsó en 1973 y que ha visto debilitada su votación como consecuencia del voto útil, pues una parte de sus electo-

res termina apoyando a un candidato de la Concertación. En tercer lugar, provoca una competencia electoral que no gira entre los partidos adversarios, como es su esencia, sino entre los candidatos de los partidos aliados, provocando tensiones que los perjudican en su política de cooperación. En cuarto lugar, entrega un enorme poder a las directivas de los partidos, que nominan candidatos que tienen altísimas probabilidades de ser elegidos.

La Alianza por Chile está en una relativa mejor situación que la Concertación porque está formada por dos partidos, aunque la competencia entre los candidatos provoca fuertes antagonismos que buscan evitar. De ahí que en las elecciones senatoriales de 2001 evitó la competencia en siete de los nueve distritos en disputa, acordando un candidato común. La Concertación hizo lo mismo con una candidatura al Senado en 2005.<sup>25</sup>

Hay una desigual competencia intrabloque en la Concertación que tensiona enormemente las relaciones entre los partidos. En efecto, las colectividades de izquierda del conglomerado —el PS y el PPD, y desde 2001 el PRSD— han formado un subpacto para evitar la competencia, nominando un candidato en cada distrito acordado entre sus directivas. Esto hace que el candidato del PDC enfrente a tres partidos, lo que lo pone en una situación de desventaja porque históricamente, con excepción de las elecciones parlamentarias de 1965 y al comienzo de la transición, la izquierda ha sido más fuerte electoralmente.

Por otra parte, la inscripción voluntaria ha tenido efectos negativos en la participación electoral, porque ha sido la principal causa del estancamiento del padrón electoral desde la gran movilización electoral de cara al plebiscito de 1988, cuando hubo una inscripción del 92.2% sobre el total potencial de inscritos, que era levemente superior a los ocho millones de votantes. Los jóvenes no se inscriben en los registros electorales. En las elecciones de 2005, el 78.29% del electorado estaba inscrito, un porcentaje levemente inferior al que hubo en los comicios de 1999. Con todo, es muy alto si se le compara con el 69.08% que había en las últimas elecciones de la democracia, en marzo de 1973.

La inscripción voluntaria es un anacronismo, porque exige un trámite burocrático que no guarda relación con el nivel de desarrollo alcanzado por el país, que ha permitido, por ejemplo, que sea posible realizar cente-

<sup>25</sup> Favoreció a Soledad Alvear (PDC), luego que renunciara a su postulación presidencial en beneficio de la abanderada del PS, Michelle Bachelet.

nares de trámites por Internet. Hay “inscripción automática” para otros deberes cívicos, como el servicio militar.

La abstención electoral es baja, 13.11% en 2005, que es superior a anteriores elecciones, pero no es un problema comparado con la enorme cantidad de jóvenes que optan por mantenerse fuera de las elecciones.

### III. LOS PARTIDOS POLÍTICOS

#### 1. *Legislación sobre partidos*

La Constitución de 1980 fijó el marco institucional de los partidos, en el que se indica que sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna (artículo 19, núm. 15). La Constitución todavía mantiene una disposición de sospecha hacia las funciones de los partidos, establecida por el régimen militar, porque señala que “los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana; sus registros y contabilidad deberán ser públicos; las fuentes de su financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero” (artículo 19, núm. 15). Las normas de partidos son desarrolladas en la Ley Orgánica Constitucional núm. 18.603, del 23 de marzo de 1987, que establece los requisitos y el procedimiento para la constitución de los partidos. Corresponde al Servicio Electoral hacerse cargo de estas tareas.

Los partidos que no alcanzan el 5% de los votos en ocho regiones o en tres regiones adyacentes deberán disolverse (artículo 42, núm. 2, LOC 18.603). Los partidos pueden conservar su existencia legal con un mínimo de cuatro diputados (es el caso del PRSD).

#### 2. *Democracia interna*

La democracia interna de los partidos es deficitaria. La directiva nacional es elegida por los afiliados o por el consejo general, compuesto por los senadores y diputados y por los consejeros elegidos por los consejos regionales. El PS, PPD, PDC y RN han tenido elecciones directas de sus directivas nacionales, mientras que la UDI ha optado por la vía indirecta. A pesar de que la Constitución exige tener la lista de sus militan-

tes en el Servicio Electoral, accesible a sus afiliados, ésta se mantiene atrasada, sin dar de baja a los fallecidos.

Las elecciones con participación de los militantes, formalmente reguladas en la Ley de Partidos (artículo 30), no conducen a una mayor democracia interna, porque las insuficiencias del padrón electoral provocan sospechas de manipulación en favor de la lista apoyada por la directiva, provocándose conflictos. En el caso del PPD, en las elecciones de mayo de 2006 ellas terminaron con la renuncia del candidato a presidente derrotado, senador de la República, Fernando Flores, y fue acompañado de un diputado.

### *3. Nominación de candidatos*

La Ley de Partidos establece que deben ser nominados por el consejo general, a proposición de los consejos regionales. Algunos partidos, como el PDC y el PS, han optado por primarias para elegir al candidato cuando ha habido varios postulantes. La experiencia ha sido negativa porque se infla artificialmente el padrón electoral con personas que son incorporadas a último momento a las listas de afiliados y las tensiones durante la campaña interna debilitan el desempeño del candidato que triunfa, porque el sector derrotado se margina de la campaña electoral. Los partidos de derecha plantean que se regulen las primarias, que debieran ser usadas como mecanismo para nominar a los candidatos, pero esta regulación no evitará los conflictos mencionados.

### *4. Transfuguismo*

No está regulado el transfuguismo de parlamentarios. Quienes abandonan el partido mantienen el escaño. Los casos de transfuguismo han sido muy pocos y sus efectos han sido moderados por seguir adhiriendo a la coalición respectiva. En 2006 abandonaron el PPD uno de los tres senadores del PPD y uno de sus diputados, que han seguido apoyando al gobierno.

### *5. Democracia directa*

No se han hecho reformas para establecer formas de democracia directa, sea a nivel general del país o de las regiones. Sólo existen plebisci-



tos a nivel comunal, que pueden ser convocados por el alcalde, con acuerdo del concejo comunal, o por iniciativa de los ciudadanos de la respectiva comuna, concurriendo con la firma de al menos el 10% de los ciudadanos inscritos en la respectiva comuna. Estos plebiscitos deben referirse a materias propias del gobierno local.<sup>26</sup>

Los plebiscitos comunales han sido aplicados en algunas comunas por ciertos ediles, especialmente de la UDI, como fue Joaquín Lavín en Las Condes. Esta experiencia de democracia directa no ha sido valorada positivamente por los peligros de fortalecimiento del liderazgo personal de los alcaldes y el debilitamiento de las instituciones, especialmente del concejo comunal.

#### IV. INICIATIVA POPULAR

No está regulada y no se aplica en la práctica, con la excepción del nivel comunal antes mencionado.

#### V. REVOCATORIA DE MANDATO

No está regulada.

#### VI. DISCRIMINACIÓN POSITIVA

No existe una legislación hacia la discriminación positiva de género, ciertas poblaciones o minorías. El gobierno de la presidenta Bachelet aplicó la paridad de género en la designación de ministros, subsecretarios, intendentes y gobernadores. Esto ha significado un enorme cambio en la élite política y hasta el momento su resultado ha sido positivo, aunque fue flexibilizado en el cambio de gabinete de marzo de 2007, cuando salieron dos mujeres sin ser reemplazadas por ministras.

<sup>26</sup> Párrafo 3, “De los plebiscitos comunales”, DFL núm. 1/19.704, fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley núm. 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, publicado en el *Diario Oficial* el 3 de mayo de 2002.

Esta paridad de género no ha tenido mayores consecuencias en otros sectores de la sociedad, como la dirección de empresas y en los altos puestos de los organismos de educación superior.

Oficialmente, el gobierno no ha dicho que presentará un proyecto de ley para establecer cuotas de mujeres en listas electorales, porque es rechazada por sectores de la coalición de gobierno y por la oposición.

## VII. TRANSPARENCIA DE LOS LEGISLADORES

La reforma por la Ley 19653 del 14 de diciembre de 1999 estableció que los parlamentarios deben hacer una declaración jurada de intereses ante notario dentro de los 30 días de haber asumido su cargo de diputado o senador. Esta norma es parcialmente cumplida, porque no todos hacen esta declaración y son muy pocos los que la hacen pública.

## VIII. RENDICIÓN DE CUENTAS

### 1. *Presidente de la República*

La reforma de 2005 introdujo una disposición, estableciendo que el presidente de la República debe rendir cuentas. El texto original de la Constitución de 1980 establecía que el presidente, al menos una vez al año, debía dar cuenta al país del estado administrativo y político de la nación. La reforma dispone que el presidente debe dar esa cuenta el 21 de mayo de cada año.

Esta reforma, en verdad, formaliza una práctica que existía en esta materia desde hacía un largo tiempo. La Constitución de 1833 nada establecía sobre esta materia. La rendición de cuentas se hizo ininterrumpidamente desde 1832, interrumpiéndose sólo en 1938, en que no funcionó el Parlamento. Durante la Constitución de 1925 se generó la costumbre de que la cuenta anual la hiciera el presidente al inicio del periodo legislativo, ante el Congreso Pleno, que comenzaba el 21 de mayo.

La razón que el Senado tuvo a la vista para establecer el 21 de mayo fue la supresión de la distinción entre la legislatura extraordinaria y ordinaria. La reforma también solucionó una duda interpretativa de la doctrina, pues antes de ella se sostenía que la norma constitucional no le exigía

al presidente su asistencia personal para leer el mensaje presidencial. La reforma despejó este punto, pues el presidente debe dar cuenta ante el Congreso pleno, teniendo que concurrir a cumplir esta obligación.

En la actualidad, son muchos órganos los que deben dar cuenta.<sup>27</sup>

## 2. Corte Suprema

El presidente de la Corte Suprema rinde cuenta pública de la labor realizada en el año anterior por el máximo tribunal de la República y de las dudas y dificultades que hayan ocurrido a la Corte Suprema y a las cortes de apelaciones en la inteligencia y aplicación de las leyes y de los vacíos que se noten en ellas y de que se haya dado cuenta al presidente de la República en cumplimiento del artículo 5o. del Código Civil. Esta cuenta se realiza el primer día hábil de marzo en una audiencia pública, a la cual deberán concurrir su fiscal y los miembros y fiscales de la Corte de Apelaciones de Santiago. Su exposición será publicada en el *Diario Oficial* y en la *Gaceta de los Tribunales*. Esta cuenta se establece en el artículo 102 del Código Orgánico de Tribunales.

## IX. BALANCE DE LAS REFORMAS ELECTORALES

Las reformas electorales realizadas desde 1989 han sido positivas para el establecimiento de una genuina democracia. Se alcanzaron a través de negociaciones entre el gobierno y la oposición y se propusieron eliminar los componentes de la *democracia protegida y autoritaria* establecidos en la Constitución de 1980 y mejorar la calidad de la democracia en términos de representación, transparencia, rendición de cuentas y gobernabilidad.

Estos cambios tuvieron como efecto el fortalecimiento del Senado, que participa en la elección de altos funcionarios del Estado, que antes eran nombrados por el presidente. Esto le permite a la oposición tener

<sup>27</sup> Además, deben rendir cuentas el alcalde (artículo 67, LOC de Municipalidades); el intendente (artículo 26, LOC de Gobierno y Administración Regional); el gobernador (artículo 47, LOCGAR); el fiscal nacional (artículo 21, Ley 19.640); el contralor general de la República (artículo 143, LOCCGR), y todos los órganos de la administración del Estado (artículo 52, DL 1.263).

una mayor influencia política, mejorando la representación y la transparencia, pero tiene el riesgo de llevar a politizar las designaciones, en el sentido de distribirse los cargos entre personeros que son considerados como partidarios de la Concertación y los que son vistos como respaldados por la Alianza. Esta manifestación de politización de los nombramientos se ha hecho presente en los ministros de la Corte Suprema, pues los senadores de la oposición vetan a ministros que han tenido una participación en los juicios por violaciones a los derechos humanos en los cuales se ha procesado a militares y apoyan a aquellos ministros que se opusieron a ellos y aplicaron la Ley de Amnistía. En otro caso, el nombramiento del Senado ha provenido de un acuerdo de senadores de gobierno y oposición para favorecer los intereses del distrito que representan. Otra consecuencia de esta facultad es el riesgo de nombrar ministros opacos, con una carrera judicial sin brillo y, por ende, sin conflictos con los intereses de los partidos, lo cual puede producir un debilitamiento de la calidad de los miembros del más alto tribunal de la República.

La reforma constitucional de 2005 fue un avance muy importante porque restableció el principio fundamental de la representación política, basado en el voto de los ciudadanos, al eliminar a los senadores designados y vitalicios. Además, fortaleció el sistema político al asegurar la supremacía del poder civil sobre los militares, al restablecer la facultad presidencial para destituir, antes del plazo constitucional de cuatro años, a los comandantes en jefe de las fuerzas armadas. Fueron eliminados casi todos los componentes contrarios a la democracia pluralista que estaban en la carta fundamental, quedando pendientes ciertas normas contrarias a los grupos de interés y los partidos.

Ha quedado pendiente la reforma del sistema electoral binominal, porque no ha habido acuerdo entre la coalición de gobierno, la Concertación, y la coalición opositora, la Alianza. En una señal de flexibilizar la regulación electoral, la reforma de 2005 sacó de la Constitución el binominalismo para ser materia de ley. Sin embargo, no hay unanimidad en la Concertación sobre la necesidad de modificar el sistema binominal.

El sistema binominal perjudica la participación política y daña la competencia electoral, porque no permite que haya una efectiva competencia a nivel de los distritos, porque el subpacto PS/PPD/PRSD la evita al concordar un candidato y porque las posibilidades que tienen los parlamentarios que van a la reelección es enorme. En las elecciones de 2005,

más del 80% de los parlamentarios que fueron a la reelección tuvieron éxito en ello.

RN ha sostenido conversaciones con el PC para explorar un acuerdo de reforma del sistema binominal, que consistiría en añadir un número de diputados (20) que serían elegidos por el sistema proporcional. Si RN se suma a la propuesta de reforma, ella sería aprobada. Creemos que esta alternativa de corrección del sistema binominal tiene más posibilidades de imponerse que una eliminación del mismo y la introducción de un sistema proporcional.

Los partidos políticos muestran un debilitamiento de su grado de institucionalización, que se puede explicar por varios motivos. En primer lugar, influye el menor espacio que les proporciona el presidencialismo, especialmente a las colectividades de oposición, porque los ministros, aunque militantes de los partidos, no tienen relación con sus directivas mientras están en el gobierno. El Congreso, por su parte, no cuenta con los recursos humanos para hacer un pleno uso de su poder e influencia, y los parlamentarios, especialmente los diputados, conciben su trabajo distrital más en términos asistenciales que de servir de mecanismo de comunicación entre el Estado y los ciudadanos.

En segundo lugar, se aprecian serias deficiencias en la calidad de la democracia interna en varios partidos, con candidaturas derrotadas que objetan la rectitud de los comicios, que condujo al quiebre en el PPD. Ésta es una debilidad que está causando muchos problemas a varios partidos y está dañando la imagen del sistema en su conjunto.

En tercer lugar, la falta de financiamiento de los partidos obstruye su labor, pues sus directivas deben buscar el respaldo en el gobierno y en la empresa privada, creándose complicadas relaciones entre el dinero y la política. El financiamiento de las campañas electorales ha sido un paso de enorme importancia, pero está pendiente el apoyo a los partidos.

A pesar de que se han tomado medidas para aumentar la transparencia y la probidad, no hay normas que aseguren la independencia de los altos funcionarios del gobierno, algunos de los cuales, al abandonar el gobierno, entran a trabajar como directores de empresas, mayoritariamente pertenecientes a actividades reguladas. En un país que crece de manera sostenida y fuerte desde hace años, la política debiera tener una posición más clara para separar los conflictos de interés con el sector privado, especialmente aquellas actividades más vinculadas con el Estado y el gobierno.

En cuarto lugar, los partidos no están presentes en el debate de las ideas y no tienen recursos humanos como para participar en la preparación de propuestas programáticas sobre los grandes problemas nacionales.

En quinto lugar, los partidos muestran una débil capacidad de renovación de sus dirigentes, al mismo tiempo que su relación con la sociedad muestra debilidades.

Todos estos factores deben ser tomados en cuenta al considerar la imagen crítica que se tiene de la política según indican las encuestas, que no estimulan la inscripción de los jóvenes en los registros electorales, no crean un ambiente favorable para que profesionales y dirigentes sociales entren a la política para renovar la clase política y no favorecen el mejor funcionamiento de las instituciones. Estas debilidades del sistema político tienen menos visibilidad en el debate público y en las prioridades de los dirigentes por el buen desempeño económico, que es considerado como el factor necesario y hasta suficiente para construir un futuro mejor.

Las reformas políticas que ha tenido Chile han favorecido el desarrollo del régimen presidencial y el buen funcionamiento de éste demuestra que es una forma de gobierno que permite la gobernabilidad,<sup>28</sup> desmintiendo las tesis pesimistas difundidas por Juan Linz y otros académicos, a fines de los años ochenta y comienzos de los años noventa, que sostuvieron su inviabilidad en América Latina, lo que hacía necesario cambiarlo por un régimen parlamentario.<sup>29</sup> La experiencia de estos 17 años demostró que el sistema múltiple de partidos es compatible con la democracia, lo cual había sido cuestionado por algunos académicos estadounidenses que creían que sólo el bipartidismo permitiría la gobernabilidad, planteamiento carente de fundamentos en la realidad, porque la inmensa mayoría de los países de la región tiene más de dos partidos.<sup>30</sup> Demostró,

<sup>28</sup> Este argumento se desarrolla en Huneus, Carlos, “¿Por qué ha funcionado el presidencialismo en Chile?”, *Persona y Sociedad*, vol. XIX, núm. 2, agosto de 2005.

<sup>29</sup> El profesor Juan J. Linz desarrolló su tesis en varios artículos: “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, vol. 1:2, 1990; “The Virtues of Parliamentarianism”, *Journal of Democracy*, vol. 1:4, 1990; “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?”, en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994, vol. 1. La defensa del cambio de régimen hacia el parlamentarismo fue desarrollado para el caso de Chile por Arturo Valenzuela.

<sup>30</sup> Por ejemplo, Mainwaring, Scott, “Presidentialism in Latin America”, *Latin American Research Review*, vol. 25, 1989; del mismo autor, “Presidentialism, Multipartyism,

en tercer lugar, que el gobierno dividido no conduce fatalmente al inmovilismo en el funcionamiento del gobierno, ni tampoco lleva a la confrontación entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo, como ocurrió antes del golpe militar de 1973.

El exitoso desempeño del presidencialismo chileno se puede explicar porque su posible rigidez y limitaciones institucionales fueron flexibilizadas por las decisiones oportunas e inteligentes de las autoridades de gobierno y los dirigentes de los partidos de la Concertación y de la Alianza, mostrando tener un alto grado de pragmatismo y capacidad de llegar a acuerdos. Esto pone de manifiesto la importancia del liderazgo como recurso político valioso para conseguir un buen funcionamiento de las instituciones, especialmente por parte del presidente, cuya centralidad en el sistema político lo convierte en una figura determinante en ese desarrollo. Es indispensable, además, una oposición responsable, con capacidad para llegar a acuerdos con el Ejecutivo para acordar las reformas constitucionales y legales requeridas para perfeccionar las instituciones democráticas.

and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, 26(2), julio de 1993; Jones, Mark P., “Una evaluación de la democracia presidencialista argentina: 1983-1995”, en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S. (eds.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002.

## REFORMA ELECTORAL EN COLOMBIA

Humberto de la CALLE

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reformas al régimen de gobierno*. III. *Reformas al sistema electoral*. IV. *Reforma de los partidos políticos*. V. *Evaluación final. Impacto de las reformas*.

### I. INTRODUCCIÓN

#### *Análisis integral de las reformas efectuadas*

En el presente estudio trataremos las reformas introducidas en Colombia después del proceso democratizador de los años setenta en tres aspectos fundamentales: régimen de gobierno y de rendición de cuentas, sistema electoral y partidos políticos. La dinámica general de los tres frentes reformistas es diferente y, en algunos casos, antinómico. Las reformas del régimen de gobierno y de la ley de partidos fueron impulsadas para lograr una mayor apertura política. La piedra de toque de la reforma electoral fue la gobernabilidad.

#### *A. El contexto político de las reformas*

El telón de fondo de los diversos esfuerzos para promover la reforma electoral en Colombia ha sido la erosión constante de la confianza de la ciudadanía en los mandatarios elegidos, particularmente los congresistas, la evidencia de que muchos ciudadanos no se sienten representados por sus dirigentes, la persistencia de altos niveles de abstención electoral, la búsqueda de nuevos mecanismos de participación política diferentes a



la democracia representativa clásica y las dificultades que ha significado en el terreno de la gobernabilidad la crisis de los partidos envueltos en un proceso de dispersión y pérdida de liderazgo que ha generado un esquema de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo basado fundamentalmente en arreglos personalistas.

### Breve recuento histórico

La historia moderna de la reforma política en Colombia puede dividirse en tres ciclos principales. En vigencia de la Constitución anterior (1886-1991), la relación formal entre el Estado y los partidos era bastante débil, pese a que ocupaban en la realidad un amplio segmento del escenario político.

Nacida bajo la idea de que la voluntad general no debía fragmentarse y que la *partidización* de la vida pública era inadecuada,<sup>1</sup> la Constitución ni siquiera mencionaba a los partidos políticos. Los primeros esfuerzos dirigidos a institucionalizarlos y a dictar normas para su reconocimiento y su financiación fueron bastante tímidos (Ley 58 de 1985).

En una segunda etapa (1991-2003), la nueva Constitución —expedida en 1991— contiene normas específicas sobre formación y reconocimiento de los partidos, derecho de postulación de candidaturas, financiación de partidos y campañas, uso de medios de comunicación y estatuto de la oposición. Pero estas normas, dada su laxitud, si bien no dieron nacimiento al proceso de disgregación de los partidos, sí lo permitieron e impulsaron. La preocupación central del Constituyente de 1991 no fue la institucionalización de los partidos sino la apertura política. Una interpretación del marco normativo de la Constitución de 1991 no puede desprenderse del contexto político. La gestación de la Constitución misma respondió, entre otros factores, a un creciente desapego de la ciudadanía frente a la dirigencia política. Dos movimientos coyunturales, que orbitaban alrededor de la persona de sus líderes, ocuparon un lugar preponderante en demérito de los partidos tradicionales. Es por lo tanto explicable que la Constitución hubiese optado por una institucionalización débil y por permitir un amplio juego a movimientos coyunturales y a grupos sig-

<sup>1</sup> Famosa es la frase pronunciada a manera de testamento político por Bolívar en su lecho de enfermo: “Si mi muerte contribuye para que cesen los partidos y se consolide la unión, yo bajaré tranquilo al sepulcro”.

nificativos de ciudadanos, los cuales recibían financiación y a los que se les reconoció el derecho de postular candidaturas.

Una persistente discusión pública llevó al Congreso a modificar la Constitución en estas materias. En una tercera etapa vinieron entonces normas más severas en la regimentación de los partidos, que hoy comienzan a aplicarse.

Desde el punto de vista estrictamente normativo, los puntos de referencia histórica en el proceso de reforma política en Colombia, dentro del marco de delimitación temporal dispuesto para la presente investigación, podrían esquematizarse de la siguiente manera:

En 1977 se aprobó el Acto Legislativo 2,<sup>2</sup> por medio del cual se separó el calendario electoral a fin de que las elecciones de presidente de la República y de miembros del Congreso se efectuaran en días distintos. El propósito de la reforma fue implantar un escenario propio para los candidatos al Congreso y evitar, como venía ocurriendo, que el candidato presidencial actuara como locomotora de arrastre de sus seguidores. Antes de esa fecha, los comicios tenían lugar simultáneamente.

El siguiente paso corresponde a la expedición de la nueva Constitución de 1991, la cual reemplazó en su totalidad a la de 1886 (reformada varias veces). Esta nueva Constitución contiene todas las regulaciones constitucionales en materia de reforma electoral (representación, participación, transparencia, rendición de cuentas y gobernabilidad), vigentes en su mayoría.

Después de 1991 se han presentado varias modificaciones sustanciales.

En 2003 se expidió el Acto Legislativo núm. 1, que contiene lo que en la jerga se conoce como “reforma política”.<sup>3</sup> Este precepto introduce cambios a la Constitución en materia de partidos, inscripción de candidaturas, actuación de los congresistas en bancadas, doble militancia, financiación de la política, espacios en medios de comunicación, consultas populares, cambio del sistema de cociente racional (Hare) por el de la llamada “cifra repartidora” (D’Hondt), voto preferente opcional y cambios en la organización electoral.

<sup>2</sup> Por razones que no vienen al caso, en Colombia se denomina acto legislativo a las normas de contenido constitucional.

<sup>3</sup> El título formal del mencionado Acto Legislativo es el siguiente: “Por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones”.

Más adelante, a propósito de la implantación de la reelección presidencial inmediata, se expidió el Acto Legislativo núm. 2 de 2004, el cual contiene, además, normas sobre garantías a la oposición, participación en la política de los servidores públicos, acceso equitativo a los medios de comunicación, financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el presidente de la República sea candidato y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República. Por designio del propio Acto Constitucional mencionado se expidió la Ley 996, conocida como Ley de Garantías Electorales.<sup>4</sup>

La constitucionalidad de esta ley fue examinada por la Corte Constitucional mediante sentencia C-1153 de 2005, la cual, utilizando amplios poderes interpretativos, introdujo también cambios importantes.

De esta manera se deja descrito en líneas gruesas el panorama normativo que será examinado más adelante en detalle.

No obstante, el objeto del presente trabajo no se limita al estudio de las normas. A nuestro juicio, en esta materia hay a veces una distancia considerable entre la norma y la realidad, de modo que el examen debe ir más allá, y abarcar el análisis de otros elementos de cultura política que resultan también determinantes.

### *B. Tipología de las reformas*

Ninguna de las reformas ha sido producto de una imposición hegemónica, aunque los consensos que les sirvieron de fundamento exhiben en cada caso particularidades y disimilitudes.

La primera oleada reformista, la que se cristalizó con la expedición de la Constitución de 1991, tuvo su punto nodal y su epicentro generador por fuera de los partidos y el Congreso. Fueron los grupos de pensamiento, la prensa, los dirigentes sociales y los universitarios quienes se dieron a la tarea de promover un cambio de fondo hacia un ejercicio más limpio y más incluyente de la política. La crisis profunda desatada por el asesinato en 1989 de varios candidatos presidenciales, así como el despresti-

<sup>4</sup> Su denominación formal es: “por medio de la cual se reglamenta la elección de presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones”.

gio profundo del Congreso, determinaron que los sectores opuestos carecieran de mecanismos efectivos para oponerse a la convocatoria de una Asamblea Constituyente mediante mecanismos extrajurídicos. Creados estos factores determinantes, y habiendo acogido y promovido el propósito de cambio el nuevo gobierno de César Gaviria, recién elegido, el establecimiento político tradicional se dividió. Los nuevos partidos, producto en un caso de la desmovilización de algunos grupos guerrilleros, y los sectores menos comprometidos con el pasado en la dirigencia política tradicional, optaron por apoyar la idea del cambio. De esta manera, la oposición a éste quedó reducida a una expresión mínima. Fueron, pues, estos consensos sucesivos, primero la sociedad civil, sectores progresistas de los partidos luego, los que sirvieron de base para la toma de decisiones que, finalmente, al expedir la nueva Constitución, gozaron de un respaldo generalizado.

En cambio, las normas de 2003 y siguientes, enderezadas a la búsqueda de la gobernabilidad, fueron materia de discusión y consenso entre las fuerzas políticas y aprobadas mediante los mecanismos ordinarios en el seno del Congreso, aunque con apoyo también en sectores especializados de la opinión académica.

### *C. Orientación de las reformas*

Aunque la Constitución de 1991 dio un paso enorme en materia de apertura política, es evidente que algunas de sus instituciones coadyuvaron (aunque no originaron) el proceso de despartidización de la política, de desmoronamiento de los partidos, de falta de racionalidad auténtica desde el punto de vista democrático en el trabajo legislativo y la pérdida de gobernabilidad.

Normas muy laxas en materia de requisitos para la inscripción de partidos, la equiparación de éstos con los movimientos y los grupos significativos de ciudadanos a los efectos de las ventajas ofrecidas por la ley, un esquema de reposición de votos que terminó, en la práctica, reconociendo gastos electorales en cabeza de los candidatos personalmente, una amplitud ilimitada en el uso de los medios del Estado y la permisividad (a la vez en la ley y en la práctica política) para promover simultáneamente candidaturas diversas para los mismos cargos, terminaron de catalizar el fenómeno de crisis en los partidos que venía de antes.

Por su parte, en 2003, la ampliación de los umbrales, la implantación de las listas y candidaturas únicas, la ley de bancadas, la aplicación del voto preferente (que aunque optativo fue el sistema más generalizado) junto con la llamada “cifra repartidora” (D’Hondt) y las nuevas exigencias para la postulación de candidaturas, han significado un avance en el proceso de racionalización de los partidos, el cual todavía está en una etapa de transición.

## II. REFORMAS AL RÉGIMEN DE GOBIERNO

### 1. *Presidencialismo*

#### A. *Análisis*

La Constitución de 1886, vigente como se dijo hasta 1991, instauró un sistema fuertemente presidencialista.

Una interpretación sobre los orígenes del acento presidencialista propio de América Latina se nutre de diversas raíces. Se piensa que este fenómeno es herencia y prolongación del caudillismo militar que ocupó la escena pública durante las guerras de la independencia. No obstante, la explicación parece insuficiente, por cuanto aun en aquellos países hispanoamericanos donde el proceso de liberación de la Corona española careció de activismo militarista acentuado, el presidencialismo permea las instituciones políticas. Se atribuye también a una copia incorrecta de la Constitución de los Estados Unidos, la cual se implantó en Hispanoamérica, tomando para sí el presidencialismo pero olvidando los controles —*checks and balances*— en ella previstos, sobre todo aquellos que provienen de los poderes y competencias del Congreso. Por fin, hay como una especie de inercia histórica. Rotos los lazos de dominación con los poderes de ultramar, nuestros pueblos buscaron una especie de reemplazo de esa autoridad todopoderosa de la Corona y los transfirieron a la cabeza del Ejecutivo, a quien, adicionalmente, se le dio el carácter de jefe de Estado, además de su papel como jefe del gobierno y suprema autoridad administrativa.

Más allá de la especulación histórica, lo cierto es que sí existe una cultura providencialista en nuestras tierras. Del poder central personali-

zado en el presidente se exige todo, porque a él se le atribuyen culturalmente todos los poderes.

En todo caso, por fuera de las leyes, la práctica política convirtió al presidente en la pieza central del quehacer público. En el caso colombiano, por fuerza de las normas y de las realidades culturales, el presidente gozaba de un gran poder. Nombraba libremente a la totalidad de los ministros, altos funcionarios, gobernadores y alcaldes. Aún más: en la práctica, incidía en el nombramiento de la casi totalidad de los empleados públicos. Utilizaba fuertes herramientas de intervención económica, por medio de instituciones diversas, la Junta Monetaria entre ellas, presidida por el ministro de Hacienda, de su libre nombramiento y remoción. A través de dicha Junta se manejaba la política monetaria, cambiaria y crediticia y se establecían cupos de fomento para determinados renglones de la actividad económica. De igual modo, por medio de funcionarios suyos, manejaba las importaciones y las exportaciones e incidía en el sector financiero. No era de extrañar, pues, que a las amplias competencias que le brindaba la Constitución respecto del Congreso, y a la función legislativa ejercida inveteradamente mediante decretos extraordinarios, se sumaran prácticas políticas que, sobre todo con el comienzo del proceso de *finlandización*<sup>5</sup> de los partidos que permitía al Ejecutivo relacionarse directamente con cada congresista, las relaciones Ejecutivo-Congreso se desarrollaran en el marco de negociaciones individuales y —muchas veces— privadas, en menoscabo del papel de los partidos como punto de encuentro del pluralismo y escenario para la formulación de políticas públicas.

La Constitución de 1991 quiso enmendar esta situación ampliando los poderes del Congreso, tanto en la formación de las leyes como en el control político y la transparencia. No obstante, como no mejoró significativamente el panorama de disgregación partidaria, el eje de la vida pública continuó siendo el presidente, quizá porque, simultáneamente con el pa-

<sup>5</sup> Entiendo por *finlandización* el proceso de desinstitucionalización y dispersión de los partidos, que implicó la existencia de relaciones de poder cada vez más tenues entre los dirigentes formales y los barones electorales. Cada candidato local conseguía por sí mismo la financiación de su campaña, llevaba a cabo individualmente su propio esquema publicitario y, una vez elegido, se aproximaba también en forma individual y personal al Ejecutivo, disgregando la acción del partido y generando, a su vez, una respuesta inorgánica de parte de aquél en la ejecución de las políticas públicas.

norama normativo, el presidencialismo obedece a una realidad cultural bastante arraigada.

La reforma política de 2003, como se mencionó, se propuso configurar un esquema de partidos menos disperso, eliminar muchos de los llamados “partidos de garaje”<sup>6</sup> y establecer mecanismos más eficaces de acción colectiva.

No obstante, algunos sostienen que la aprobación de la reelección presidencial inmediata apuntala aún más los poderes del presidente.

Algunos de estos puntos serán desarrollados más adelante.

#### *B. Iniciativas en torno al sistema parlamentario o semipresidencial-parlamentario*

De tiempo atrás se han escuchado voces calificadas urgiendo la necesidad de ir hacia un sistema parlamentario. Aunque no se ha configurado un proyecto concreto, se ha hablado de la instauración de un primer ministro, que puede y debe ser parlamentario (hoy existe prohibición para que los congresistas desempeñen otros cargos), que está sometido conjuntamente con su gabinete a la moción de censura pero que puede buscar la confianza del electorado mediante la disolución del Parlamento, de modo que además de las elecciones que deben practicarse en periodos fijos habría la posibilidad de su anticipación, lo cual permitiría el cambio de gobierno en forma menos traumática y, además, todo ello vinculado a un fuerte estatuto de la oposición que permita superar las dificultades del cambio de gobierno. Se estima que una organización constitucional que se acerque al modelo parlamentario permite superar varios problemas. En primer lugar, obliga a los partidos políticos a institucionalizarse y a obrar colectivamente, dejando atrás la política al menudeo. No obstante, son muchos los que creen que, por el contrario, un sistema parlamentario exige, como un *prius*, la existencia de partidos organizados. Colocar a un Parlamento configurado por partidos desorganizados y personalistas como eje y centro de gravedad de la acción pública no es sino un llamado al caos. Los defensores de estas iniciativas agregan que un segundo efecto será el de lograr mayor estabilidad o, al menos, dotar al sistema políti-

<sup>6</sup> Entiendo por tales pequeñas agrupaciones sin arraigo real, que se formaban para favorecer candidaturas aisladas y gozar de los privilegios de la ley en materia de financiación y uso de los medios de comunicación.

co de mecanismos para suavizar el impacto de las crisis. El entorno latinoamericano ha mostrado una especie de *parlamentarismo de cacero*: amas de casa, sindicalistas, estudiantes, indígenas; en fin, los grupos descontentos se toman las calles para protestar. El Congreso se hace eco de las protestas y el presidente dimite, bien por franca presión de sus opositores, ora utilizando subterfugios para mantener el hilo constitucional. Quienes promueven estas ideas consideran que es más sano resolver las crisis en el Parlamento, mediante los mecanismos tradicionales de acción política, sin someter a las instituciones al traumatismo de la ruptura de los periodos fijos previstos para el presidente. Los enemigos de este modo de pensar sostienen que, al menos en principio, el efecto será el de una mayor inestabilidad institucional. Agregan éstos que, además, el presidente en Hispanoamérica, por virtud de su mandato propio derivado directamente de la voluntad del cuerpo electoral, suele ser un agente de cambio. Es cierto que, en el caso colombiano, el presidente ha originado grandes impulsos de cambio, en muchas ocasiones contra la voluntad del Congreso. Otra cuestión que ha entrado a jugar en la discusión es la relacionada con la corrupción. Es cierto que el sistema de favores personalistas a cambio del voto en el Congreso tiene de por sí un fundamento deleznable. Pero quienes se oponen a la implantación de modalidades parlamentaristas creen que la corrupción llegaría a su clímax si no se encuentran correctivos antes de dar ese paso.

En todo caso, hasta ahora la discusión se ha llevado a cabo más en foros de reflexión pública, a nivel académico, y no en torno a una iniciativa concreta que haya sido materia de deliberación en el Congreso.

## 2. Reformas para reequilibrar las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo

### A. Facultades legislativas del presidente

Hasta 1991, los poderes del presidente en materia legislativa eran bastante amplios.

En efecto, las siguientes ideas permiten esquematizar lo dicho:

- a) El presidente, por medio de sus ministros, podía presentar proyectos en todas las materias.



- b) Eran de iniciativa exclusiva del gobierno, entre otros, los proyectos sobre gasto público, el de ley orgánica del presupuesto, el plan de desarrollo, la estructura de la administración y los que decretan exenciones tributarias.
- c) Podía ser investido por el Congreso de facultades legislativas extraordinarias, sin limitación de materia, de modo que podía dictar decretos-leyes; verdaderas leyes en sentido material.
- d) En cuestiones relacionadas con el orden público (terreno bastante amplio en un país con un crónico conflicto armado cuya duración se acerca a los 50 años) podía dictar decretos legislativos mediante los cuales podía suspender y reemplazar temporalmente las leyes ordinarias. En la práctica, esta facultad se usó para las más diversas materias y, como el estado de sitio se perpetuó, la vigencia de los decretos se tornó indefinida.
- e) Tenía iniciativa exclusiva en materia de gasto público. Si el proyecto de presupuesto de rentas y gastos no era aprobado por el Congreso, podía poner en vigencia el proyecto del gobierno.
- f) Adoptar el plan de desarrollo mediante decreto si el Congreso o la Comisión respectiva no decidían oportunamente.
- g) En aplicación de las llamadas leyes-cuadro, mediante decreto, podía organizar el crédito público, regular el cambio internacional y el comercio exterior, y modificar los aranceles.
- h) Ejercer, como facultad propia, la intervención necesaria en la banca central y en las entidades públicas o privadas que manejen ahorro del público.

A estas facultades se sumaban otras en relación con el Congreso:

- Podía convocar el Congreso a sesiones extraordinarias —durante los recesos parlamentarios—, pudiendo fijar al efecto la duración de las mismas. Las materias a tratar en tales sesiones las fijaba con exclusividad el Ejecutivo.
- Mediante “mensajes de urgencia” podía intervenir en la agenda del Congreso, señalando aquellos proyectos que debían ser discutidos prioritariamente.
- Objetar íntegramente los proyectos aprobados por inconstitucionalidad o inconveniencia. En el primer caso, decidía la Corte Supre-

ma (hoy la Corte Constitucional). En el segundo, el Congreso podía insistir sin lugar a nuevas objeciones.

### *Innovaciones para moderar el presidencialismo*

Como se dijo, la Constitución de 1991 buscó un mejor equilibrio de poderes.

Para tal efecto, creó algunos organismos dotados de autonomía frente a ambas ramas, eliminando fuentes importantes de poder para el presidente. Entre ellos la Junta del Banco de la República (banca central), el Consejo Superior de la Judicatura, la Comisión Nacional de Televisión, entre otras.

La implantación del recurso de tutela permite a cualquier juez, mediante un proceso brevísimo, acudir a la protección de derechos fundamentales violados por el gobierno o por particulares dotados de un gran poder. La inclusión en la tutela, por vía jurisprudencial, de algunos derechos económicos y sociales ha significado una cesión de poder a favor de la rama judicial.

En cuanto a las funciones del presidente en materia legislativa, la Constitución de 1991 introdujo una serie importante de modificaciones:

- 1) La iniciativa exclusiva del gobierno fue limitada.
- 2) Se amplía la iniciativa legislativa. Se incluye la iniciativa popular y la de organismos judiciales.
- 3) Limitación de las facultades extraordinarias, las cuales sólo pueden ser concedidas por un periodo máximo de 6 meses, para precisas materias, sólo a solicitud del gobierno y con el voto favorable de la mayoría absoluta de los congresistas. Estas facultades no se pueden conceder para expedir códigos, leyes estatutarias (derechos fundamentales, procedimientos para su protección, administración de justicia, régimen de partidos, estatuto de la oposición, mecanismos de participación y estados de excepción), leyes orgánicas<sup>7</sup> (Ley de Presupuesto, Ley del Plan de Desarrollo, competencias normativas de las entidades territoriales) ni creación de impuestos.

<sup>7</sup> Las leyes estatutarias exigen mayoría absoluta y revisión previa de la Corte Constitucional. Regulan ciertas materias importantes. Las leyes orgánicas, que también exigen dicha mayoría, regulan la propia actividad legislativa como en el caso del presupuesto o el plan de desarrollo.

- 4) Se crearon limitaciones materiales para la utilización de los estados de excepción (no pueden suspenderse los derechos y libertades fundamentales; se aplica el derecho internacional humanitario; se exige severa relación de causalidad entre los decretos y la perturbación) así como limitaciones temporales (90 días iniciales, prorrogables dos veces en el caso de la llamada conmoción interior) y, por ende, a la facultad de dictar decretos con fuerza de ley bajo el amparo de los mismos.
- 5) La facultad de intervención económica del presidente sobre las personas que ejercen la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el ahorro privado, debe ejercitarse, a diferencia de la Constitución anterior, de acuerdo con la ley. Deja de ser una atribución constitucional propia del presidente.
- 6) Existen ahora restricciones nuevas para el gobierno en la elaboración del presupuesto. Por ejemplo, hay transferencias a las entidades territoriales señaladas por la Constitución, la cual también prevé prioridad para el gasto social (precepto cuyo cumplimiento la Corte Constitucional ha garantizado), así como la obligación de tomar en consideración el índice de necesidades básicas insatisfechas en la distribución territorial del gasto público. La discusión detallada incorpora a un mayor número de congresistas.
- 7) El plan de desarrollo se discute en asocio de la rama judicial y las entidades territoriales. Además, se requiere el concepto del Consejo Nacional de Planeación donde hace presencia la sociedad civil. El Plan tiene supremacía sobre las leyes que decreten inversiones.
- 8) Aunque una amplia gama de entidades puede prestar los servicios públicos, su actividad se rige por leyes aprobadas en el Congreso.

En cuanto a las relaciones entre Congreso y presidente, las innovaciones fueron éstas:

- a) Los periodos de receso del Congreso se abreviaron notablemente. Las sesiones prácticamente permanentes permiten un control político más amplio.
- b) Se creó la posibilidad de la objeción parcial de las leyes por parte del gobierno.
- c) Se restringieron los llamados auxilios parlamentarios (partidas para obras específicas señaladas por los congresistas, que a juicio de mu-

chos se habían convertido en gastos de fomento electoral o fuente de corrupción).

- d) Como se verá luego, se pusieron en marcha diversos mecanismos de democracia participativa. En lo que concierne a este capítulo, el presidente puede someter al Congreso proyectos de leyes que convoquen a referendos y también, previo concepto favorable del Senado, consultar al pueblo asuntos de trascendencia nacional.
- e) Se estableció la moción de censura contra los ministros por asuntos relacionados con sus funciones. Deberá ser propuesta, a lo menos, por la décima parte de los miembros de la cámara en la que se origina. Su aprobación requiere el voto de la mayoría absoluta de los congresistas en sesión conjunta de ambas cámaras. Si la moción es aprobada, el ministro quedará separado de su cargo. En la práctica, aunque se ha intentado, jamás ha logrado superar la severidad de las exigencias. Sólo en un caso estuvo a punto de decretarse, pero el ministro inculpado renunció pocas horas antes de la sesión conjunta del Congreso. Esta institución, importada de los sistemas parlamentarios, ha sido mirada como un cuerpo extraño. Carece además de su correlato necesario: la disolución del Congreso por parte del Ejecutivo para conquistar en las urnas la confianza perdida en el Parlamento.

### *B. Poderes presidenciales no legislativos*

El Congreso no interviene formalmente en el nombramiento de ministros, embajadores y altos funcionarios, ni puede removerlos. En la práctica, sin embargo, el presidente, al distribuir tales cargos, suele interpretar las realidades partidistas y regionales.

Esta situación continúa inmodificada hasta el presente, con excepción de la llamada moción de censura a los ministros.

### *C. Control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo*

En la Constitución de 1991 la regulación de los debates de control político es más severa. Como se ve en otro lugar, se implantó la moción de censura. La ausencia sin excusa de los ministros citados da lugar a la

moción de censura. Asimismo, en busca del robustecimiento de los poderes de control, el Congreso puede citar obligatoriamente a particulares para que declaren bajo juramento sobre asuntos de interés público.

### 3. *Instituciones de rendición de cuentas*

#### *A. Contraloría General*

Antigua institución encargada tradicionalmente del control fiscal. En la Constitución de 1991 fue sometida a un proceso de modernización que ha rendido algunos frutos.

- 1) Del control numérico legal se pasó al control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.
- 2) Se autorizó que la vigilancia se contrate con empresas privadas, algo que sin embargo se ha quedado escrito.
- 3) Se eliminó el control previo que era fuente de corrupción, y se pasó a un control selectivo y posterior.
- 4) En vez de ser elegido por la cámara baja, ahora se elige al contralor nacional por el Congreso pleno, de terna elaborada por la Corte Constitucional, la Corte Suprema y el Consejo de Estado.
- 5) Como función nueva, el contralor puede promover juicios contra quienes hayan causado perjuicio patrimonial al Estado, a fin de obtener resarcimiento. Esta función se ha cumplido de manera exitosa.
- 6) Se dispuso también la creación del control interno bajo los parámetros que dicte la Contraloría. De igual modo, se han prescrito mecanismos de participación ciudadana para la vigilancia de la gestión pública.

La idea generalizada es que la Contraloría se ha tecnificado, ha adquirido mayor respetabilidad y ejerce relativamente bien sus funciones. La percepción de corrupción (acreditada por Transparencia) ha mejorado.

No obstante, no puede afirmarse lo mismo de las contralorías locales y regionales, que suelen estar condicionadas por intereses político-electorales y por la corrupción.

Esto ha sido materia de intentos reformistas. En el frustrado intento de referendo de 2003 se intentó llevar a cabo profundas reformas en la rendición de cuentas a nivel local. Como se verá, el referendo no logró pasar el umbral mínimo. Puede considerarse que este punto está todavía pendiente.

#### *B. Procuraduría General*

Ejerce el Ministerio Público, defiende los intereses de la sociedad y los intereses colectivos, y vigila la conducta de los funcionarios, para lo cual se ha expedido un nuevo y más severo Código Disciplinario.

El procurador es elegido por el Senado, de terna propuesta por el presidente, la Corte Suprema y el Consejo de Estado.

Ha aumentado la percepción de que se trata de una entidad cada vez más independiente.

#### *C. Participación. Gobierno en línea*

Más allá de los mecanismos de democracia directa, se ha ampliado el campo de la participación ciudadana en la función pública. Para muchas funciones oficiales se requieren espacios de consulta previa. Hay un mecanismo especial de consulta para las comunidades indígenas. En un intento de brindar transparencia, el Ejecutivo ha dispuesto de un mecanismo de gobierno en línea, vía Internet, para tomar de decisiones, suscribir contratos y para otro tipo de funciones.

#### *D. Derecho de petición*

La Constitución de 1991 reforzó el derecho de petición que obliga a las autoridades a responder las peticiones y preguntas de las personas. Es un poderoso instrumento de transparencia. Si la autoridad no cumple en un plazo breve, hay lugar a la tutela judicial de este derecho. Lamentablemente, todavía en muchos casos es necesario acudir a este mecanismo. Se estima que alrededor del 20% de las tutelas invocadas corresponden al derecho de petición.

### III. REFORMAS AL SISTEMA ELECTORAL

#### 1. *Sistema de elección presidencial*

##### A. *Sistema*

Hasta 1991 la elección presidencial se hacía por mayoría relativa en una vuelta. Algunas de las nuevas fuerzas integradas en la Asamblea Constituyente de 1991 sostuvieron que este sistema carecía de suficiente legitimidad y fomentaba el predominio excluyente del bipartidismo tradicional. La primera crítica —legitimidad— se basaba en una realidad matemática: en muchas ocasiones, el presidente lograba ser elegido con una votación que no alcanzaba siquiera a representar a la mitad de los electores. Además —problema éste que sigue sin resolver— la alta abstención, que ha sido crónica en la historia electoral colombiana, determinaba que el presidente llegara a ocupar la jefatura del Estado con el apoyo de una fracción mínima de la población. Para darle fundamento a la segunda crítica, se argumentaba que el sistema impedía a las terceras fuerzas tener un papel significativo en la disputa electoral presidencial. Estas fuerzas sentían que estaban excluidas de antemano.

Como consecuencia de estos razonamientos, se estableció en 1991 el sistema de doble vuelta: el presidente se elige por la mitad más uno de los votos. Si ningún candidato obtiene esa mayoría, habrá una segunda vuelta electoral en la que sólo participarán los dos candidatos que hubiesen obtenido las más altas votaciones. El propósito axiológico era lograr un mayor apoyo al presidente. El propósito político era permitir que un escenario de coaliciones provocado por la segunda vuelta le diera mayor juego político a las fuerzas minoritarias.

Los objetivos de la reforma se han cumplido. Aunque hay otros factores concomitantes, la política colombiana es más abierta, las nuevas fuerzas han adquirido protagonismo y el bipartidismo que nació con la República ha desaparecido.

##### B. *Duración del mandato*

Durante el periodo estudiado, el periodo presidencial ha sido siempre de cuatro años. En general se piensa que es un término adecuado, aunque

esporádicamente surgen algunas voces que piden la prolongación del mismo por considerarlo demasiado breve para la culminación del programa presidencial. Éste fue uno de los argumentos utilizados para implantar la reelección presidencial inmediata.

Durante las sesiones de la Asamblea Constituyente de 1991, órgano que implantó la prohibición absoluta de la reelección, se pensó en la prolongación a 5 años del término del mandato presidencial. Esta iniciativa no fue aprobada finalmente.

### *C. Reelección presidencial*

Hasta 1991 se permitía la reelección alterna del presidente. Las fortalezas de este sistema tenían una doble aproximación: el presidente en ejercicio manejaba los asuntos de gobierno, la pulcritud administrativa entre ellos, con extremado celo, pensando en mantener limpia su imagen para una posible reelección futura. Por otro lado, no había un desperdicio de recursos humanos. Quien mostrara condiciones superlativas de liderazgo podría regresar a la Presidencia dejando pasar un periodo.

No obstante lo anterior, la Asamblea Constituyente de 1991 estimó que en esta solución pesaban más los vicios que las virtudes. Se dijo que los ex presidentes, como estaban siempre en potencia de ser reelegidos, conformaban una especie de elite que seguía pesando demasiado en la vida pública. Y que, de paso, generaban un esquema poco democrático, entorpeciendo el acceso al poder, a la vez, de nuevas personas y de nuevas fuerzas. Era uno de los ingredientes del bipartidismo tradicional. En consecuencia, se prohibió la reelección absoluta del presidente.

Después de 15 años, la popularidad sobresaliente del presidente Uribe puso sobre el tapete de la discusión la cuestión de la reelección. Luego de una aguda controversia, el Congreso modificó la Constitución y autorizó la reelección inmediata mediante el Acto Legislativo núm. 02/2004, que fue declarado ajustado a la Constitución por la Corte Constitucional. Dejando de lado la coyuntura y el peso que sobre ella gravita, dado el grado de aceptación de Uribe, es todavía prematuro hacer un balance de las bondades de la reforma. Sus defensores sostienen que, en sí misma, la prohibición era una medida antidemocrática por cuanto excluía al presidente de la contienda. Sus enemigos aseguran que se han roto los equilibrios previstos en la Constitución y que la reelección inmediata genera condiciones inequitativas en el terreno electoral.



#### D. Fecha y separación de elecciones

Como se dijo, antes de 1977 las elecciones de presidente y de Congreso tenían lugar el mismo día. Esta circunstancia colocaba literalmente al candidato presidencial como jefe de debate de los congresistas de su partido o movimiento. Muchos de éstos resultaban elegidos a la sombra de la campaña presidencial. Si bien esta circunstancia generaba un efecto homogeneizador de la política, que redundaba en un afianzamiento de la gobernabilidad, por cuanto, además de lo dicho, lo que generalmente ocurría era que la mayoría en la contienda presidencial se veía automáticamente reflejada en el Congreso, particularmente en un entorno de rígido bipartidismo como el que imperaba a la sazón, el efecto colateral adverso se manifestaba en la pretermisión de las fuerzas políticas disidentes. Colombia terminaba por aquella época el sistema de *Frente Nacional*, en razón del cual se había pactado la alternación en la Presidencia —a un mandatario liberal seguía uno conservador y así sucesivamente— y la paridad de ambos partidos en los altos cargos del Estado. Las críticas contra dicho arreglo interpartidario arreciaban. Es en el marco de esas críticas, lideradas precisamente por Alfonso López Michelsen, quien había sido elegido a la Presidencia en buena parte para afianzar la terminación del mencionado Frente Nacional, se adoptó la norma, hoy vigente, según la cual se separó el calendario electoral con el propósito de permitir que la disputa por el Congreso tomara su propia dinámica y no se viera arrastrada por la elección presidencial.

Más adelante, en la Constitución de 1991, cuerpo normativo que amplió los eventos electorales al implantar la elección de gobernadores y reforzar la elección de alcaldes recientemente aprobada, se profundizó el régimen de separación del calendario. En efecto, dicha Constitución señaló que, al igual que las elecciones de presidente y Congreso, las elecciones regionales y locales (gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles) debían tener lugar en una tercera fecha separada.

El esquema ha rendido sus frutos en relación con el propósito explícitamente buscado. En efecto (aunque no es la única causa), el panorama político se ha venido abriendo crecientemente en Colombia, hasta llegar a la situación actual, donde el Polo Democrática Alternativo, que agrupa varios partidos de izquierda, se ha convertido en una fuerza importante, y, del otro lado, como se dijo, el bipartidismo ha desaparecido.

En cuanto a los efectos sobre la participación electoral, en términos generales se presenta una mayor afluencia de votantes para las elecciones legislativas. La explicación más probable es que las maquinarias clientelistas están mucho más en actividad durante dichos comicios. La dinámica de la votación presidencial suele ser más libre.

La fecha de cada evento electoral está señalada en la ley con carácter inamovible. Todos ellos tienen lugar en día domingo, entre las 8 a.m. y las 4 p.m. Una aspiración recurrente, pero nunca resuelta favorablemente, es la de ampliar el horario de las votaciones con el objeto de aminorar el alto grado de abstención. De igual modo, hay quienes creen que las votaciones en día domingo desestimulan el voto, pero no hay ninguna evidencia empírica sobre el particular y más bien podría operar el fenómeno contrario.

#### E. *Registro Electoral*

Desde mucho antes del periodo estudiado, viene rigiendo en Colombia un padrón (llamado *censo electoral* en la ley, figura distinta al censo de población) de ingreso automático. El único documento apto para votar es la *cédula de ciudadanía*. El número de cada cédula expedida ingresa automáticamente al censo electoral, de modo que el ciudadano no tiene necesidad de realizar un registro adicional para depositar su voto. Estas cédulas así ingresadas van al listado general de votantes en el municipio de expedición de las mismas. Este listado general se conoce en la jerga como la *zona de censo*. No obstante, el elector que quiera depositar el sufragio en un lugar cercano a su residencia o su trabajo, o en un lugar determinado escogido a voluntad, puede registrarla en lugares determinados por la organización electoral. A esta inscripción se le denomina en la jerga como *zonificación*. La cédula así inscrita (en la ciudad de expedición o en otra cualquiera) se da de alta en el censo del lugar específico y de baja en el listado general o *zona de censo*. En resumen, pues, como se dijo, el registro es automático y permanente. Las cédulas permanecen en el lugar de expedición o de inscripción, según el caso, de manera indefinida.

La ventaja de este sistema es la de facilitar el voto. No obstante, surgen complicaciones para la solvencia del censo que se examinan enseguida.

### Abstención

Como ya se dijo, las cifras de abstención en Colombia suelen ser altas. Participa alrededor del 45% de los ciudadanos incorporados en el censo electoral. No obstante, todo sugiere que la abstención porcentual es menor, dadas las deficiencias en el censo electoral, el cual incorpora un número irreal de cédulas, significativamente mayor que el número real. En efecto, hay dificultades operativas para dar de baja a las personas fallecidas; los miembros de las fuerzas armadas, que aunque constitucionalmente no puede sufragar, no son dados de baja en forma completa; y el crecido número de emigrantes, muchos de ellos en condiciones de ilegalidad, los cuales siguen figurando en el padrón pese a su imposibilidad de votar. Todo ello determina que hay un alto número de cédulas que abultan el censo de manera que no corresponde a la realidad. El pasado censo de población demostró que éste es ya un hecho y no una simple especulación. Sin embargo, en vista de que dicho número es imposible de cuantificar con certeza, tampoco es viable determinar de manera precisa la verdadera magnitud de la abstención.

### F. *Balance*

Ha sido reconocida y admitida la crisis de gobernabilidad que afronta el sistema presidencialista en muchos países de Latinoamérica. Es ya alarmante el número de presidentes que no termina su mandato. Muchos de ellos terminan huyendo o afrontando procesos judiciales. En Colombia no han faltado voces que han propugnado, como en otros países, por implantar el sistema parlamentario, en la esperanza de que éste provea instrumentos para asimilar las crisis y genere un marco de mayor estabilidad política. En todo caso, lo que sí parece claro es que cualquiera que sea el papel del sistema parlamentario en Latinoamérica, en el caso colombiano la crisis del sistema presidencialista muestra una versión más moderada. De hecho, la reciente reelección del presidente Uribe, al menos por ahora, sugiere lo contrario. Pareciera que se ha abierto un panorama amplio de gobernabilidad y sostenibilidad democrática, aunque persisten serios problemas de gobernabilidad, sobre todo en las zonas azotadas por la violencia, que a diferencia del pasado no se limita a la proveniente de la guerrilla, sino que muestra ciertas características de virulencia a cargo de grupos de paramilitares de derecha, denominados

*grupos de autodefensa*. Es claro que ambos tipos de organizaciones criminales —aunque el nuevo fenómeno se acentúa en estas últimas— generan condiciones de difícil gobernabilidad, sobre todo en las regiones de provincia.

## 2. Sistema de elección legislativa

### A. Funciones del sistema electoral

Con el ánimo de buscar correctivos al desprestigio del Congreso, se adoptaron las reformas que se relacionan enseguida.

#### a. Hacia un Congreso más representativo

##### a) Circunscripción nacional para el Senado

La Asamblea Constituyente estimó que el sistema de circunscripciones territoriales que elegían un número limitado de senadores, las cuales correspondían a los departamentos dentro de la división política existente, había contribuido a afianzar el poder de los llamados *barones electorales*, senadores prácticamente inamovibles y que garantizaban su reelección indefinida mediante el poder de las maquinarias clientelistas. A esto contribuyó, como consideración adicional, la subrepresentación de las fuerzas nuevas y de los partidos alternativos —situados a la izquierda del espectro político—, que aunque lograban una votación relativamente importante en el territorio nacional, su representación en el Congreso era escasa, dado que los partidos tradicionales copaban la mayoría de los escaños. La primera idea consistió en crear una circunscripción nacional para minorías que permitiera sumar los votos de los partidos que las agrupaban y conseguir escaños por fuera de la representación territorial tradicional. En el transcurso de las deliberaciones se llegó, sin embargo, a adoptar un sistema de circunscripción nacional que permitiera el acceso al Senado de movimientos de opinión, cuyo ejercicio político se consideraba ajeno a las prácticas clientelistas. El balance no ha sido totalmente satisfactorio. Quienes defienden la idea en sí misma piensan que los cambios en la práctica han quedado aplazados porque simultáneamente se agudizó el proceso de dispersión de los partidos, lo que, a su juicio, ha impedido que la circunscripción nacional rinda sus frutos. Hay

un sector de la opinión que sostiene que esta figura ha encarecido la política y, en cambio, no ha logrado erradicar los viejos vicios.

b) Reducción del número de congresistas

Se pensó que un número excesivo de parlamentarios dificulta el proceso de rendición de cuentas. Los votantes son incapaces de formarse una opinión seria respecto de su comportamiento. Además, se pensaba que cámaras más pequeñas redundarían en una mejor calidad de los debates. El resultado práctico ha sido escaso.

c) La eliminación de las suplencias

Si algo irritaba a la opinión pública era observar cómo dirigentes conocidos utilizaban las suplencias, muchas veces en cabeza de personajes sin representatividad ninguna, bien para sellar alianzas, ora para asegurar mecanismos de financiación. El resultado es que personas que no habían sido realmente elegidas se desempeñaban como congresistas y derivaban diverso tipo de ventajas de esta situación. Lamentablemente, poco después de expedida la Constitución, se reimplantó, bajo un cierto disfraz, un mecanismo equivalente, el cual aún subsiste.

d) Facilidades para partidos nuevos y grupos ciudadanos

En consonancia con lo anterior, la Constituyente optó por una tímida institucionalización de los partidos, los cuales fueron virtualmente equiparados a movimientos coyunturales y a grupos de ciudadanos que promovieran candidaturas independientes. Como se dijo, aunque hubo una importante apertura política, ello se logró al precio de una alta desinstitucionalización partidaria.

*b. Eficiencia*

a) Reducción del quórum deliberativo

El ausentismo parlamentario ha sido una fuente de descrédito de los congresistas. Con el ánimo de mitigar sus efectos, se redujo a una cuarta parte de miembros el quórum para deliberar tanto en comisiones como

en sesiones plenarias (el quórum decisorio continuó siendo la mayoría de miembros). Hay alguna mejoría en esta materia.

#### b) Ampliación del periodo de sesiones

Se aumentó casi al doble el periodo de sesiones del Congreso. De 150 a 300 días, divididos en dos periodos. Igualmente, como cada periodo semestral corresponde a la antigua legislatura anual, hoy es posible aprobar leyes en la mitad del tiempo previsto en la legislación anterior. El resultado ha sido satisfactorio.

#### c) Sesiones conjuntas y en el receso

Se amplió la posibilidad de realizar sesiones conjuntas de las comisiones, con el fin de agilizar el trabajo legislativo. Asimismo, durante el receso, las comisiones pueden sesionar para debatir asuntos pendientes, realizar estudios o preparar proyectos de ley. Ha sido también una reforma benéfica.

### c. Moralidad

#### a) Prohibición de los auxilios parlamentarios

Se ha entendido por tales, las partidas presupuestales acordadas con los congresistas. Aunque destinadas inicialmente a obras benéficas o a pequeñas obras públicas, pronto se convirtieron en fuente de corrupción o en partidas de fomento electoral. Ha sido una de las causas significativas de desprestigio del Congreso. Pese a todo, se sostiene que han reaparecido bajo otras formas. En todo caso, es una tarea todavía no resuelta el grado legítimo de incidencia que pueden tener los congresistas en la iniciativa del gasto público.

#### b) Ampliación del régimen de prohibiciones y conflictos de interés. Pérdida de la investidura

Se dictaron normas más severas sobre inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés. Lo más llamativo es que se adoptó un sistema de pérdida de la investidura. Por violaciones a estas normas, o por inasis-

tencia, el Consejo de Estado —organismo judicial independiente, máxima jerarquía en la jurisdicción contencioso-administrativa—, a través de un procedimiento breve —20 días—, puede desinvertir al congresista.

El mecanismo ha sido bastante eficaz.

En efecto, la pérdida de la investidura se ha invocado 347 veces (algunos escándalos disparan las cifras). El resultado ha sido de 42 congresistas desinvertidos, lo cual equivale al 12% de los casos.

Aspectos positivos han sido:

- Se trata de una acción pública que puede iniciar cualquier ciudadano; el Consejo de Estado ha obrado de manera independiente.
- El Congreso no puede frenar las decisiones; el procedimiento ha sido rápido.
- Se han implantado algunos criterios de responsabilidad objetiva.
- Ha existido respaldo de la ciudadanía y de los medios de comunicación.

Es poco probable que otros países puedan mostrar avances semejantes. Pero, pese a estos esfuerzos, es claro que los efectos han sido limitados en cuanto a la percepción de la gran masa. El Congreso y los partidos siguen contando con muy poco apoyo popular. Ambos son unas de las instituciones políticas más desprestigiadas, aunque se observa una cierta mejoría reciente.

#### *d. Control político*

##### *a) Moción de censura*

Con el ánimo de vigorizar el control político y atenuar el excesivo presidencialismo, se tomó en préstamo del sistema parlamentario la institución de la moción de censura. Su efecto es que el ministro censurado debe dimitir.

No obstante, los requisitos y salvaguardas fueron tan exigentes —deben iniciarla un mínimo del 10% de los congresistas, se decide en reunión conjunta de Senado y Cámara, se requiere el voto de la mayoría absoluta de miembros— que en la práctica no se ha aplicado nunca. Sólo en una ocasión un ministro dimitió “voluntariamente” antes de la votación.

b) Citación a personas naturales

Pueden ser convocadas a testimoniar en las comisiones, incluso bajo juramento, con el propósito de ampliar el control político. No ha tenido utilidad práctica relevante.

c) Racionalización de los debates e interrogatorios a los ministros

Se buscó, a la vez, darle carácter imperativo a las citaciones de los ministros (lo cual incluye la moción de censura por falta de asistencia injustificada) y racionalizar el contenido de los debates, fijando procedimientos más estrictos que propugnaran por debates sobre temas concretos y mediante conclusiones claras para la opinión pública. Algo ha mejorado la dinámica, pero la percepción de la gente sigue siendo la de una gran dispersión temática, poca seriedad y entorpecimiento innecesario de las tareas de la administración.

d) Control sobre los regímenes de excepción

Antes de 1991, como se dijo, existía la práctica crónica de legislar (sobre todo en orden público, pero esto se extendió a otras materias) mediante decretos legislativos al amparo del estado de sitio. La racionalización material y temporal de los estados de excepción en la Constitución (conmoción, guerra, emergencia económica) fue acompañada de un mayor control político del Congreso sobre la declaratoria y la pertinencia, los alcances y el contenido de los decretos. En la práctica se ha logrado el efecto buscado de manera colateral, porque la utilización de los estados de excepción, atendiendo a su naturaleza, ahora es verdaderamente excepcional. A ello también ha contribuido el papel de la Corte Constitucional, a la cual se le atribuyó competencia sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos.

e. Participación

Hay dos maneras de mirar este asunto. Desde la perspectiva de la abstención crónica, es poco lo que se ha avanzado.



En cuanto a la implantación de mecanismos de democracia representativa, es materia que se verá luego.

#### *B. Sistema electoral utilizado en la cámara alta y en la cámara baja*

Tanto en la Cámara como en el Senado se aplica el sistema de representación proporcional. Su utilización viene de antes del periodo bajo estudio.

Después de 1991 hay circunscripción única nacional para la elección del Senado (cámara alta), compuesto por 102 miembros (dos de ellos elegidos en circunscripción especial indígena). La Cámara de Representantes (cámara baja) se elige en circunscripciones territoriales que corresponden a los departamentos que conforman la división política del país y al Distrito Capital de Bogotá, a razón de dos representantes por cada una de ellas y uno más por cada 250,000 habitantes. El tamaño de las circunscripciones para la cámara baja es variable, por cuanto, como se dijo, éstas no se conforman en función del potencial electoral, sino que están calcadas en la disímil división política territorial. Así, mientras en Amazonas o Arauca se eligen dos representantes con votaciones que no llegan a 10,000 sufragios, en Antioquia o Bogotá resultan electos 17 y 18 representantes, respectivamente, con una participación de más de 800,000 o un millón de electores, respectivamente.

Existe una circunscripción especial para minorías étnicas y políticas.

#### *C. Fórmula electoral utilizada*

Para la asignación de escaños se ha implantado el sistema de cifra repartidora (D'Hondt). Todavía la experiencia en la utilización de ese nuevo sistema es limitada, transicional, de modo que es difícil establecer un juicio definitivo sobre él, pero es evidente que la tendencia hacia la reagrupación es ya una realidad.

Antes de la reforma de 2003 se utilizaba el cociente electoral (sistema Hare de cociente racional) complementado por el subsistema de mayores residuos. Más allá de la ley, en la práctica se había venido refinando en esa época un sistema destinado a lograr la mejor "economía" de votos, de tal manera que la casi totalidad de miembros eran elegidos por residuo, lo que había dado como resultado que muy pocas listas eligieran

más de un candidato. Esta operación afectó seriamente el funcionamiento de los partidos. Paralela a ella se presentó una tendencia a la dispersión, la cual se ha venido atenuando después de la reforma. En efecto, de más de 50 partidos reconocidos, ahora sólo subsisten 11. El lenguaje corriente avaló la expresión “microempresa electoral” para aludir a un sistema en el que cada uno de los elegidos es jefe de sí mismo, hace campaña en solitario y poco obedece orientaciones de la dirección de su partido. Esto había permitido implantar en la práctica un sistema de elección unipersonal. A este resultado contribuyó que el sistema de postulación era libérrimo: dentro o fuera de los partidos, y dentro de ellos, una práctica no prohibida que permitía a cada partido avalar oficialmente una multiplicidad de candidaturas para el mismo puesto, permisión ahora derogada por la reforma, que exige listas y candidaturas únicas.

#### *D. Tipo de lista*

Hasta el reciente Acto Legislativo núm. 1 de 2003, por el cual se adoptó la llamada reforma política, las candidaturas se presentaban virtualmente mediante listas cerradas y bloqueadas, aunque el sistema tuvo serias deformaciones en la práctica. No era posible combinar ni alterar el orden de la lista. A partir de esa reforma se establece el llamado “voto preferente opcional”, según el cual cada partido es libre de continuar presentando listas cerradas y bloqueadas o poner en práctica el voto preferente para que la lista sea ordenada en función del número de votos preferentes obtenidos por los distintos candidatos, sistema opcional que produjo confusión en los pasados comicios de 2006, cuando realmente se experimentó por vez primera.

De igual modo, la reforma implantó la llamada *ley de bancadas*. Los miembros del Congreso, elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano, deben votar en bancada, esto es, homogéneamente, previa discusión democrática interna. Los estatutos definirán los asuntos de conciencia donde habrá libertad de voto. Sólo ahora empieza a aplicarse la ley. Hay expectativa por sus resultados prácticos.

#### *E. Barreras legales*

Otro aspecto que va a contribuir a mitigar la dispersión partidista es la implantación de barreras legales. Antes de 2003, los partidos y movi-

mientos obtenían su reconocimiento con 50,000 votos o el mismo número de firmas. A su vez, con dicho reconocimiento, sin ningún requisito adicional, podían postular candidaturas, función que también se le permitía a los grupos significativos de ciudadanos mediante la presentación, además, de una póliza de seriedad. Por otro lado, y esto fue determinante para fomentar las microempresas electorales, se permitía a cada partido o movimiento presentar varias candidaturas para el mismo cargo. Esto produjo, como ya se dijo, que el sistema de listas se deformara por completo. Cada partido presentaba varias listas, buscando obtener escaños con el menor de los residuos posible. Casi ninguna lista aspiraba a obtener el cociente electoral y, menos aún, a conseguir varios escaños. Esta misma situación anómala se presentaba para las elecciones unipersonales. Un partido podía presentar varios candidatos para la misma alcaldía o gobernación. Finalmente, la Constitución prohibía establecer exigencias sobre la organización interna de los partidos.

La reforma de 2003 dispuso lo siguiente:

- Los partidos deberán organizarse internamente en forma democrática.
- Nadie puede militar en varios partidos a la vez.
- El Estado estará obligado a apoyar el proceso de consulta democrática interna, incluso con financiación parcial.
- El reconocimiento de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos exige el 2% de los votos en las elecciones de Senado o Cámara.
- Los partidos, movimientos y grupos sólo podrán presentar listas o candidatos únicos.
- El sistema de asignación de escaños es el de la cifra repartidora (D'Hondt).
- Para entrar efectivamente en la competencia (umbral) se requiere obtener al menos el 2% de la votación nacional para Senado, o el 50% del cociente electoral (producto de dividir el total de votos por el de puestos por proveer) para las demás corporaciones.
- Cada partido escogerá entre el sistema de listas cerradas y bloqueadas o de voto preferente. En este último caso, sólo se toman en consideración, para efectos de ordenación de la lista, los votos que ejerzan la preferencia. Aquellos votos que no hayan sido atri-

buidos por el elector a ningún candidato en particular se contabilizarán a favor del partido al aplicar la cifra repartidora, pero no se tendrán en cuenta para la ordenación de la lista.

#### *F. Balance*

Como se dijo, el balance hasta ahora es favorable, aunque subsiste en grado importante la personalización de la política como consecuencia del voto preferente, pero todavía estamos en un periodo de transición. El conjunto de reformas electorales ha mejorado los niveles de representatividad. La baja participación sigue siendo un mal crónico del esquema electoral colombiano. En cuanto a la gobernabilidad, aunque se repite que todavía vivimos un periodo de transición, la acción de los partidos ha sido más coherente y más institucional. No obstante, aunque parezca una paradoja, han sido más activos en poner en marcha los nuevos mecanismos de acción política (por ejemplo, actuación unificada en bancadas) los partidos de oposición. La coalición gobernante ha tratado de mantener vivo el esquema de voto a cambio de favores y ha sido más reacia a darse mecanismos institucionales más fuertes.

### *3. Reformas a las instituciones de democracia directa*

#### *A. Antecedentes históricos*

Formalmente, la implantación de los instrumentos de democracia directa tuvo lugar en Colombia con la aprobación de la Constitución de 1991, actualmente vigente. Con posterioridad a ello se expidió la Ley Estatutaria<sup>8</sup> núm. 134 de 1994.

No obstante, puede decirse que, de manera extra-jurídica, hubo en el pasado algunas experiencias en cuanto a la aplicación de hecho de mecanismos de esta naturaleza.

Caída la breve dictadura de Rojas Pinilla, los partidos liberal y conservador, que en esa época dominaban el panorama político, acordaron un sistema de gobierno compartido que tomó el nombre de Frente Nacional.

<sup>8</sup> Son leyes estatutarias las que tratan de ciertos temas relevantes, exigen mayoría especial y se someten a control constitucional automático.

Las bases de ese pacto político fueron sometidas a votación popular el 10. de diciembre de 1957, habiendo sido aprobadas por una amplísima mayoría y con una participación bastante alta para los promedios colombianos. Ese cuerpo normativo se conoce como el Plebiscito de 1957.

Años más tarde, la convocatoria y la composición de la Asamblea Constituyente que aprobó la Constitución de 1991 fueron también sometidas a votación el 8 de diciembre de 1990. El voto afirmativo fue ampliamente mayoritario pero la participación escasa.

Este desenlace estuvo precedido de otra manifestación popular, conocida como el Movimiento de la Séptima Papeleta. Grupos de estudiantes promovieron la introducción de una papeleta electoral adicional a las seis oficiales, en las elecciones de marzo de 1990, a fin de promover la convocatoria de una Asamblea Constituyente.

Si bien el catalizador del movimiento fue el asesinato de Luis Carlos Galán Galán y otros candidatos presidenciales, y la sensación de que la crisis de las instituciones había tocado fondo, el principal motor en cuanto a la movilización de la opinión pública fue sin duda una gran insatisfacción con el Congreso.

Ahora bien, otra de las razones esgrimidas durante este proceso reformista fue la implantación de la democracia participativa.

En el propio texto de la tarjeta electoral de convocatoria se estableció que uno de los propósitos de la Constituyente era la puesta en marcha de la democracia de participación.

De hecho, 32 de los proyectos presentados a la Constituyente proponen diversas instituciones de participación.<sup>9</sup>

Después de la implantación constitucional de varios mecanismos de democracia directa, que se describirán luego, los intentos de aplicación práctica de ellos han estado signados por la frustración.

#### a. El referendo de la administración de Andrés Pastrana

Desde la campaña presidencial, Andrés Pastrana anunció que promovería un referendo para implantar una reforma política.

<sup>9</sup> Arias, Jaime y Esguerra, Juan Carlos, "Informe-ponencia para Primer Debate en Plenaria. Democracia participativa, reforma y pedagogía de la Constitución", *Gaceta Constitucional*, 24 de mayo de 1991.

Luego de ensayar sin éxito la vía ordinaria, la idea se puso en marcha el 30 de marzo de 2000.

Buscaba, en esencia, la exclusión de la injerencia de los congresistas en la administración del Congreso, la disminución del número de congresistas, la implantación de la cifra repartidora —esto es, del método D'Hondt para la asignación de escaños en reemplazo del tradicional cociente electoral que corresponde al cociente racional de Hare—, el umbral para combatir el extremo fraccionamiento de los partidos, una serie de normas sobre moralidad pública y, por último, la revocatoria del Congreso y el llamado a nuevas elecciones.

Ante la reacción de la oposición, la convocatoria se marchitó durante las discusiones en el Congreso. Por su lado, la idea de recoger firmas para realizar un esfuerzo paralelo mediante la iniciativa popular no pudo superar el rigorismo y el exceso de formalismo del organismo electoral.

Éste fue, pues, un intento fallido.

#### *b. El referendo del gobierno de Álvaro Uribe*

El mismo día de su posesión, el presidente Uribe radicó en el Congreso un proyecto de referendo para una reforma política, sobre puntos similares al fallido intento del gobierno anterior.

Pero, además, se introdujeron normas destinadas a hacer un fuerte ajuste fiscal, tales como congelación de salarios de algunos trabajadores oficiales, tope máximo a las pensiones de jubilación y, en general, recortes al gasto público. Esta circunstancia generó una fuerte oposición a cargo de los partidos de izquierda y algunas organizaciones sociales y sindicales.

El día de las votaciones la participación fue muy baja. En parte por la tradicional tendencia abstencionista de los colombianos y en parte también porque los opositores tomaron la bandera de la “abstención activa” como una manera de derrotar el referendo si no se alcanzaba el 25% de los inscritos, que era el quórum mínimo exigido por la Constitución.

Transcurridas las votaciones, solamente una de las preguntas superó ese umbral.

Éstos son los resultados:

CUADRO 1. VOTACIÓN NACIONAL

Comunicado nacional No	Escrutinio	Mesas instaladas	75,150
Potencial de votación	25,069,773	Mesas procesadas	75,150
Umbral nacional	6,267,443	Porcentaje de mesas escrutadas	100.00

<i>Pregunta</i>	<i>Votos sí</i>	<i>Votos no</i>	<i>Votos nulos</i>	<i>Total votos (sí + no + nulos)</i>	<i>% sí</i>	<i>% de participación</i>	<i>Preguntas sin marcar</i>
Pregunta 1	5,874,193	294,348	125,266	6,293,807	93.33	25.11	379,243
Pregunta 2	5,871,354	232,121	119,213	6,222,688	94.35	24.82	450,362
Pregunta 3	5,839,612	295,616	125,850	6,261,078	93.27	24.97	411,972
Pregunta 4	5,319,557	703,634	124,915	6,148,106	86.52	24.52	524,944
Pregunta 5	5,668,819	283,030	104,406	6,056,255	93.60	24.16	616,795
Pregunta 6	5,328,733	295,908	105,040	5,729,681	93.00	22.85	943,369
Pregunta 7	5,403,139	208,100	93,982	5,705,221	94.71	22.76	967,829

CUADRO 1. VOTACIÓN NACIONAL (continuación)

<i>Pregunta</i>	<i>Votos sí</i>	<i>Votos no</i>	<i>Votos nulos</i>	<i>Total votos (sí + no + nulos)</i>	<i>% sí</i>	<i>% de participación</i>	<i>Preguntas sin marcar</i>
Pregunta 8	5,602,823	493,563	124,926	6,221,312	90.06	24.82	451,738
Pregunta 9	5,557,950	460,941	117,946	6,136,837	90.57	24.48	536,213
Pregunta 11	5,714,738	283,440	109,104	6,107,282	93.57	24.36	565,768
Pregunta 12	5,668,878	270,039	100,384	6,039,301	93.87	24.09	633,749
Pregunta 13	5,778,469	285,842	123,228	6,187,539	93.39	24.68	485,511
Pregunta 14	4,907,283	1,063,877	141,545	6,112,705	80.28	24.38	560,345
Pregunta 15	5,457,866	420,859	115,300	5,994,025	91.06	23.91	679,025
Pregunta 18	5,475,951	270,249	97,197	5,843,397	93.71	23.31	829,653



En consecuencia, desde la perspectiva de las aspiraciones del gobierno, el referendo puede considerarse un fracaso.

Los niveles de participación, como se observa en el cuadro anterior, sólo superaron el quórum mínimo de participación, el cual corresponde al 25% de los ciudadanos integrantes del censo electoral, para la primera pregunta. Las demás no alcanzaron la votación mínima para su validez.

De igual modo, la votación para convocar la Constituyente en diciembre de 1990 tuvo una participación baja. En aquel entonces no se exigía quórum. Concurrieron a las votaciones 3,710,570 sufragantes de un total de inscritos de 14,237,118, esto es, el 20% aproximadamente.

Aunque hay una larga tradición de abstencionismo en Colombia (participación entre el 45% y el 50%), es claro que en estos eventos ha sido todavía más baja, lo que muestra una situación preocupante.

Seguramente, además de la apatía inveterada, han influido el carácter abstracto de las decisiones, la inactividad del clientelismo tradicional y, en el último caso, la complejidad y extensión del cuestionario.

Lo rescatable es que dio lugar, por primera vez, a una discusión amplia sobre las reglas de juego de la democracia directa, la cual llevó a la Corte Constitucional a dictar un fallo que ha señalado para el futuro los principios que deben regir la utilización de estos instrumentos.<sup>10</sup>

#### *B. Mecanismos de democracia directa en Colombia. Marco legal*

La regulación de los mencionados mecanismos hace parte de la Constitución. Luego se expidió la Ley 134 de 1994 “por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”, la cual contiene los desarrollos operativos. Los mecanismos previstos en dicha norma son el referendo, el plebiscito, la iniciativa popular, la consulta popular, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato.

No obstante, para los efectos de este trabajo, siguiendo lineamientos internacionales propuestos por *IDEA*, reagruparemos la prolija lista legislativa en sólo tres grupos:

- 1) Consulta popular, que incluye el referendo, el plebiscito, el cabildo abierto y la consulta popular.

<sup>10</sup> Sentencia C-551 del 9 de julio de 2003.

- 2) La iniciativa popular.
- 3) La revocatoria del mandato.

a. Consulta popular

*El referendo* es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente.

Hay dos formas de referendo: *el referendo aprobatorio*, que busca dar nacimiento a una norma (una subespecie del cual es el referendo que se promueve para aprobar una iniciativa negada por el órgano de representación) y el *referendo derogatorio* (abrogatorio), cuyo propósito es permitir que el pueblo excluya del ordenamiento jurídico una norma existente.

Ahora bien, por su naturaleza material, hay una doble clasificación con consecuencias jurídicas diversas. Una corresponde al *referendo constitucional*, y otra, con requisitos y funcionamiento diferentes, se refiere al *referendo no constitucional*, relacionado con la aprobación o abrogación de normas secundarias.

Por su parte, si se toma en consideración la iniciativa, existe el *referendo de iniciativa ciudadana*. En cuanto al referendo constitucional, también éste puede provenir de la *iniciativa gubernamental*.

El referendo puede tener lugar en la jurisdicción de cada uno de los territorios que configuran la división política. En consecuencia, existen referendos *nacionales, departamentales, distritales, municipales y locales*. En consecuencia, en armonía con lo anterior, el referendo puede referirse a un proyecto de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local o a la abrogación de una de tales normas.

El referendo es *obligatorio* cuando debe tener lugar si se da la hipótesis señalada en la norma. Tal es el caso del referendo derogatorio de las reformas constitucionales referidas a los derechos fundamentales, a los procedimientos de participación popular o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los 6 meses siguientes a su promulgación, al menos el 5% de los ciudadanos que integran el censo electoral. En los demás casos es *facultativo*.

Para la validez del referendo constitucional se requiere una participación superior a la cuarta parte de los ciudadanos inscritos y un voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes.

- a) Plebiscito. Es el pronunciamiento del pueblo convocado por el presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo.

El plebiscito carece de efecto jurídico y se desenvuelve en el terreno de la política.

Hay una tendencia a la personalización, de modo que el plebiscito termina siendo un voto sobre el presidente.

- b) Consulta popular. Por medio de ella se le pide al cuerpo electoral que conteste una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia en la nación o en alguno de los territorios subnacionales. Según el caso, la pregunta la somete a la consideración ciudadana el presidente, los gobernadores o los alcaldes.

La decisión del pueblo es obligatoria.

- c) Cabildo abierto. Es la reunión pública de los concejos distritales o municipales, o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

#### *b. Iniciativa popular*

En este caso no es el pueblo el que decide, sino que se limita a presentar ante el órgano de representación popular, con el apoyo del 5%, a lo menos, de los ciudadanos inscritos, un proyecto de reforma constitucional, de ley o de normas de inferior categoría. El Congreso, o los demás cuerpos colegiados, podrán aprobarlo, modificarlo o negarlo. Pero si es negado, los promotores pueden solicitar, con la firma cuando menos del 10% de los ciudadanos inscritos, que se convoque un referendo para que el cuerpo electoral tome una decisión final.

No hay lugar a la iniciativa normativa cuando se trate de los siguientes asuntos: cuestiones de iniciativa exclusiva del gobierno, normas presupuestales, fiscales o tributarias, relaciones internacionales, amnistías e indultos y la preservación y el restablecimiento del orden público.

#### *c. Revocatoria del mandato*

Un número de ciudadanos no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario, podrá solicitar la revocatoria del mandato de un gobernador o alcalde. Sólo podrán solici-

tar la revocatoria quienes participaron en la votación en la que se eligió al funcionario correspondiente. No existe revocatoria del mandato de presidente o congresistas. La revocatoria del mandato procederá si ha transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión.

Se considerará revocado el mandato si se aprueba con un resultado no inferior al 60% de los votantes, siempre que el número de sufragios no sea menor al 60% de la votación con la que se eligió al mandatario. La Ley 741 de 2002 estableció una participación del 55% y una votación de la mitad más uno cuando la razón de la revocatoria es el incumplimiento del programa registrado.

Revocado el mandato a un gobernador o a un alcalde, se convocará a elecciones para escoger al sucesor dentro de los 30 días siguientes.

#### 4. *Balance. ¿Ha tenido éxito en Colombia la democracia directa?*

Las tentativas de convocatoria de referendos han fracasado. La puesta en práctica de los mismos es una asignatura pendiente. En general, se estima que el desarrollo de los mecanismos de participación todavía está en veros, aunque las consultas municipales han tenido éxito relativo. No obstante, pese a los mencionados reveses, hay síntomas de un mayor deseo de participación en la sociedad colombiana, aunque todavía éste es incipiente.

Se considera que los requisitos dispuestos por la ley para validar la iniciativa ciudadana (número y examen de las firmas, verificación por dactiloscopistas y grafólogos, procedimientos ante el órgano electoral) son demasiado dispendiosos. La lista de materias excluidas, aunque se justifica por razón del conflicto interno y por el temor de que grupos armados usen indebidamente la democracia participativa, debería ser materia de nueva valoración. Los métodos de información a la ciudadanía no están suficientemente desarrollados. En fin, existe todavía cierto recelo en los partidos y el Congreso sobre estos mecanismos.

### IV. REFORMA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

#### 1. *Democratización interna*

Las características principales del esquema de partidos incorporado a la Constitución de 1991 son éstas:

- 1) Se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos y la libertad de afiliarse o retirarse de ellos. La diferencia entre partidos y movimientos, aunque relativamente clara en la teoría (los partidos son organizaciones permanentes, los movimientos obedecen a determinadas coyunturas) en la práctica se comportan de manera sustancialmente igual.
- 2) También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a actuar en la vida política. En muchos aspectos se asimilaron a los partidos.
- 3) El Consejo Nacional Electoral reconoce personería jurídica a los partidos y movimientos que obtengan 50,000 votos o firmas de apoyo.
- 4) Los partidos y movimientos pueden presentar candidaturas sin requisito adicional alguno. Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos gozan de igual derecho, garantizando la seriedad de las inscripciones. En la práctica, el régimen de postulación es libérrimo. Como se explicó, cada partido o movimiento presentaba candidaturas múltiples.
- 5) En votación estrecha en la Constituyente, una ligera mayoría dispuso que la ley no puede establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos. Quedó paralizado hasta 2003 todo el proceso de democratización interna, al menos en el plano institucional. El papel del Estado se limitaba a regular la democracia interpartidaria.
- 6) Como se verá, todos los protagonistas (partidos, movimientos, grupos significativos y —en la práctica, aunque no en la ley— hasta los candidatos) reciben financiación estatal.
- 7) Los partidos y movimientos con personería tienen derecho a utilizar los medios de comunicación del Estado para difundir sus ideas y hacer propaganda. Pero aunque con limitaciones, los demás partidos y movimientos y los candidatos presidenciales gozan del mismo derecho.
- 8) No existían normas que impidiesen el transfuguismo y la doble militancia.
- 9) El Estado colabora con la realización de consultas internas para escoger candidatos y con la elección democrática de directivos. Esta colaboración era instrumental y, dada la mencionada restricción

constitucional, no tenía verdadera incidencia en la vida interior de los partidos.

Las principales modificaciones que se desprenden del Acto Legislativo 1 de 2003 son:

- a) Los partidos y movimientos se organizarán democráticamente. Desapareció la restricción constitucional en este punto.
- b) Se aplican las normas de financiación estatal y acceso a los medios a las consultas internas de los partidos.
- c) Se aumenta al 2% de los votos el requisito para obtener personería.
- d) Los partidos votarán en bancada en las corporaciones públicas. Como se dijo, en los estatutos se regularán los asuntos de conciencia respecto de los cuales el voto será libre. Allí mismo se establecerán sanciones graduales, que podrán llegar a la expulsión y la pérdida del derecho al voto.
- e) Se amplía la utilización de los medios, antes restringida a los medios de propiedad estatal.
- f) Se estableció la obligación de presentar candidaturas y listas únicas.
- g) Se prohíbe a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento. Se limita el transfuguismo, entendiendo por tal la costumbre acentuada de votar en el Congreso sin consideración a la posición del partido.

Un balance de la situación mostraría que aunque la nueva legislación dispone con carácter obligatorio la utilización de métodos democráticos para la elección de directivos, esta norma todavía requiere desarrollos reales. En la práctica, aunque se observa una creciente tendencia a que este principio sea efectivo, todavía es difícil precisar los contornos concretos de esta obligación, la cual hasta ahora se ha quedado escrita.

Asimismo, se prevé que el apoyo a los procesos de consulta para escoger candidaturas podría ampliar la utilización de este mecanismo. Antes, el apoyo del Estado se limitaba a elementos logísticos. Ahora se ha abierto la posibilidad de financiación estatal y uso de los medios. No obstante, todavía se requieren precisiones al respecto, en cuanto a la verdadera dimensión del apoyo. En cuanto a los partidos, el Liberal ha venido usando desde antes el sistema de consulta para escoger candidato presidencial, en concurrencia con las elecciones del Congreso. El Partido

Conservador ha implantado un mecanismo de convención ampliada que si bien no implica una votación abierta, sí constituye un mecanismo de consulta selectiva a las bases partidarias y, por fin, en las pasadas elecciones el Polo Democrático Independiente (de izquierda) utilizó también la consulta popular.

## 2. *Financiamiento de partidos y campañas*

En éste, como en los demás temas, hay que distinguir el esquema que arranca en 1991 y las modificaciones dispuestas en 2003 y 2004.

### A. *La normatividad de 1991*

Se presenta enseguida una descripción general de las normas que regulaban la materia antes de 2003.

#### a. Tipo de sistema de financiamiento

La legislación colombiana establece un sistema mixto de financiamiento, en parte público y en parte de origen privado. Respecto del primero, se ha previsto tanto la financiación por parte del Estado de las actividades permanentes de los partidos, como de las campañas. El financiamiento público de las campañas se realiza de manera directa mediante la reposición parcial y posterior de los gastos de las mismas, y de manera indirecta a través del otorgamiento de facilidades y garantías de diversa índole.

La financiación privada está sometida a controles, límites, publicidad y régimen de sanciones.

#### b. Actividades objeto del financiamiento

##### a) Financiamiento público directo

1) *Financiación de actividades ordinarias de los partidos.* Se creó el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, el cual se alimenta anualmente con partidas directas del presupuesto nacional, calculadas en proporción al número de votantes.

Son beneficiarios de dichas sumas los partidos y movimientos con personería jurídica o con representación en el Congreso, aun si carecen de aquélla.

Los criterios para la distribución de dicha suma son los siguientes:

El 10% se divide por partes iguales entre todos los partidos y movimientos políticos con derecho a financiación.

El 50% se distribuye en proporción al número de escaños obtenidos en la última elección de Congreso o de asambleas departamentales, según el caso.

Estas dos sumas son de libre destinación e inversión en actividades propias de los partidos o movimientos.

El 30% para contribuir a las actividades que realicen los partidos y movimientos para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos. Anualmente, el Consejo Nacional Electoral reglamenta la forma de distribución de este porcentaje de manera que consulte el número de votos obtenidos en la última elección de representantes a la Cámara.

El 10% restante no tiene asignación específica.<sup>11</sup>

2) *Financiación de campañas.* Como se dijo, en Colombia hay un esquema de financiación mixta (público-privado) con reposición parcial y posterior de los gastos de las campañas.

La entrega de los valores correspondientes puede hacerse a través de los partidos o movimientos, o de sus organizaciones adscritas (tales como fundaciones constituidas para tal fin). También se hace a los grupos o movimientos sociales, salvo que se trate de candidatos independientes o respaldados por movimientos sin personería jurídica, en cuyo evento el aporte le será entregado al candidato o a la persona, natural o jurídica, que éste señale.

#### b. Financiamiento público indirecto

1) *Espacios gratuitos en radio y televisión.* Se establece, como principio general, la libertad de acceso de los partidos, movimientos y candidatos a los medios de comunicación.

En desarrollo de este principio, se distingue entre *divulgación política* y *propaganda electoral*. La primera es aquella que realizan los partidos y

<sup>11</sup> Los vacíos que deja el texto son producto de la declaratoria de inconstitucionalidad de algunos apartes.



movimientos con carácter institucional, con el fin de difundir y promover sus principios, programas y realizaciones, así como expresar su postura política frente a los temas de interés nacional. Este tipo de divulgación no está dirigido a obtener apoyo electoral de manera directa.

La divulgación política podrá difundirse en cualquier tiempo.

En cambio, la propaganda electoral, realizada por partidos, movimientos y candidatos, y por las personas que los apoyen, tiene el propósito explícito de obtener respaldo electoral.

La propaganda electoral, así definida, sólo puede difundirse durante los tres meses anteriores a las elecciones.

Se examinan enseguida las diversas formas como los partidos, movimientos y candidatos tienen acceso a los medios de comunicación, tanto para divulgación como para propaganda gratuita o pagada.

En el caso de los *medios de comunicación social del Estado*,<sup>12</sup> esto es, la televisión y la Radiodifusora Nacional de Colombia (operada por el Estado), los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tienen acceso gratuito de la siguiente manera:

En forma permanente, mediante la transmisión de programas institucionales de divulgación política, dentro de los treinta días anteriores a la elección presidencial para que los candidatos expongan sus tesis y programas.

En caso de segunda vuelta, se conceden nuevos espacios a los dos candidatos enfrentados. De igual modo, por petición conjunta de ellos, tendrán derecho a celebrar dos debates de sesenta minutos cada uno.

Nótese que en este caso —candidatos presidenciales— también tienen acceso aquellos inscritos por partidos o movimientos sin personería jurídica, por movimientos sociales o por grupos significativos de ciudadanos.<sup>13</sup>

En cuanto a la elección de Congreso, durante los treinta días anteriores a la elección, los partidos y movimientos con personería jurídica podrán disponer de espacios gratuitos a favor de sus candidatos. El Consejo

<sup>12</sup> La televisión es de propiedad estatal, pero en cuanto a su explotación coexisten dos canales operados por el Estado a través de concesiones por franjas, dos canales operados por particulares, un canal público operado directamente por el Estado y varios canales regionales y locales con o sin ánimo de lucro. Las regulaciones sobre espacios políticos se aplican a todos los canales.

<sup>13</sup> Se requiere la firma de 50,000 ciudadanos, a lo menos, para inscribir un candidato presidencial independiente.

Nacional Electoral (CNE) los distribuye y reglamenta de tal manera que se garantice el respeto a las instituciones y a la honra de las personas.

La distribución del 60% de los espacios de carácter permanente destinados a la divulgación institucional (numeral 1 del artículo 25 de la Ley 134 de 1994) se hace en función de la representación en la Cámara de Representantes. Aunque la ley no lo dice, el 40% se reparte en forma igualitaria.

La ley no señaló el criterio para la distribución de los espacios destinados a propaganda electoral a favor de los candidatos al Congreso (numeral 3 del artículo 25 de la Ley 13 de 1994), pero el CNE ha suplido ese vacío y ha ordenado una repartición igualitaria.<sup>14</sup>

2) *Franquicia postal*. Los partidos y movimientos con personería gozan de franquicia postal durante los seis meses anteriores a cualquier elección popular, la cual permite enviar por los correos nacionales impresos de hasta 50 gramos cada uno. El número de envíos será fijado por el gobierno en cada caso.

#### c. Barreras legales para la obtención del financiamiento

Existe un umbral que es necesario superar para tener derecho a la financiación estatal. En elecciones uninominales (presidente, gobernadores y alcaldes) se requiere obtener, a lo menos, el 5% del valor de los votos válidos emitidos. En cuanto a la elección por listas (Senado, Cámara, asambleas departamentales y concejos municipales) hay que obtener por lo menos un tercio de los votos depositados por la lista que haya alcanzado un escaño con el menor de los residuos.

#### d. Financiamiento privado. Restricción de donaciones. Prohibiciones

Con seis meses de antelación a cada elección, el CNE fija el tope máximo de inversión en cada campaña, sea que ella provenga del propio peculio del candidato, de sus familiares o de contribuciones privadas. Para señalar ese monto se toma en consideración el censo de votantes, los costos de las campañas y el valor del aporte oficial.

<sup>14</sup> Resolución 258 del 23 de enero de 2002.

El candidato que exceda los topes no podrá recibir los aportes oficiales, sin perjuicio de las multas a que haya lugar.

En general, comparativamente con otros países de la región, las prohibiciones en la legislación colombiana son escasas. Como se dice en otro lugar, por fuerza de un fallo de la Corte Constitucional han quedado prohibidas recientemente las donaciones de personas jurídicas. De igual modo, como consecuencia de la reglamentación dictada por el Consejo Electoral, también se prohíben, tácitamente, las donaciones anónimas.

#### *f.* Criterios de asignación y límites a los desembolsos

Como se especificó en cada caso, los criterios de asignación son generalmente mixtos: parte de manera igualitaria y parte en función de la fuerza electoral.

En un principio, la asignación por reposición, contabilizada ciegamente multiplicando el valor del voto por el número de sufragios obtenidos, llegó a convertirse en una fuente de enriquecimiento de algunos grupos y candidatos. En efecto, resultó en algunos casos que la suma repuesta era mayor que la cantidad declarada a título de gastos de la campaña. En la actualidad, el valor declarado de lo gastado es, a su vez, límite máximo de la reposición estatal.

#### *g.* Efectos de los regímenes de financiación

##### *a)* Financiación, transparencia y equidad

Hecho el recuento de las normas, es necesario hacer un análisis de la realidad. Se verá que ésta, en muchos de los aspectos tratados, dista mucho de la arquitectura legal.

La implantación de un sistema de financiación estatal de partidos y campañas ha generado mayores condiciones de equidad para el ejercicio de la participación política. Es evidente que no sólo han surgido fuerzas políticas nuevas, sino que, en el interior de los propios partidos, fracciones o matices que plantean una propuesta renovadora han podido sobrevivir; su voz no ha sido ahogada de plano como ocurrió antes. Ciertamente es que la financiación pública no es la única causa. También han jugado en beneficio de esta apertura otros elementos normativos en relación con el

sistema de partidos, así como un clima sociológico predispuesto a buscar, promover y alentar nuevas formas de expresión. Pero el efecto negativo es que, sin duda, un sistema de financiación que beneficia a destinatarios múltiples y hasta informales ha contribuido en proporción importante al proceso de fragmentación.

La laxitud y las imperfecciones de las regulaciones a la financiación privada continúan albergando factores que constituyen significativos obstáculos a la puesta en vigor de un esquema caracterizado por la plenitud de la equidad y la competencia justa.

Por otra parte, es común que unos mismos donantes hagan aportes a varias campañas. Los informes oficiales presentados por las campañas presidenciales de 2002 muestran que dos grandes grupos económicos contribuyeron a las tres campañas más grandes. El “Grupo Santodomingo” aportó exactamente la misma suma a Álvaro Uribe (elegido presidente) y a Horacio Serpa (segundo en votos): Col \$502 millones (USD \$300,000) y Col \$100 millones (USD \$40,000) a Noemí Sanín, tercera en votación. El Grupo Antioqueño aportó sumas casi iguales a las dos primeras campañas: Col \$477 y \$453 millones (USD \$190,000 y 180,000) respectivamente, y Col \$290 millones a la señora Sanín.

Contrasta lo anterior con la campaña de Luis Eduardo Garzón, de la izquierda, que costó Col \$1,187 millones (USD \$480,000) y recibió una sola donación en dinero de una fundación, además de Col \$370 millones de miembros del movimiento (USD \$148,000) y \$634 millones (USD \$250,000) en especie.

En segundo lugar, la financiación basada en pequeñas sumas aportadas por muchos seguidores es casi inexistente. Casi siempre los donantes son empresarios de algún tamaño. El 25% de los gastos reportados en la campaña de Álvaro Uribe (sobre un total de Col \$13,800 millones o USD \$5.5 millones) corresponde a donaciones de Col \$100 millones o más (USD \$40,000), provenientes de empresas de tamaño grande. En el caso de Horacio Serpa, ese porcentaje asciende al 11% (sobre un total de Col \$11,450 millones reportados, esto es, USD \$4.5 millones). Y para Noemí Sanín, la cifra se sitúa en el 15%<sup>15</sup> sobre un total de gastos reportados de Col \$4,052 millones (USD \$1,600,000).

<sup>15</sup> Excluyendo Col \$183 millones, producto de reposición estatal de una elección anterior.

En tercer lugar, los destinatarios de los aportes privados sólo son, en general, los candidatos exitosos. Así, por ejemplo, los candidatos Uribe y Serpa se llevaron el 82% del total aportado.

Por fin, el control a la irrupción de dineros negros no es eficaz. Aunque las elecciones presidenciales de 2002 y de 2006 han sido limpias y ceñidas a la ley, no puede decirse lo mismo de las elecciones para el Congreso. En este caso hay interferencia de los dineros de la corrupción, del narcotráfico y del lavado de activos de distinta fuente. También, en algunos lugares, se ha presentado presión sobre el elector en zonas de fuerte presencia de la guerrilla y las autodefensas. El peso del clientelismo tiene altísima significación, sobre todo allí donde el voto libre, conocido como “voto de opinión”, es escaso.

#### b) Consecuencias sobre el régimen de partidos y el régimen político en general

El efecto de los elementos negativos descritos sobre los resultados electorales, particularmente en la elección de cuerpos colegiados en ciertas zonas, es muy fuerte.

Ya se dijo que el rango inmoderadamente amplio de beneficiarios de la financiación estatal y el alto grado de informalidad de éstos (organizaciones sociales y grupos significativos de ciudadanos, aun sin personería jurídica, y candidatos independientes y solitarios) ha contribuido a reforzar el proceso de disgregación de los partidos.

La confianza de la opinión respecto del Congreso ha llegado a sus mínimos históricos, a lo cual ha contribuido el que, en el pasado, no pocas veces se evidenció el interés del narcotráfico en la expedición de leyes que le favorecían, circunstancia que sólo pudo ser evitada por la denuncia oportuna de algunos congresistas y de los medios de comunicación masiva.

#### c) Aumento de costos

Todos los analistas afirman que los costos de las campañas han ido en aumento. El punto de quiebre fue la campaña de 1994, cuando se dieron dos fenómenos concomitantes por vez primera: la segunda vuelta electo-

ral y la utilización de avisos pagados en la televisión. Estas nuevas exigencias de dinero, cuyo efecto no fue tal vez oportunamente medido por las campañas, dada la falta de experiencia anterior, crearon una sed de dinero que utilizaron los carteles de la droga para infiltrar la actividad política.

No obstante, dineros de actividades ilícitas habían penetrado en las campañas del Congreso desde mucho antes. Y si bien esta circunstancia no se ha repetido en las campañas presidenciales, se sabe que su efecto sobre otro tipo de elecciones permanece.

El inveterado aporte del clientelismo es inocultable en las elecciones no presidenciales. Hay una labor de intermediación *de facto* entre la población y los servicios estatales. Éste es un claro instrumento de consecución de votos. Los dineros públicos, pues, juegan su papel, no tanto porque mediante desviación vayan de manera directa en auxilio de las campañas, sino mediante el mecanismo indirecto descrito.

#### d) Cuantificación del financiamiento

En general, sobre todo después de la experiencia de 1994, las campañas presidenciales cumplen las reglas de financiación y respetan los topes impuestos por el órgano electoral, que para las elecciones de 2002 fueron de Col \$14,000 millones (USD \$5.6 millones) para la primera vuelta y Col \$7,000 millones para la segunda vuelta (USD \$2.8 millones), la cual, no obstante, no tuvo lugar.

En tales condiciones, la inversión global en esa campaña electoral por parte de partidos y movimientos pudo haber ascendido a Col \$65,000 millones (USD \$23.5 millones),<sup>16</sup> de los cuales se repuso por parte del Estado aproximadamente el 50%.

Enseguida se incorpora la relación de costos de las campañas reportados por los tres candidatos principales en la campaña de 2002:

<sup>16</sup> Por su parte, la organización electoral gastó Col \$60,000 millones (USD \$21.5 millones) en la elección presidencial de 2002 y Col \$80,000 millones (USD \$28 millones) en la de Congreso.

CUADRO 2. COSTO DE LAS CAMPAÑAS DE LOS TRES CANDIDATOS MAYORITARIOS PARA LAS ELECCIONES A LA PRESIDENCIA DE 2002

<i>Candidato</i>	<i>Costo de la campaña</i>
Álvaro Uribe Vélez	Col \$13,800 millones (USD \$5.5 millones)
Horacio Serpa Uribe	Col \$11,450 millones (USD \$4.5 millones)
Noemí Sanín	Col \$4,052 millones (USD \$1.6 millones)

En cuanto a la pasada elección de 2006, un cuadro semejante al anterior, restringido a los principales candidatos, basado en datos oficiales del Consejo Nacional Electoral, arroja el siguiente resultado:

CUADRO 3. CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. FONDO NACIONAL DE FINANCIACIÓN DE PARTIDOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES

<i>Presidente</i>					
<i>Candidato</i>	<i>Total ingresos</i>	<i>Total gastos</i>	<i>Contribuciones partido</i>	<i>Donaciones o recursos propios</i>	<i>Anticipos</i>
Antanas Mockus Sivika	371,402,675	367,682,937	41,759,484	329,643,191	0
Álvaro Uribe Vélez	5,836,528,623	9,656,921,833	0	1,841,005,000	4,080,000,000
Carlos Emilio Gaviria Díaz	3,476,399,600	8,956,399,600	0	202,741,131	5,480,000,000
Horacio Serpa Uribe	2,868,510,355	8,043,157,901	0	45,000,000	5,480,000,000

El problema de la elección de Congreso es más complejo. En primer lugar, las costumbres políticas varían mucho de una región a otra. En las re-

giones apartadas el peso de la maquinaria es mucho mayor y la sensibilidad respecto de estos temas es menor. Hay un alto grado de permisividad. Esto implica también modificaciones en el origen y destino de los recursos. En el primer caso, voto de opinión, el origen privilegia las donaciones provenientes de empresas formales. Asimismo, el dinero se emplea en propaganda y otras actividades menos personalizadas. Por el contrario, en las pequeñas poblaciones y zonas rurales, es menos claro el origen de los recursos. En muchas ocasiones, los reportes al CNE señalan un alto porcentaje de ingresos propios, difícilmente controlables. En cuanto a los gastos, predominan los relacionados con transporte y actividades de fomento el día mismo de las elecciones, lo cual encubre en algunos lugares la compra directa de votos.

#### *h. Acceso a los medios de comunicación*

##### *a) Aplicabilidad de la legislación sobre acceso a los medios*

Las normas brindan acceso a los partidos y movimientos, particularmente a través de espacios gratuitos; prohíben la propaganda electoral por fuera de la época de campaña; establecen tarifas especiales para la radio, y respecto de los medios electromagnéticos, garantizan el equilibrio informativo. Con excepción de este último punto, la normatividad se cumple adecuadamente.

Pero muchos de los problemas están por fuera del marco normativo. En efecto, las deficiencias preponderantes estriban en la falta de equidad en la información, sobre todo en los noticieros y programas de opinión, y el alto costo de la publicidad, particularmente los avisos pagados en televisión.

Tal como se dijo en cuanto a la financiación, la dispersión de partidos, movimientos y candidaturas es un dato esencial para el análisis, el cual se repite en este campo. La distribución infinitesimal de espacios gratuitos, cuya duración es insignificante, no sólo hace que el mensaje se difumine, sino que el espectador hace caso omiso de la abigarrada publicidad.

Hasta 1994,<sup>17</sup> la publicidad pagada en televisión estaba prohibida. Sólo era permitida en los otros medios. En televisión había solamente espa-

<sup>17</sup> Ley 130.



cios gratuitos. Ya se dijo que esta innovación aumentó sustancialmente los costos. También afectó negativamente la relativa equidad preexistente, puesto que sólo los candidatos con amplia financiación pueden llevar un mensaje hasta su punto de saturación en la televisión. Muchos analistas sostienen que es necesario implantar un sistema exclusivo de franjas gratuitas en televisión, dado que los costos de éste medio son particularmente altos.

Por otra parte, respecto de los llamados espacios de opinión (*free press*), las principales cadenas de radio y televisión pertenecen a su vez a grandes grupos económicos con intereses en el sector financiero, productivo, etcétera. En tales condiciones, es claro que candidatos que impliquen algún tipo de amenaza para el *statu quo* reciben menor cobertura que los candidatos pro sistema. Aunque sutil, el conflicto con la libertad de expresión y la equidad en la contienda política es claro.

No existen disposiciones para limitar la propaganda del gobierno en periodos de campaña electoral pero, por otra parte, no se ha visto hasta ahora que este hecho haya sido significativo o que ejerza un influjo negativo en la libertad del elector. No han habido denuncias en la historia reciente sobre abusos en esta materia.

Hay casos concretos de conflictos de interés entre los principales donantes, los medios de su propiedad y los partidos una vez en el gobierno. No obstante, pareciera que de algún tiempo para acá esta circunstancia se ha atenuado.

El sistema de franjas gratuitas en televisión ha funcionado correctamente. El lunar, como se dijo, es la excesiva dispersión, producto no de la regulación sobre medios sino del sistema de partidos. No hay franjas en los demás medios ni pareciera ser éste un problema que los protagonistas sienten como grave.

b) Efectividad de los medios no legales para el acceso a los medios. Cuantificación y caracterización de los gastos en medios

En algunos casos se han acordado reglas voluntarias para garantizar la equidad en los espacios de opinión. En la última campaña presidencial no hubo quejas sobre el particular. En momentos de alta polarización en

el pasado (campañas de 1994 y 1998), las quejas fueron abundantes y los esfuerzos de autorregulación fallidos.

Para la campaña presidencial de 2002, la Corporación Transparencia por Colombia<sup>18</sup> estudió el comportamiento de los costos de la pauta publicitaria. El informe parte del monitoreo realizado por la firma IBOPE durante parte de la campaña sobre radio, televisión y prensa respecto de las campañas de Luis Eduardo Garzón, Noemí Sanín, Horacio Serpa y Álvaro Uribe.

El Estado asignó 5 horas 25 minutos en televisión para cada una de las 11 campañas, lo que da un total aproximado de 60 horas de información política de libre acceso a los ciudadanos. El incremento sobre campañas anteriores fue significativo.

Durante abril de 2002 (mes anterior a la elección) la inversión total en publicidad (pauta, no producción) de las 4 campañas anotadas ascendió a Col \$2,267 millones (USD \$900,000), que se distribuyeron así:<sup>19</sup>

CUADRO 4. INVERSIÓN EN PUBLICIDAD COMO PORCENTAJE DEL COSTO TOTAL DE LA CAMPAÑA DURANTE ABRIL DE 2002

<i>Candidato</i>	<i>Porcentaje invertido en publicidad</i>
Horacio Serpa Uribe	32.2%
Álvaro Uribe Vélez	33.5%
Noemí Sanín	25.8%
Luis Eduardo Garzón	8.5%

Durante mayo (hasta el día 22), en sólo televisión las mencionadas campañas invirtieron Col \$2,219 millones (USD \$880,000), es decir, una suma igual a toda la inversión de abril. La siguiente es la distribución:

<sup>18</sup> Organización no gubernamental privada que actúa como filial en Colombia de Transparencia Internacional.

<sup>19</sup> El registro incluye los costos de emisión en valores brutos menos un porcentaje calculado de descuento del 50%. No obstante, Transparencia cree que en algunos casos los descuentos no registrados a favor de algunos candidatos es mayor.

CUADRO 5. INVERSIÓN EN TELEVISIÓN COMO PORCENTAJE DEL COSTO TOTAL DE PUBLICIDAD DE LA CAMPAÑA DURANTE MAYO DE 2002

<i>Candidato</i>	<i>Porcentaje invertido en publicidad*</i>
Horacio Serpa Uribe	23%
Álvaro Uribe Vélez	24%
Noemí Sanín	37%
Luis Eduardo Garzón	16%

\* El mayor porcentaje se concentra en la televisión.

Transparencia estima que el gasto en televisión asciende al 50% del gasto total en las campañas presidenciales.

La capacidad de los organismos electorales para ocuparse del acceso a los medios es escasa. El Ministerio de Comunicaciones y la Comisión Nacional de Televisión sólo tienen funciones limitadas en materia electoral y prefieren dejar al Consejo la mayor responsabilidad.

*i. Sanciones y aplicación práctica de las mismas*

Las sanciones previstas se limitan a la imposición de multas. El exceso sobre los topes da lugar a la pérdida de toda financiación estatal. Como se verá luego, la reforma de 2003 previó la pérdida de la investidura.

*j. Papel de los órganos de control y grado de cumplimiento de la legislación*

La debilidad del órgano de control, el Consejo Nacional Electoral, es manifiesta. Carece de medios reales y efectivos. Como se señala en otro lugar, el origen partidista de los consejeros le resta capacidad e imparcialidad.

Quien esto escribe ha señalado, en relación con este punto, que en el CNE confluyen dos tipos de funciones. Para la primera de ellas, esto es,

la supervisión de la preparación de los eventos electorales, es conveniente que sus miembros tengan representatividad política. En cambio, para la segunda, o sea la aplicación de la ley y del poder sancionatorio, se requiere un órgano independiente.

#### *B. Reforma de 2003*

El Acto Legislativo 1 de ese año introdujo algunas reformas, las cuales se pueden esquematizar de la siguiente manera:

- a) Se enfatiza que la difusión política se hará por todos los medios, públicos y privados. El Estado costeará el valor de la difusión en estos últimos.
- b) La violación de los topes implica la pérdida de la investidura o el cargo.
- c) Se amplía la financiación a las consultas populares internas.

#### *C. Reforma de 2004*

El Acto Legislativo 2 de 2004, por medio del cual se implantó la reelección presidencial, trajo inmensos avances en materia de financiación de campañas, las cuales se pueden resumir de la siguiente manera:

Debe quedar claro que este análisis se limita a las campañas presidenciales que tienen hoy, por virtud del mencionado Acto, un régimen distinto a los demás eventos electorales.

##### *a. De la proporcionalidad a la igualdad*

En el panorama de las soluciones comparadas se presenta una disyuntiva central en relación con la forma de aplicar a los diversos partidos y movimientos las normas de financiación estatal. Los dos polos opuestos son la igualdad y la proporcionalidad. En función del primer concepto se privilegia la repartición igualitaria de los bienes públicos entre los distintos contendientes. Al otro extremo se utiliza exclusivamente el concepto de proporcionalidad, bien sea medido en términos de número de votos, escaños en el Congreso o criterios semejantes.

En Colombia, tanto desde la versión original de la Constitución de 1991 como en los desarrollos de la reforma política (Acto Legislativo 01/03), el eje fundamental era el esquema proporcional, por cuanto el mecanismo fundamental (aunque con excepciones en relación con la financiación pública indirecta) era la reposición del costo de los votos obtenidos.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-1153-05, advierte, para las campañas presidenciales, que el criterio de reposición de votos (proporcional a ultranza) fue modificado por el Acto legislativo 02/04, el cual, a propósito de brindar garantías en vista de la nueva realidad de un presidente que es a la vez candidato, menciona la *igualdad entre contendientes* como el concepto central.

Ese es, pues, un primer avance del nuevo esquema normativo, altamente saludable, en cuanto reafirma que un criterio exclusivamente ligado a la proporcionalidad (fuerza electoral), sin correctivos igualitarios, sería inconstitucional. En mi opinión, este nuevo marco es más equitativo.

#### b. Financiación preponderantemente estatal

En el caso colombiano, dados escándalos relativamente recientes y el peligro de incidencia del narcotráfico en la política, ha aumentado el número de analistas que abogan por una financiación totalmente estatal. Esta solución, aunque aparentemente es ideal, tiene serios cuestionamientos. Por un lado, desconecta el ejercicio de la política de la sociedad. La financiación es también un modo de participación. Osifica a los partidos y los convierte en apéndices del Estado. Por otro lado, es apenas una ilusión: el que la ley disponga una financiación puramente pública, apenas aleja levemente la incidencia del dinero negro.

La solución adoptada en este nuevo marco normativo colombiano parece bastante razonable. Se estipula una financiación preponderantemente estatal para la campaña presidencial. La Corte, en la sentencia C-1153-05, ha entendido por tal aquella en la que los recursos públicos superan, a lo menos, el 50% del total. El desarrollo práctico llevó en el 2006 a una financiación pública cercana al 80%, algo que satisface la postura de los más amigos de la financiación pública, pero que, a su vez, impide caer en sus excesos.

### *c. Financiación estatal previa*

Desde la implantación de la financiación estatal de partidos y campañas en Colombia, se ha sostenido que el esquema —basado, como se ha dicho, de manera primordial, en la reposición parcial del costo de las campañas— desfavorece a los partidos pequeños y, sobre todo, a los nuevos. Quienes no han participado antes en la contienda carecen de base suficiente al momento de comenzar una campaña, en comparación con quienes han recibido financiación antes.

Este problema ha sido aliviado en gran medida en el nuevo esquema adoptado para las campañas presidenciales.

La puesta en práctica de un sistema de anticipos da lugar a un escenario más abierto y más equitativo.

El anticipo se entrega de forma totalmente igualitaria a quienes demuestren cumplir con los requisitos mínimos establecidos.

Éstos son bastante razonables: que el partido haya obtenido el 4% de la votación, o en tratándose de candidatos independientes, inscribirse con apoyos ciudadanos (firmas) equivalentes al 3% de los votos depositados para presidente en la elección anterior.

### *d. Reposición*

Para tener derecho a la reposición, se exige haber obtenido a lo menos el 4% de los votos válidos depositados, umbral que es totalmente razonable, a fin de impedir que la financiación estatal obre como coadyuvante del proceso de finlandización de los partidos.

### *e. Topes diferenciales*

Como es sabido, una de las herramientas que suele utilizarse para buscar a la vez un marco más equitativo en el terreno de la financiación de la política y conjurar, o al menos atenuar, el riesgo permanente del componente plutocrático, en virtud del cual se genera un círculo vicioso de la financiación como palanca para obtener favores del gobierno o el Congreso, ha sido el establecimiento de topes.

Tales topes son de dos categorías: límites al gasto o al ingreso global en las campañas y los partidos y límites a cada uno de los aportes.

*f.* Topes individuales

En Colombia sólo habían existido hasta ahora límites globales según determinación del Consejo Nacional Electoral.

Fuimos varios los analistas que echamos de menos una regulación sobre límites a cada aporte, con el criterio de que a una mayor dispersión de las fuentes de la financiación, los riesgos de la plutocracia —y de la corrupción— eran menores.

El mayor avance en esta materia es haber dispuesto por primera vez este tipo de límites.

En efecto, se ha establecido que ningún aportante particular —persona natural— puede donar más del 2% del monto global fijado para la campaña.

*g.* Prohibiciones

Por decisión de la Corte Constitucional, han quedado prohibidas las donaciones provenientes de personas jurídicas. Esta prohibición se suma a la relacionada con donaciones anónimas, las cuales también están prohibidas de manera indirecta.

*h.* Cuenta única. Transparencia

La cuenta única había sido también una vieja aspiración de quienes nos ocupamos de estos temas. En este caso se ha implantado con resultados que se esperan benéficos en términos de transparencia y control.

*i.* Gerente de campaña

También en este punto se ha incorporado una idea largamente acariciada por los expertos. Se prevé la designación obligatoria de un gerente de campaña (y subgerentes en los departamentos) con serias responsabilidades en cuanto al cumplimiento de las normas. La responsabilidad explícita del gerente no disminuye la del candidato, el auditor y el tesorero. En efecto, todos éstos responden solidariamente en lo relacionado con la oportunidad de la rendición de cuentas y el cumplimiento de la ley, expresión esta última suficientemente amplia (artículo 19).

#### *j.* Libros. Aportes

Así como antes la regulación de los libros de contabilidad que deben llevar las campañas eran materia apenas de resoluciones del CNE, hoy tienen carácter legal, así como la relacionada con la lista completa y debidamente identificada de todos los aportantes.

#### *k.* Auditorías

Crea la ley dos sistemas de auditoría: interna y externa.

La primera tiene el objeto de “garantizar el adecuado control interno en el manejo de los ingresos y gastos de la campaña presidencial”. Para ese efecto, quienes inscriban candidatos crearán un sistema de auditoría interna como condición para iniciar la recepción de los aportes y contribuciones de los particulares y/o de recibir los recursos de financiación estatal.

Este auditor es solidariamente responsable con los demás.

En cuanto a la segunda, el CNE tendrá a su cargo la realización de la auditoría externa sobre los recursos de financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y de las campañas electorales.

#### *l.* Sanciones

Todo este conjunto normativo ha implicado un aumento considerable de las sanciones, cuya debilidad en el régimen anterior era manifiesta.

La reforma política (Acto Legislativo 01/03) ya había prescrito por su parte que “la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo”.

Esta norma, recibida favorablemente por los expertos, tenía sin embargo un punto débil en cuanto cobijaba al presidente de la República. Se pensaba que era un factor de inestabilidad indeseable. Por esta razón, y para corregir cualquier exceso, la ley señaló que toda queja por este motivo contra el presidente debe ser tramitada de conformidad con las normas sobre indignidad por mala conducta que exigen acusación de la Cámara y juzgamiento en el Senado. Además, la denuncia contra el presidente sólo puede ser interpuesta dentro de los 30 días siguientes a la elección presidencial.



Adicionalmente, como ya se dijo, el exceso en el gasto electoral produce la pérdida del auxilio estatal por reposición de votos.

Finalmente, el CNE tiene la potestad de imponer multas por violación del régimen de financiación.

#### *m. Papel del órgano de control*

Aunque el CNE tiene la competencia para llevar a la práctica la normatividad en este campo, ésta es, en verdad, una simple apariencia legal.

Por un lado, la debilidad instrumental de este organismo es manifiesta. Carece de recursos físicos, orgánicos y logísticas para llevar a cabo una verdadera tarea de control. Las herramientas reales con que cuenta el CNE son bastante limitadas.

Además, su origen partidario le resta independencia para cumplir su labor a cabalidad.

#### *D. Conclusiones*

Como se ha visto, creemos que hay serios avances en la materia en cuanto a las elecciones presidenciales. Somos optimistas en cuanto a la aplicación de los nuevos mecanismos de control, por cuanto en términos generales, de cierto momento para acá, se puede afirmar que las elecciones presidenciales en Colombia se han desarrollado en un marco de mayor pulcritud, transparencia y cumplimiento de las normas.

No obstante, todavía quedan algunas reflexiones preocupantes.

En efecto, en el caso de las elecciones para el Congreso y en las elecciones locales el control no es efectivo. Todavía se presenta no sólo financiación ilegal en cuanto a los topes y demás regulaciones, sino que en algunos casos la infiltración de dineros provenientes del narcotráfico y la corrupción son notorias.

En la práctica, los organismos electorales siguen siendo demasiado débiles. Las normas se distancian de la realidad.

Si a esto se suma una larga tradición de fraude y mixtificación electoral, el origen cuasi-partidista de los miembros del Consejo, la pérdida de imparcialidad en muchos estamentos de la Registraduría y la evidente morosidad en la decisión judicial de las controversias electorales, es claro que el sistema electoral en Colombia es bastante débil.

### 3. *Transfuguismo político. Ley de bancadas*

Durante el primer ciclo histórico descrito al principio de este ensayo, esto es, el correspondiente al predominio de partidos tradicionales —Liberal y Conservador— cuya acción se desenvolvía más en el campo de la política real que en el de la institucionalización normativa, fueron pocos los casos de transfuguismo. La preocupación por este fenómeno no existía. El arraigo cultural (casi pasional) de los partidos impedía la presencia de este fenómeno, dada la severa sanción social existente a la sazón.

Más adelante, en el periodo de disgregación partidaria y de explosión de nuevos y, usualmente, pequeños partidos, comenzó a generarse alguna preocupación, por lo que implicaba de incumplimiento del mandato conferido por los electores y por sus implicaciones negativas en el terreno de la gobernabilidad.

Sólo a partir de 2003 (Acto Legislativo 1 de 2003) comenzó la legislación a regular el asunto. De esta manera, puede decirse que el tratamiento de esta materia surge de la mano de la preocupación general por la erosión de la institucionalidad partidista, la dispersión y el sistema de favores personalizados en las relaciones gobierno-Congreso. Es en este contexto político en el que toman cuerpo las nuevas normas.

Por otro lado, el fenómeno del transfuguismo recibe tratamiento constitucional de manera armónica y correlativa con el trabajo colectivo en bancadas en el seno del Congreso, cuestión que apunta concretamente a aliviar los problemas derivados de las discutibles relaciones entre el gobierno y cada congresista.

Esto determina que la preocupación fundamental no es tanto el cambio formal de partido, sino el voto individual de cada congresista por fuera de los lineamientos oficiales de sus autoridades internas.

Como consecuencia de lo anterior, el artículo 107 de la Constitución fue reformado en 2003, mediante la inclusión del siguiente precepto: “En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica”.

A su vez, en el artículo 108 se incluyó esta norma:

Los estatutos de los partidos y movimientos políticos regularán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano

actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por éstas.

Los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del congresista, diputado, concejal o edil por el resto del periodo para el cual fue elegido.

Con fundamento en estas disposiciones, el Congreso dictó la Ley 974 de 2005 en la cual se desarrollan las anteriores ideas.

Las decisiones fundamentales de esta ley son:

- a) Los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo partido, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos constituyen una bancada en la respectiva corporación. Cada miembro de una corporación pública pertenecerá exclusivamente a una bancada.
- b) Los miembros de cada bancada actuarán en grupo y coordinadamente y emplearán mecanismos democráticos para tomar sus decisiones al interior de las corporaciones públicas en todos los temas que los estatutos del respectivo partido o movimiento político no establezcan como de conciencia.
- c) Los partidos deberán establecer en sus estatutos las reglas especiales para el funcionamiento de sus bancadas y los mecanismos para la coordinación de sus decisiones dentro de las corporaciones públicas.
- d) Asimismo, determinarán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del miembro de la respectiva corporación pública, observando el debido proceso.

Más adelante, mediante sentencia C-342 de 2006, la Corte Constitucional tuvo ocasión de eliminar ciertas imperfecciones de la ley y reafirmar, de manera bastante drástica y determinante, el propósito central de este conjunto normativo.

El aparte central de esta providencia dice así:

La proscripción de la doble militancia consagrada en el artículo 107 de la carta constitucional, apunta a consolidar partidos y movimientos políticos fuertes, en el sentido de evitar que determinados ciudadanos puedan interferir indebidamente en el funcionamiento de una organización política a la cual realmente no pertenecen e igualmente ejercer ciertos derechos estatutarios reservados a quienes sí comparten una determinada ideología o ideario político. En el caso de los miembros de corporaciones públicas llamados a representar y a defender una determinada ideología y un programa político en el seno de un órgano colegiado, la prohibición de la doble militancia es más severa y trasciende el simple ámbito de regulación de los partidos políticos, para desplegar todo su sentido y efectos en el adecuado y racional funcionamiento de los órganos de representación popular. De igual modo, el funcionamiento de un régimen de bancadas implica que no se trata ya de actuaciones individuales de los miembros de las corporaciones públicas, sino de los partidos y movimientos políticos representados en la respectiva bancada, que exige contar con una organización interna que desarrolle un determinado proyecto político. Por ello, la implantación constitucional de un régimen de bancadas implica la prohibición tajante de la doble militancia política, respecto de la cual, el Constituyente no previó ninguna excepción. En ese orden, permitir que un miembro de una bancada siga perteneciendo a ella y a la vez se inscriba por un partido o movimiento político diferente del que lo avaló, constituye una clara violación de la prohibición constitucional de pertenecer simultáneamente a dos partidos o movimientos políticos, lo cual además es incompatible e incoherente con el régimen de bancadas previsto en la Constitución.

En la práctica, hay que registrar, como se dice en otro lugar, que Colombia vive un periodo de transición que impide sacar conclusiones definitivas.

Los partidos de oposición han tratado de amoldarse más rápidamente a la ley de bancadas. Han mostrado mayor disciplina y un más alto grado de jerarquización. Se han utilizado métodos más democráticos en la discusión interna de las bancadas. No ha ocurrido lo mismo con la coalición de partidos en el gobierno. Continúan las disputas personalistas y el afán por obtener ventajas en la repartición de la burocracia y los contratos. No es improbable que la ausencia de estas ventajas es la que haya permitido a los partidos de oposición acomodarse de manera menos difícil a las nuevas normas y prácticas.

Por otro lado, no pocos congresistas han pretendido manejar con extrema amplitud el criterio de “cuestión de conciencia” para eludir el efecto de la ley de bancadas. Se dio el caso del jefe de uno de los partidos actualmente en el gobierno, quien propuso que el trámite de un proyecto reciente de reforma tributaria fuera calificado como asunto de conciencia. Si esta idea hubiese salido adelante, hubiese significado el fracaso de las nuevas normas.

Pese a lo dicho, parece que la tendencia es a lograr cada vez una más auténtica aplicación de la ley por parte de los partidos.

#### 4. *Discriminación positiva*

##### A. *Género*

Existe en Colombia la Ley 581 de 2000 del Congreso de Colombia (Ley de Cuotas), de conformidad con la cual un mínimo del 30% de los cargos de la administración deben ser desempeñados por mujeres.

La ley se aplica a los cargos de “máximo nivel decisorio” y “otros niveles directivos”. El incumplimiento de la ley constituye causal de mala conducta, que se sanciona con suspensión hasta por 30 días en el ejercicio del cargo, y con la destitución del mismo, en caso de persistir en la conducta, de conformidad con el régimen disciplinario vigente.

No obstante, por decisión de la Corte Constitucional, esta ley no se aplica a los cargos de elección popular y tiene igualmente restricciones en la rama judicial.

Aunque ha sido notable la presencia individual de mujeres en la vida política colombiana, todavía se considera que existe una menguada presencia femenina en los cuerpos de representación.

Como dice Margarita María Peláez Mejía,<sup>20</sup>

...un panorama desalentador se observa en el Congreso de la República de Colombia, dice Isabel Agaton S., abogada de La Casa de la Mujer de Bogotá. En él, tan sólo hay 13 senadoras de un total de 102 cargos: 15 mujeres representantes a la Cámara, de un total de 161.

Entre 1991 y 2000, únicamente el 5.04% de mujeres ocupaba el cargo de alcaldesa y el 14.57% se desempeñaba en las asambleas departamenta-

<sup>20</sup> “La ley de cuotas: un mecanismo para democratizar la democracia”, disponible en: [webs.uvibo.es/pmayobre](http://webs.uvibo.es/pmayobre).

les. Tampoco hubo mujeres gobernadoras. En el actual periodo de 2002 a 2003, hay sólo dos mujeres gobernadoras en todo el país.

La escasa presencia de mujeres no sólo se da en el plano presidencial o de jefatura de gobierno. También se presenta en las jerarquías militares, eclesiales, en la Corte Constitucional, en las directivas de los sindicatos, del sector financiero, del Secretariado de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), del Ejército de Liberación Nacional (ELN), del sector educativo.

#### *B. Otras poblaciones y minorías. Estímulos para fomentar su participación*

Además de los 100 senadores ordinarios, hay un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.

Asimismo, los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior pueden sufragar en las elecciones para Senado de la República.

A su vez, en la Cámara de Representantes, además de los representantes elegidos en circunscripciones territoriales, habrá otros elegidos en circunscripción especial y en circunscripción internacional.

Mediante la primera se podrán elegir hasta cuatro representantes, distribuidos entre comunidades afrodescendientes e indígenas.

Para los colombianos residentes en el exterior existirá una circunscripción internacional mediante la cual se elegirá un representante a la Cámara.

No obstante, más allá de la anterior realidad normativa, todavía es incipiente una política dentro de los partidos dirigida a promover la participación de las minorías.

#### *5. Otras formas de participación política*

##### *Candidaturas independientes*

Ya se ha dicho que el sistema de postulación de candidatos fue libérrimo, hasta el punto de que contribuyó a profundizar el proceso de dispersión y desinstitucionalización de los partidos.

En efecto, antes de 2003 se le permitía postular candidatos a los grupos significativos de ciudadanos, para todo tipo de elecciones, mediante la presentación de firmas y de una póliza de seriedad. A partir de esta decisión, aumentó considerablemente el número de candidaturas independientes. En el nivel local llegó a presentarse un fenómeno interesante: la mayoría de los candidatos se negó a inscribirse por algún partido reconocido. Fenómeno similar, aunque en menor proporción, se presentó en el caso del Congreso.

La reforma de 2003 dispuso lo siguiente:

- El reconocimiento de los grupos significativos de ciudadanos se hizo más exigente por cuanto se requiere al menos el 2% de los votos en las elecciones de Senado o Cámara.
- El sistema de asignación de escaños es el de la cifra repartidora (D'Hondt).
- Para entrar efectivamente en la competencia (umbral) se requiere obtener al menos el 2% de la votación nacional para Senado, o el 50% del cociente electoral (producto de dividir el total de votos por el de puestos por proveer) para las demás corporaciones.

De esta manera, se ha presentado un fuerte desestímulo a las candidaturas independientes, dado que el sistema electoral premia de manera significativa a los grupos de mayor envergadura con el fin de combatir el fenómeno de la dispersión.

Estas normas han tenido resultados.

De hecho, no sólo se han reducido las candidaturas independientes, sino el número mismo de partidos reconocidos, el cual pasó de más de 70 a sólo 15,<sup>21</sup> y se espera que en las próximas elecciones sólo existan 5 o 6 partidos importantes.

## V. EVALUACIÓN FINAL. IMPACTO DE LAS REFORMAS

Como se señaló antes, las reformas relacionadas con el sistema electoral, el Congreso y la financiación de partidos, tuvieron como disparador,

<sup>21</sup> Datos oficiales de la Registraduría Nacional del Estado Civil: [www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co).

primero en la opinión pública, los medios de comunicación y la academia, y después en los partidos y en el Congreso, la erosión de legitimidad política de los elegidos. Particularmente, al igual que en otros países de América Latina, el nivel de aceptación del Congreso es uno de los más bajos en el elenco de las instituciones públicas.

Como consecuencia de este fenómeno, que además de haber sido intuido por la generalidad de los ciudadanos se hizo patente de manera empírica en todas las series consistentes de encuestas de opinión, hizo también presencia la crisis de representatividad.

Pero ésta tiene también una causa de origen diferente. Con el fin de hacer cesar la violencia interpartidaria que azotó a Colombia en los años cincuenta y sesenta, se llevó a cabo un pacto entre los partidos tradicionales —liberal y conservador— conocido con el nombre de Frente Nacional, el cual ostentó como elementos centrales la paridad en la administración (repartición igualitaria de los cargos entre ciudadanos de estos partidos) y la alternancia, en virtud de la cual el presidente de un partido debía ser reemplazado por otro perteneciente al otro de los dos partidos. Esto dio lugar a una concepción de hegemonía y exclusivismo bipartidista que generó no pocas tensiones políticas. Amplios sectores del mundo político alegaron que el sistema electoral carecía de la representatividad suficiente.

Cada vez fueron en aumento las voces que pedían una apertura política.

Dos elementos adicionales fueron factores coadyuvantes: el aumento de la percepción de corrupción entre dirigentes políticos y funcionarios, hecho que contribuyó de manera importante al clima de deslegitimación. Y, en segundo lugar, la violencia política que ahora revestía una nueva forma. En tanto el Frente Nacional fue eficaz para dar por terminada la época de la violencia entre los partidos tradicionales, se abrió una nueva etapa en la que la guerrilla, a nombre de una postura de izquierda, afectó seriamente ya no sólo a las fuerzas armadas sino a la población civil. Concomitantemente, se presentaron graves casos de exterminio de militantes de izquierda, defensores de derechos humanos y dirigentes sindicales a manos de grupos paramilitares o de autodefensa.

Todo esto condujo a una renovación institucional de marcada importancia mediante la expedición, a través de una Asamblea Constituyente elegida por voto popular, la cual gozó de amplio prestigio ciudadano, de la nueva Constitución de 1991, uno de cuyos factores determinantes fue



emprender la tarea de la apertura política mediante la serie de instituciones que se han reseñado antes.

No obstante, en vista de que la amplitud y apertura de las nuevas instituciones contribuyó a fomentar el proceso de disgregación partidaria, comenzó a surgir una nueva preocupación: la de la gobernabilidad. Es esta nueva idea la que movió las reformas de 2003 y años siguientes, cuyo propósito fue el de robustecer los partidos, mitigar el proceso de disgregación, racionalizar la tarea del Congreso y facilitar y validar los mecanismos de relación entre Ejecutivo y Congreso.

En un ejercicio de sincretismo habría que admitir que cada reforma llegó en su momento. La preocupación de 1991 era la apertura política. La de 2003 el rescate de los partidos.

En tal sentido, cada reforma ha rendido sus frutos, salvo las normas sobre racionalización de los mecanismos partidistas en un proceso inacabado cuyo balance definitivo no puede hacerse todavía.



## REFORMA POLÍTICA EN COSTA RICA

Rubén HERNÁNDEZ VALLE

SUMARIO: I. *Introducción: contexto general 1978-2006*. II. *Reformas al régimen de gobierno*. III. *La reforma del sistema electoral*. IV. *Reformas a la Ley de Partidos*. V. *Conclusiones*.

### I. INTRODUCCIÓN: CONTEXTO GENERAL 1978-2006

A partir de 1978, con el advenimiento de don Rodrigo Carazo a la Presidencia de la República, se produjo la primera crisis del modelo de Estado intervencionista que nos había regido desde los años cuarenta.

En efecto, la administración Carazo produjo la más profunda crisis económica y social de los últimos sesenta años en el país, de la cual no nos hemos repuesto todavía en su totalidad. Verbigracia, las tasas de inversión en obras públicas bajaron drásticamente y a pesar de que con el paso de los años se han ido restableciendo paulatinamente, lo cierto es que no se alcanzan todavía los niveles de las décadas de los sesenta y de los setenta. Los índices de pobreza, por su parte, llegaron hasta un increíble 54%. Hoy día se sitúan alrededor del 19%.

La crisis económica y social que produjo la administración Carazo tuvo también repercusiones en el ámbito político y, por ende, electoral. De esa forma, aunque el PLN logró ganar dos elecciones sucesivas —1982 y 1986—, perdió la de 1990 y volvió a recuperar la mayoría electoral en 1994.

A partir de las elecciones de 1998 se comenzó a resquebrajar el sistema bipartidista que nos regía desde 1949, lo cual se materializa dramáticamente en las elecciones de 2002 y 2006. También los comicios electorales de 1998 marcan el inicio del crecimiento acelerado del abstencionismo

electoral, que pasó de un 19% histórico a un 35%, y que en las dos últimas campañas electorales ha rondado el 33%.

Dentro de este contexto, se producen algunas reformas electorales importantes en 1996, 1997, 2001, 2002 y 2006, respectivamente. Al Código Electoral se le introducen importantes reformas en 1996 en materia de financiación privada de las campañas electorales, de regulación de la propaganda electoral, de la organización interna de los partidos políticos y del régimen sancionatorio.

En 1997 se reforma el artículo 98 de la Constitución para establecer dos principios fundamentales en la organización y funcionamiento de los partidos políticos: el reconocimiento expreso de que los partidos expresan el pluralismo político y la exigencia de que su estructura interna y funcionamiento deben ser democráticos.

En 2001 se dictan nuevas regulaciones relativas a la contribución estatal al financiamiento de las campañas políticas.

Finalmente, en 2002 se reforman los artículos 9o., 105, 124, 129 y 195 de la Constitución Política, con el fin de introducir en nuestro ordenamiento jurídico la iniciativa popular en la formación de la ley y el referendo tanto para aprobar leyes como para modificarlas o derogarlas. Este último instituto es también aplicable a las reformas constitucionales. Mediante Ley 8492 del 20 enero de 2006 se implementaron legislativamente los precitados institutos de democracia semidirecta.

## II. REFORMAS AL RÉGIMEN DE GOBIERNO

### 1. *Reformas para reequilibrar las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo*

La Constitución de 1949, como toda carta política, es el resultado del compromiso de las fuerzas políticas dominantes en ese momento. En efecto, con motivo de la guerra civil de 1948, encabezada por don José Figueres como consecuencia del desconocimiento que hizo el Congreso de la elección presidencial de ese año que dio como ganador al periodista Otilio Ulate Blanco, se instaló un gobierno *de facto* que duró 18 meses en funciones.

Una de las primeras medidas que adoptó la Junta Fundadora de la Segunda República fue justamente la convocatoria a una Asamblea Consti-

tuyente para que dictara un nuevo texto constitucional, pues se consideraba que el entonces vigente era obsoleto y, en alguna medida, había contribuido a los hechos de corrupción que dieron lugar a la guerra civil de 1948.

La Junta Fundadora nombró una Comisión de Juristas que elaboró un proyecto de Constitución, el cual consagraba un régimen semipresidencialista, tomado de la Constitución cubana de 1940, de efímera vigencia.

Sin embargo, la mayoría conservadora que integraba la Constituyente rechazó dicho texto como base de discusión y acordó tomar la derogada de 1871. La facción legislativa del Partido Social Demócrata, integrado por sólo 4 diputados pero que representaba la ideología sustentada por la Junta Fundadora, adoptó la táctica de presentar el texto elaborado por ellos por vía de mociones. De esa forma lograron que la Constituyente adoptara algunas de las nuevas instituciones jurídicas y políticas que la carta de 1871 no contemplaba. Verbigracia, el Régimen del Servicio Civil, la constitucionalización del régimen jurídico de la administración descentralizada y de los partidos políticos, la elevación del Tribunal Supremo de Elecciones a la categoría de órgano constitucional con absoluta independencia de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, etcétera.

De esa forma, la Constitución Política de 1949 fue el resultado del compromiso alcanzado entre las fuerzas conservadoras que dominaron la Constituyente, que pretendían mantener el Estado liberal que consagraba el texto constitucional de 1871, con las ideas del naciente grupo socialdemócrata, que propugnaba por la instauración de un moderno Estado social de derecho.

A final de cuentas se logró un texto equilibrado que respeta el régimen liberal de los derechos fundamentales pero a la vez introduce una cantidad importante de derechos prestacionales que han hecho posible que el Estado costarricense, a lo largo de los últimos casi sesenta años, haya desarrollado legislativa y jurisprudencialmente un régimen jurídico de avanzada en lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales.

La Constitución vigente, que data de 1949, moderó el régimen presidencialista a ultranza que consagraba la carta política de 1871. En esta última los poderes del presidente estaban tan concentrados que uno de nuestros más ilustres historiadores, Rodrigo Facio, llegó a decir que aquella Constitución consagraba un auténtico “Luis catorcismo republicano”.

Las principales reformas o transformaciones que ha sufrido el régimen político costarricense en la carta política de 1949 fueron las siguientes:

- a) El Poder Ejecutivo pasó de ser un órgano unipersonal, como es típico de los regímenes presidencialistas, a un Poder Ejecutivo compartido. Inclusive los tradicionales secretarios de Estado pasaron a llamarse ministros, a semejanza de los regímenes parlamentarios de gobierno.
- b) La mayoría de las funciones administrativas del Poder Ejecutivo las ejerce conjuntamente el presidente con el respectivo ministro. Verbigracia, ejecución y reglamentación de las leyes, la iniciativa en la formación de la ley, la emisión de reglamentos autónomos y decretos ejecutivos, la celebración de contratos administrativos, el nombramiento del personal administrativo, etcétera.
- c) El presidente conservó las atribuciones de nombrar y destituir discrecionalmente a los ministros, ejercer el mando supremo de la fuerza pública y representar oficialmente a la nación. Es decir, estas atribuciones son propias de un jefe de Estado en un sistema parlamentario, y las que, en Costa Rica, le confieren el carácter de superior jerárquico sobre los ministros, en virtud de que su mandato deriva del sufragio popular. En suma, el presidente sigue siendo, en esta concepción, el centro de gravitación política del Estado costarricense.
- d) Se creó un órgano colegiado dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, constituido por la reunión del presidente y sus ministros, bajo la presidencia del primero. Se trató de imitar, en alguna forma, el gabinete del sistema parlamentario. Las atribuciones de este órgano colegiado son de naturaleza política: nombramiento de los embajadores y de los directores de las instituciones descentralizadas; el ejercicio del derecho de gracia; la autorización para solicitar a la Asamblea Legislativa la declaratoria del estado de defensa nacional y la autorización para el reclutamiento militar; organizar el ejército; negociar la paz, y todos aquellos otros asuntos que le someta el presidente a su conocimiento.
- e) Dentro del ámbito de la función administrativa se constitucionalizaron algunas instituciones descentralizadas que se habían creado durante los años cuarenta y se sentaron las bases de su futuro régimen jurídico, lo que dio lugar a que proliferaran a partir de la década de

los años cincuenta. A tales instituciones se les dotó de autonomía de gobierno y administrativa. Casi toda la actividad técnica del Estado se descentralizó y se puso en manos de nuevos entes públicos autónomos. En 1968, sin embargo, se reformó la Constitución para someter tales instituciones en materia de gobierno al dominio de la ley.

- f) Las municipalidades fueron elevadas a la categoría de entes autónomos, desligándolas completamente de la tutela que hasta entonces había ejercido el Poder Ejecutivo sobre ellas.
- g) Se creó la Contraloría General de la República, a nivel de órgano constitucional, como encargada de vigilar la hacienda pública.
- h) Todas las funciones electorales, hasta ese momento compartidas entre el presidente de la República y la Asamblea Legislativa, fueron atribuidas a un órgano constitucional especializado en la materia: el Tribunal Supremo de Elecciones.
- i) Los cambios más importantes, desde el punto de vista del régimen político, aparte de la creación de un Poder Ejecutivo compartido, se dieron respecto de la Asamblea Legislativa. Para comenzar se cambió el nombre de Congreso por el de Asamblea Legislativa.

El periodo de sesiones ordinarias se extendió de tres a seis meses, con lo cual se limitó la influencia del Poder Ejecutivo sobre la actividad legislativa. Durante los periodos de sesiones extraordinarias sólo pueden conocerse proyectos de ley incluidos por el Poder Ejecutivo en el respectivo decreto de convocatoria, lo cual le permite al Ejecutivo manejar la agenda legislativa por seis meses al año.

Las transformaciones más significativas se dieron dentro del ámbito de la función de control político, hasta entonces desconocida por nuestra legislación constitucional.

Se le otorgó a la Asamblea Legislativa la facultad de interpelar a los ministros y la de censurarlos, por dos tercios de votos de los diputados presentes, cuando a juicio de los diputados aquéllos fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos. Se exceptúan en ambos casos los asuntos en trámite de carácter diplomático o que se refieran a operaciones militares pendientes.

También la Constitución de 1949 otorgó a la Asamblea Legislativa la facultad de nombrar comisiones de su seno para que investiguen cual-

quier asunto que la Asamblea les encomiende, y rindan el informe correspondiente. Las comisiones tienen libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzguen necesarios. Pueden recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí a cualquier persona, con el objeto de interrogarla.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico y formal, existe un equilibrio bastante razonable entre el Ejecutivo y el Legislativo. Sin embargo, en la praxis, este equilibrio se rompe en uno u otro sentido por otros factores.

El principal escollo que encuentra el Poder Ejecutivo para que sus iniciativas legislativas sean aprobadas con celeridad estriba en que existe un Reglamento Interno de la Asamblea que está diseñado para que las minorías parlamentarias ejerzan un auténtico derecho de veto. No existen plazos determinados para que los proyectos que el Poder Ejecutivo califique de interés nacional sean votados dentro de plazos razonables; existe la posibilidad de reiterar en Plenario mociones rechazadas en Comisión, y los plazos para defenderlas son sumamente largos; no existe, tampoco, una regulación del uso de la palabra tanto en Comisión como en el Pleno legislativo, lo que permite a los diputados boicotear reglamentariamente la votación de proyectos de interés para el Poder Ejecutivo. A estos problemas reglamentarios se ha añadido la posibilidad de la consulta facultativa de constitucionalidad de los proyectos de ley ordinarios ante la Sala Constitucional. En la praxis, este instrumento jurídico se utiliza como un medio de filibusterismo y chantaje político, lo cual ha desnaturalizado completamente a la institución, tal y como ocurrió en Alemania y España, donde hubo que derogarla.

A pesar de todo ello, el Poder Ejecutivo sigue siendo el órgano político central del sistema político costarricense. Él es el que determina el impulso político del país y el que prohíja la aprobación de las leyes más importantes, sobre todo durante los periodos de sesiones extraordinarias, en que tiene el monopolio de la iniciativa legislativa.

En la praxis, la Asamblea ha ido paulatinamente aprobando legislación que ha reducido sustancialmente, como lo veremos en el siguiente acápite, el radio de acción política y hasta administrativa del Poder Ejecutivo. Sin embargo, cabe señalar que buena parte de la culpa sobre esta claudicación de las potestades políticas y administrativas propias del órgano ejecutivo ha sido culpa suya, pues en su oportunidad no interpuso los vetos —por motivos de inconstitucionalidad o inconveniencia— que

debió haber interpuesto para evitar que le cercenaran las potestades políticas y administrativas que le garantiza la Constitución.

En cuanto a las facultades legislativas del presidente, pueden mencionarse el poder de veto, el cual se debe ejercer dentro de los diez días siguientes al recibo del proyecto de ley enviado por la Asamblea Legislativa para su promulgación. El veto puede ser interpuesto tanto por razones de inconstitucionalidad como de oportunidad.

En el primer caso, el conflicto constitucional es dirimido por la Sala Constitucional. Las partes del proyecto que llegaren a declararse contrarias a la carta política deben desecharse del proyecto y continuar con su tramitación. En tratándose de los vetos por razones de oportunidad, la Asamblea puede resellar la ley mediante el voto afirmativo de dos tercios del total de sus miembros.

El veto puede ser total o parcial. Sin embargo, nuestra legislación no autoriza la promulgación parcial de la ley, por lo que debe esperarse a que el proyecto sea resellado por la mayoría calificada de la Asamblea, y en el caso de los vetos por motivos de inconstitucionalidad esperar la resolución de la Sala Constitucional.

El Poder Ejecutivo puede emitir todo tipo de decretos ejecutivos, siempre dentro del marco de la legislación vigente, a fin de cumplir con el principio de legalidad que consagra el artículo 11 de la Constitución. Está implícitamente autorizado para dictar decretos de urgencia en caso de que estando la Asamblea Legislativa en receso, se suspendieren las garantías constitucionales. Sin embargo, tales decretos, para conservar su vigencia, deberán ser posteriormente ratificados por el órgano parlamentario. Jurídicamente, tales decretos tendrían fuerza de ley.

La agenda legislativa sólo puede ser controlada durante los periodos de sesiones extraordinarias, en que el Ejecutivo establece cuáles proyectos se pueden discutir. Durante los periodos de sesiones ordinarias la agenda legislativa es fijada conforme a las regulaciones establecidas en su Reglamento Interno. Cabe destacar, sin embargo, que normalmente se discuten proyectos de interés del Ejecutivo de manera preferencial, pues se producen negociaciones políticas con las otras fracciones parlamentarias que permiten elaborar una agenda parlamentaria que incluye fundamentalmente proyectos de ley que interesan al Ejecutivo.

Tanto el presupuesto ordinario de la República como sus modificaciones y los extraordinarios, son de iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo.



La Asamblea Legislativa, sin embargo, puede modificarlos, y en caso de que aumente los montos presupuestados por el Ejecutivo, debe indicar las nuevas fuentes de ingresos de donde se tomarán las partidas que se aumentan, las cuales tienen que ser previamente certificadas por la Contraloría General de la República.

El presupuesto ordinario tiene que quedar aprobado antes del 30 de noviembre de cada año. Curiosamente no hay ninguna solución jurídica si por alguna razón dicho proyecto de ley no pudiere ser votado antes de tal fecha.

Respecto de los proyectos de modificación presupuestaria, así como de los presupuestos extraordinarios, son los únicos casos contemplados en el Reglamento Interno de la Asamblea en que se establecen plazos máximos para que los respectivos proyectos sean sometidos a votación.

El Poder Ejecutivo tiene iniciativa en materia de referendo siempre que lo haga concomitantemente con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa. Es decir, la iniciativa del Poder Ejecutivo en la materia está sujeta a que sea respaldada al menos por 29 diputados de los 57 que integran la Asamblea Legislativa. En cambio, ésta tiene la facultad de ejercer esta facultad de manera autónoma cuando así lo acordaren al menos dos tercios de la totalidad de sus miembros.

Debe aclararse que la iniciativa del Poder Ejecutivo en materia de referendo se refiere tanto a proyectos que todavía no han ingresado en la corriente legislativa como a los que ya se encuentran en trámite, según lo ha determinado la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Si la iniciativa ya se encuentra en trámite legislativo, la Asamblea puede también acordar someterlo a referendo por la mayoría calificada de dos tercios del total de sus miembros.

Respecto de los poderes presidenciales no legislativos hay que señalar que el presidente dispone de facultades discrecionales para la formación de su gabinete, por lo que no requiere de ninguna ratificación por parte del órgano legislativo.

Asimismo, el presidente tiene plena discrecionalidad para destituir a sus ministros, sin que sea necesaria la autorización legislativa.

Como indicamos *supra*, la Asamblea puede censurar a los ministros por dos tercios del total de los diputados presentes a la hora de la votación, cuando aquéllos hayan incurrido en actos inconstitucionales, ilegales o hayan tenido actuaciones contrarias al interés público.

Respecto al control del Poder Legislativo sobre el presidente, no está previsto el régimen de preguntas parlamentarias. En cambio, sí existen las interpelaciones ministeriales, con la particularidad de que los ministros tienen la facultad de presentarse espontáneamente ante la Asamblea a rendir cuentas de sus actos. En la praxis, cuando se empieza a discutir la posibilidad de aprobar una moción para interpelar a un determinado ministro, éste se apersona de mutuo propio ante el órgano parlamentario a rendir cuentas. Lo anterior con el objeto de evitar que los diputados proponentes de la moción de interpelación tengan tiempo suficiente para preparar la comparecencia.

La Asamblea tiene la facultad de formar comisiones de investigación, las cuales tienen amplias facultades para investigar los asuntos que les encomiende el plenario legislativo. Sus recomendaciones, sin embargo, luego de ser aprobadas por el Pleno legislativo, no son vinculantes, sino que tienen un valor estrictamente político. En la praxis, la gran mayoría de las comisiones no llegan a la etapa de rendir el dictamen, y cuando lo hacen, muchos de ellos ni siquiera llegan a ser conocidos por el plenario, por lo que terminan archivándose. Sólo aquellos casos en que hay un auténtico interés público, los respectivos informes de las comisiones de investigación son discutidos y votados por el plenario legislativo.

Aunque la Asamblea carece de potestades respecto al nombramiento y destitución de los miembros del gabinete, por vía de la legislación ordinaria se le han otorgado al órgano parlamentario atribuciones de nombramiento y ratificación de algunos funcionarios públicos importantes. Por ejemplo, el Defensor de los Habitantes es nombrado por la Asamblea Legislativa. El nombramiento del procurador general de la República y del regulador general, así como de los miembros de la Junta Directiva del Banco Central, deben ser ratificados por el Pleno Legislativo. Si la votación de ratificación o rechazo del nombramiento de tales funcionarios no se produce dentro de los treinta días siguientes al envío de los respectivos nombres por parte del Ejecutivo, se produce automáticamente el silencio positivo y las personas elegidas por el Poder Ejecutivo se tienen como legalmente nombradas para ejercer sus cargos.

#### *A. Las reformas al régimen presidencialista*

Si la atemperación del estricto régimen presidencialista que caracteriza la Constitución de 1871 fue el principal motivo de su reforma, 19

años después de entrada en vigencia la carta política de 1949 se hizo necesaria una reforma constitucional para someter a las instituciones descentralizadas en materia de gobierno a la ley. En la praxis, estas instituciones, que proliferaron durante la década de los años cincuenta, se habían convertido en centros de poder independientes del Ejecutivo, y ello atentaba contra la coordinación de la acción gubernamental.

Posteriormente, durante la década de los años setenta se dictaron tres leyes que vinieron a reforzar el papel del Poder Ejecutivo como órgano político central del Estado costarricense. En efecto, primero se aprobó la Ley de Planificación Nacional, que sometió a la aprobación de la Oficina Nacional de Planificación, hoy día trasformada en Ministerio, los presupuestos de inversiones de todos los entes públicos estatales.

Posteriormente, la Ley de Presidencias Ejecutivas puso al frente de cada institución descentralizada a un presidente ejecutivo de nombramiento y remoción discrecional del Consejo de Gobierno.

El cuadro lo vino a completar la Ley General de la Administración Pública al establecer que corresponde al presidente y al ministro del ramo la dirección y coordinación de la administración, tanto central como descentralizada, del respectivo ramo.

De esa forma se volvió a fortalecer el régimen presidencialista que se había atenuado considerablemente en la Constitución de 1949.

Las reformas introducidas al régimen político, tanto constitucional como legislativamente, fueron el resultado del consenso de las diversas fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa. Hay que tomar en cuenta que al momento de producirse tales reformas, nuestro órgano parlamentario estaba integrado por dos partidos, que durante varias décadas ganaron alternativamente las elecciones. Por ello fue relativamente fácil lograr el consenso parlamentario para introducir reformas importantes al régimen político, pues ambos partidos políticos estaban interesados en que las instituciones estatales funcionaran con fluidez y eficiencia.

El impacto fue decisivo para los partidos, pues tales reformas permitieron su consolidación, por cuanto les permitieron traducir en políticas públicas sus concepciones ideológicas cada vez que les tocó gobernar. El régimen bipartidista se benefició indudablemente de las reformas introducidas.

Las reformas realizadas al régimen presidencialista tuvieron un impacto positivo en el accionar del Estado, pues permitieron que el Poder

Ejecutivo retomara su papel como principal protagonista político del Estado, al disponer de amplias facultades constitucionales y legales para fijar las políticas públicas y coordinar la acción de todos los entes públicos estatales en una misma dirección.

### B. *Transfuguismo político*

Indudablemente, en la praxis política existe una dependencia rigurosa de los diputados respecto de los partidos políticos que los postularon.

En nuestro ordenamiento, conforme al Código Electoral, sólo los partidos políticos pueden nominar candidatos para los cargos de elección popular. De ello se deriva que, en la praxis, algunos partidos políticos someten a sus diputados a una férrea disciplina, lo que se manifiesta en la línea de partido que se suele dar en la votación de proyectos de importancia nacional. Sólo raras veces y cuando existen intereses muy contrapuestos entre los diferentes diputados de un partido, se les confiere libertad para que voten conforme al dictado de sus conciencias.

Además, los partidos políticos confeccionan las listas electorales sin tomar en cuenta el parecer de sus simpatizantes, e internamente tienen tribunales de ética para castigar las eventuales desviaciones de sus representantes populares, no sólo en relación con su comportamiento público, sino, además, de su fidelidad respecto de los principios ideológicos del partido.

En otros términos, existe una evidente contradicción entre la realidad política y la realidad jurídica, pues los representantes populares reciben, la gran mayoría de las veces, verdaderas instrucciones del partido acerca de cómo ejercitar su mandato popular.

La escisión entre la realidad jurídica y la realidad política, en el ámbito de la representación política, plantea el problema práctico de a quién corresponde la titularidad de los escaños parlamentarios.

Hoy día, al menos en nuestro país, los electores votan por los partidos antes que por los candidatos, sobre todo en relación con las papeletas para diputados. Además, en nuestro ordenamiento electoral el elector debe necesariamente escoger entre listas cerradas y bloqueadas, impuestas por los partidos políticos. De lo anterior se deduce que la relación electoral se produce realmente entre los representantes y el partido que los postuló y no con los electores que los eligieron.

Por otra parte, es realidad innegable que los partidos políticos representan un abanico de intereses sociales de muy diversa naturaleza, pues en su seno coexisten simultáneamente representantes de los sectores sindicales, empresariales, profesionales, campesinos, etcétera. Es decir, los partidos políticos expresan intereses sociales concretos y contradictorios. De donde se concluye que en todo proceso electoral las bases sociales de los partidos actúan primero como votantes y electores. Pero al convertirse el partido en sujeto pasivo de la relación electoral, esos votantes realmente votan no por los candidatos sino por las listas propuestas por el partido de su preferencias. En la práctica, la mayoría de las personas ni siquiera se molesta en leer los nombres de los candidatos propuestos por la agrupación política de su simpatía. Simplemente se limitan a votar en la casilla que lleva los colores de su partido.

Este fenómeno nos conduce a la conclusión lógica de que los partidos políticos, en los procesos electorales, aparecen simultáneamente como representantes y representados. Es decir, por una parte son representantes en cuanto imponen al electorado las listas de candidatos, y hacen, además, que las campañas electorales giren no en torno a las personas de los candidatos sino alrededor de sus programas, colores y logotipos. Por otra parte son representados, en la medida en que sus propias bases sociales actúan como sujetos activos en la relación electoral.

Dentro de este orden de ideas, nos dice Pedro de Vega que

El momento social partidista, a través de la mecánica electoral, se transforma así en momento político. Lo que llevará consigo, como es lógico, que el fraccionamiento social que los partidos expresan se convierta por necesidad también en un fraccionamiento político de la representación. De esta suerte, la preeminencia y el protagonismo partidista impedirán seguir manteniendo la ficción jurídica de la existencia de un órgano colegial único, compuesto por todos los electores, y presentar los resultados electorales como la expresión unitaria de la voluntad de un cuerpo colectivo a través del acto de votación. Ni cada representante representa ya a la totalidad de la nación, ni todos los representantes representan a cada uno de los individuos. Suponer lo contrario equivaldría a sostener que un elector conservador y miembro de un partido conservador estaría representado por un diputado comunista y viceversa.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Vega, Pedro de, "Significado constitucional de la representación política", *Revista Estudios Políticos*, Madrid, 1985, p. 39.

En la praxis política, por lo tanto, son los partidos políticos los que determinan la conducta de los diputados, salvo raras excepciones.

Sin embargo, el texto constitucional prohíbe el mandato imperativo, por lo que jurídicamente el diputado tiene plena libertad para ejercer la titularidad de su cargo. El problema jurídico, en consecuencia, no consiste ya en determinar a quién corresponde la titularidad del mandato, pues eso está claro, sino más bien en establecer el valor jurídico de aquellos procedimientos que se siguen en la praxis legislativa para hacer valer la prevalencia de los partidos sobre la prohibición jurídica del mandato imperativo.

Dentro de este orden de ideas, se concluye que los diputados pueden válidamente renunciar al partido que los postuló y pasarse a otra bancada legislativa o, inclusive, formar una nueva, sin que ello comporte la pérdida de su escaño.

Por tanto, la naturaleza jurídica de la representación política de los diputados en nuestro ordenamiento favorece el instituto del transfuguismo político, pues no hay ningún obstáculo jurídico que lo impida.

Sin embargo, los casos de transfuguismo en nuestra historia parlamentaria han sido pocos. Sólo durante la legislatura 2002-2006 la mitad de la fracción del Partido Acción Ciudadana hizo casa aparte y se constituyeron como fracción autónoma. En los demás casos se ha tratado de diputados aislados que se alejaron de los partidos que los eligieron, no tanto por razones ideológicas, sino más bien por no haber sido postulados a cargos directivos dentro del órgano legislativo.

## *2. Instituciones de rendición de cuentas*

A partir de finales de los años ochenta se ha producido una verdadera eclosión en materia de rendición de cuentas, específicamente, y en general, de instituciones de control sobre el accionar de las instituciones estatales.

El primer hito lo constituye la aprobación de la reforma constitucional que creó la Sala Constitucional, como un tribunal especializado en materia constitucional al interno del Poder Judicial, aunque tiene la independencia y los poderes propios de un tribunal constitucional independiente.

La Sala Constitucional ha venido a llenar los vacíos de poder que en determinadas materias han dejado tanto el Legislativo como el Ejecutivo.

De esa forma se ha convertido, en algunos casos, en un auténtico órgano estatal que ejerce poder político.

Verbigracia, desde la promulgación de la Constitución de 1949 se estableció claramente que la relación entre los servidores públicos y el Estado era de carácter estatutario, es decir, regida exclusivamente por el derecho administrativo. Sin embargo, con el correr de los años numerosas instituciones públicas, tanto centralizadas como descentralizadas, suscribieron convenciones colectivas de trabajo con sus servidores, lo cual es incompatible con un régimen de empleo público como el que sanciona nuestro texto constitucional. Ni el Legislativo ni el Ejecutivo se preocuparon por remediar esta situación irregular, lo que dio lugar a que el Estado tuviera constantes aumentos presupuestarios en virtud de los privilegios que se incluían en tales convenciones colectivas. Finalmente, la Sala Constitucional, a inicios de la década de los años noventa, declaró inconstitucional la posibilidad de suscribir convenciones en el ámbito estatal y puso fin a la corruptela que se venía produciendo en esta materia desde hace casi treinta años.

También la Sala declaró la inconstitucionalidad de la financiación previa de los partidos políticos en 1992, lo que obligó a la Asamblea Legislativa a reglamentar en forma diversa la contribución estatal a los partidos políticos.

En 2003 declaró inconstitucional la reforma constitucional aprobada en 1968 que había prohibido la reelección presidencial. Esta sentencia permitió que el ex presidente Óscar Arias volviera a postularse como candidato presidencial en las últimas elecciones y resultara victorioso. Con ello se produjo un cambio profundo en la vida política costarricense.

Durante los últimos años, la Sala Constitucional ha incursionado cada vez más activamente en la tutela de los derechos fundamentales a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y la tutela a la atención a la salud. So pretexto de proteger ambos derechos, sin embargo, la Sala ha incursionado en materias altamente técnicas de las cuales no tiene ningún conocimiento. Verbigracia, con alguna frecuencia la Sala ha anulado estudios de impacto ambiental aprobados por la SETENA, que es el órgano especializado del Ministerio del Ambiente y Energía en estudiar y aprobar los estudios de impacto ambiental.

Asimismo, en supuesto resguardo del derecho fundamental de atención a la salud, la Sala constantemente declara con lugar recursos de am-

paro y obliga a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) a procurar medicamentos a los asegurados, los cuales no se contemplan dentro de su cuadro básico, y muchos de ellos se encuentran apenas en fase experimental. En tales casos, a la Sala le basta con el dicho del médico que prescribe el medicamento para tener por acreditada la procedencia técnica del amparo, sin tomar en cuenta los razonamientos médicos y farmacéuticos que invoca la CCSS al responder los amparos. En la práctica, la procedencia de estos amparos le cuesta millones de colones a la autoridad aseguradora, pues invariablemente se trata de medicamentos patentados, muchos de los cuales ni siquiera se encuentran a la venta en el país.

Es claro, entonces, que la Sala Constitucional juega un papel decisivo en el equilibrio de los poderes políticos dentro del Estado costarricense actual.

La Contraloría General de la República ha visto sustancialmente reforzada su competencia, pues constitucionalmente sólo le compete la fiscalización superior de la hacienda pública. Sin embargo, por reformas introducidas a su Ley Orgánica y con la reciente promulgación de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos y la Ley General de Control Interno, la Contraloría ha sido dotada de poderes de control y fiscalización en materias ajenas a la fiscal propiamente dicha. La justificación para la atribución de esas nuevas competencias es la de garantizar mayor transparencia en el accionar de las instituciones públicas estatales.

Dentro de este orden de ideas, la Contraloría ha terminado coadministrando con las instituciones públicas, y lo que es más grave aún, en algunos casos fijando políticas en materias altamente técnicas, como los temas ambientales, fitosanitarios, etcétera. De esa forma, la Contraloría ha terminado ejercitando sus potestades *a priori* y no *a posteriori*, como es la esencia de los órganos fiscalizadores.

También durante la década de los noventa se creó la Defensoría de los Habitantes, institución que también gravita de manera importante sobre el quehacer diario de las instituciones públicas. Aunque sus dictámenes no son vinculantes, sin embargo tienen un gran peso moral, por lo que un informe desfavorable de la Defensoría en un determinado asunto implica, en la praxis, que esa política debe eliminarse o cambiarse.

Recientemente se reformó el artículo 2o. de la Constitución para consagrar el principio de la transparencia en el manejo de los asuntos públicos. Con fundamento en esta disposición constitucional se han dictado las leyes que ensanchan las competencias del órgano contralor y se pro-



mulgó durante 2004 la Ley de Enriquecimiento Ilícito y Lucha contra la Corrupción.

La razón para que se hayan fortalecido sustancialmente las instituciones de control en nuestro ordenamiento obedece a la creciente corrupción administrativa y política que empezó a producirse al interno de las instituciones estatales. Ante el evidente saqueo de las arcas públicas, tanto el electorado como algunos sectores de los propios partidos políticos tomaron conciencia de que había que implementar mecanismos jurídicos e institucionales que controlaran mejor el accionar de los funcionarios públicos.

Todas estas reformas fueron aprobadas con el consenso de los partidos representados en la Asamblea Legislativa, lo cual les dio una evidente legitimidad democrática.

La primera reforma importante fue la creación de la Sala Constitucional a finales de la década de los años ochenta. Luego, a principios de los noventa, se introdujo la Defensoría de los Habitantes. Finalmente, la nueva Ley Orgánica de la Contraloría General de la República fue aprobada en 1994 y la Ley General de Control Interno a principios de 2000.

Las reformas introducidas han impactado de manera indirecta a los partidos políticos, por cuanto ahora el accionar estatal está sometido a rígidos controles jurisdiccionales, administrativos, financieros y hasta de oportunidad, lo que impide que los partidos políticos puedan ejercer clientelismo político abiertamente como lo hicieron en el pasado. El margen de acción de los partidos al interno de la administración pública se ha visto sustancialmente reducido en razón de los nuevos controles existentes.

En cuanto al impacto de las reformas, cabe señalar que no han cumplido completamente con los objetivos iniciales, que eran no sólo mantener la legalidad en el manejo de los fondos públicos —lo cual se ha logrado plenamente—, sino lograr también una administración pública más eficiente y eficaz.

En este último objetivo se ha fallado, por cuanto se han trasladado demasiadas competencias a la Contraloría General de la República, las cuales le permiten intervenir de manera directa no sólo en la ordinaria administración de las instituciones, sino, además, en la fijación de políticas públicas, lo cual resulta no sólo altamente inconveniente, sino además inconstitucional.

Por su parte, la Sala Constitucional ha asumido competencias que no le corresponden y que inciden directamente sobre el gasto público, como el ensanchamiento por la vía del recurso de amparo de las prestaciones en materia de seguridad social.

La Defensoría ha jugado un papel más modesto, en gran parte porque, salvo una excepción, los defensores han sido actores políticos de segunda categoría, sin suficiente autoridad moral para hacer imponer sus resoluciones.

### III. LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL

#### 1. *Elección presidencial*

La elección presidencial utiliza el sistema mayoritario uninominal a dos vueltas, con la diferencia de que el ganador no requiere obtener la mitad más uno de los votos válidos emitidos, sino tan sólo el 40% más uno de los votos válidamente emitidos. Es decir, se trata de un sistema mayoritario con dos vueltas y umbral reducido.

En el evento de que ningún candidato obtuviere esa mayoría, entonces se practica una segunda vuelta, dos meses después de realizada la primera, entre los dos candidatos que hubieran obtenido más votos en la primera elección. En consecuencia, resultará elegida la papeleta presidencial que obtenga mayor número de sufragios en la segunda vuelta.

Este sistema rige desde 1936 y sólo en las elecciones de 2002 hubo necesidad de acudir a la segunda vuelta. Por tanto, se ha revelado como eficaz en la praxis, dado que permite que un candidato con una mayoría considerable (40% de los votos válidamente emitidos) pueda alcanzar la silla presidencial y evitar todos los problemas organizacionales y de desgaste político que implica una segunda ronda electoral.

La reelección presidencial sucesiva fue instaurada desde los albores de nuestra vida republicana. Sin embargo, en la Constitución de 1859 se modificó para que los ex presidentes tuvieran que esperar un periodo presidencial antes de volver a ser candidatos. Sin embargo, en la Constitución de 1949 el periodo de espera se extendió a dos periodos presidenciales.

En 1968, mediante ley de reforma constitucional, se prohibió cualquier tipo o modalidad de reelección presidencial. No obstante, mediante resolución dictada por la Sala Constitucional el 3 de abril de 2003 se de-

claró inconstitucional la reforma constitucional de 1968 que había prohibido la reelección y se volvió a poner en vigencia el texto original de la Constitución de 1949, es decir, que permitía la reelección con un plazo de espera de dos periodos constitucionales.

En nuestra historia republicana el electorado ha sido reacio a apoyar la reelección. Por ello sólo tres ex presidentes lo lograron durante el siglo XX y uno en el actual. Casi todos los ex presidentes lo intentaron, sin embargo fallaron en su objetivo de volver a la silla presidencial.

El mandato presidencial es de cuatro años, lo cual, con la excepción de dos gobiernos que resultaron un fracaso desde sus inicios, ha resultado insuficiente para que el presidente de turno pueda desarrollar su plan de gobierno en forma cabal. Pareciera conveniente extenderlo a cinco años en el futuro.

Las elecciones presidenciales se celebran simultáneamente con la de los diputados a la Asamblea Legislativa y la de los regidores municipales. Evidentemente, esta simultaneidad aumenta el grado de participación del electorado en la elección presidencial y viceversa.

El día de las elecciones se define como el periodo entre las 6 a.m. y las 6 p.m., dentro del cual los electores pueden ejercer su derecho al sufragio. Las elecciones se celebran siempre el primer domingo de febrero. En caso de segunda ronda, los comicios se realizan el primer domingo de abril siguiente.

El registro de votantes es automático, pues toda persona cuando adquiere la mayoría de edad se inscribe automáticamente en el padrón electoral.

El sistema de elección presidencial vigente ha contribuido a la gobernabilidad y sostenibilidad democrática, pues ha permitido una estabilidad política durante los últimos sesenta años.

## *2. Elección legislativa*

El sistema costarricense es unicameral y se denomina Asamblea Legislativa. Antes de la Constitución de 1949, en que imperaba un régimen completamente presidencialista, se le denominaba Congreso de la República.

La elección de diputados se realiza a nivel provincial (artículo 106 de la Constitución) y la de los regidores municipales a nivel cantonal (artículo 169 de la carta política).

El sistema electoral empleado es del cociente, subcociente y mayor residuo (variante del sistema proporcional), con el fin de hacer posible el principio constitucional de darle representación a las minorías (artículo 95, inciso 6, de la Constitución). Es decir, se utiliza el cociente Hare, 50% subcociente y resto más alto.

De acuerdo con el artículo 135 del Código Electoral, el cociente se define como la cifra que se obtiene dividiendo el total de votos válidos emitidos para determinada elección entre el número de plazas a llenar mediante la misma. La misma norma, por su parte, define el subcociente como el total de votos válidos emitidos a favor de un partido que, sin alcanzar la cifra cociente, alcanza o supera el 50% de éste.

El cociente y el subcociente para la elección de una Asamblea Constituyente se forman tomando en cuenta la votación total válida del país. Para la elección de diputados se toma como tal la votación válida de la respectiva provincia y para la elección de regidores tomando la votación total válida del cantón respectivo.

El artículo 137 del Código Electoral señala que “en los casos de elección por cociente y subcociente, a cada partido que haya concurrido a la votación se le declarará electo en el orden de su colocación en la papeleta, por el electorado de que se trate, tantos candidatos como cocientes haya logrado. Primero se hará la declaratoria de elección del partido que mayor número de votos obtuvo en el circuito electoral de que se trate, continuándola en el orden decreciente de los mismos”.

El artículo 138 del mismo cuerpo de leyes dispone que

Si quedasen plazas sin llenar por el sistema de cociente, la distribución de las mismas se hará a favor de los partidos en el orden decreciente de la cifra residual de su votación, pero incluyendo también a aquellos partidos que apenas alcanzaron subcociente, como si su votación total fuera cifra residual.

Si aún quedaren plazas sin llenar, se repetirá la operación que se expresa en el aparte anterior.

Este mismo sistema se aplicará en el caso de que ninguno de los partidos alcance cociente.

De lo dicho se deduce que nuestro sistema electoral, para la elección de diputados y municipales, en alguna medida establece una barrera legal. En efecto, sólo los partidos que obtengan al menos subcociente, es decir,

al menos el 50% del cociente, tienen derecho a entrar en la repartición de escaños.

CUADRO 1

Votos válidos: 800,000      Plazas a elegir: 20  
Cociente: 40,000              Subcociente: 20,000

<i>Partido</i>	<i>Votos</i>	<i>Cociente</i>	<i>Subcociente</i>	<i>Resto mayor</i>	<i>Total</i>
A	386,000	9	1	0	10
B	345,000	8	1	0	9
C	28,000	0	1	0	1
D	22,000	0	0	0	0
E	19,000	0	0	0	0
Total	800,000	17	3	0	20

CUADRO 2

Votos válidos: 800,000      Plazas a elegir: 20  
Cociente: 40,000              Subcociente: 20,000

<i>Partido</i>	<i>Votos</i>	<i>Cociente</i>	<i>Subcociente</i>	<i>Resto mayor</i>	<i>Total</i>
A	372,000	9	0	1	10
B	330,000	8	0	0	8
C	28,000	0	1	0	1
D	22,000	0	1	0	1
E	19,000	0	0	0	0
F	15,000	0	0	0	0
G	14,000	0	0	0	0
Total	800,000	17	2	1	20

El sistema vigente de Costa Rica tiene un umbral, a nivel de circunscripción (provincia en Costa Rica), más bajo que los de Alemania y Suecia. Veamos el ejemplo de la Provincia de San José. Con 800,000 votos elige 20 diputados, para un subcociente de 20,000 electores, lo que implica un umbral de representación del 2.38% de los electores. Más abajo de ese número se le daría representación a partidos familiares o de amigos. Si calculáramos el umbral de representación a nivel nacional y no provincial, en la Provincia de San José sería de 4.76%, es decir, para elegir un diputado se requerirían 42,853 votos, lo cual es sumamente alto. Por ello el sistema vigente sigue siendo el más equitativo, dado que permite la representación de partidos minoritarios, pero no la atomización de la Asamblea Legislativa.

La alternativa que se propone es eliminar el subcociente y repartir los escaños que no se asignan por cociente por el procedimiento del resto mayor, participando todos los partidos independientemente de que hayan obtenido subcociente o no.

Maurice Duverger, uno de los máximos estudiosos del derecho electoral, dice lo siguiente sobre el sistema indicado en el punto anterior: “La más sencilla es la de atribuir los escaños no cubiertos a las listas que tienen mayores restos en el orden decreciente de éstos, calculando el nuevo «resto» tras la atribución a una lista del escaño que queda. El sistema favorece a los partidos pequeños en detrimento de los grandes y es bastante injusto”. Veamos un ejemplo para aclarar mejor el punto.

- a) Votación: 80,000 votos válidos; puestos a distribuir: 5; cociente: 16,000.
- b) Votos obtenidos por partido: A: 27,000 votos; B: 23,000 votos; C: 15,000 votos; D: 7,600 y E: 7,400.
- c) Distribución de escaños: por cociente A y B obtendrían un diputado cada uno. Por restos mayores: A, C y D obtendrían cada uno un escaño.<sup>2</sup>

Con el sistema vigente en Costa Rica, A y B hubieran obtenido cada uno 2 escaños y C el otro, impidiendo la atomización del órgano legislativo, pues la implantación de un sistema semejante tendría como resulta-

<sup>2</sup> Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho electoral*, Barcelona, Bosch, 1988, p. 111.

do final una atomización de la Asamblea Legislativa que la haría ingobernable. Inclusive podría darse el contrasentido de que un partido familiar fuere el que determinare la mayoría parlamentaria y, con ello, tuviera un poder de veto sobre el funcionamiento del primer poder de la República con sólo representar los intereses de un partido minoritario. Esto sería, sin duda, una perversión de la democracia.

En Alemania el tema del umbral mínimo de representación ha sido discutido inclusive a nivel del Tribunal Constitucional Federal. Nos dice un conocido autor germano sobre el particular:

La igualdad del valor de resultado no tiene una validez ilimitada. Hay que tener en cuenta la función que cumplen las elecciones, consistentes en proveer al Estado de órganos capaces de actuar, es decir, de un Parlamento que sea capaz, por la existencia de una mayoría, de formar un gobierno y de realizar su tarea legislativa. La elección proporcional favorece el acceso de pequeños partidos que nunca hubieran tenido éxito con un sistema electoral mayoritario. El peligro que ello entraña de desintegración del Parlamento en una serie de pequeños grupos es motivo suficiente para excluir a los pequeños partidos de la distribución de los escaños... El Tribunal Constitucional Federal justificó la limitación del principio de igualdad electoral mediante cláusulas topes, alegando la necesidad de no poner en peligro la capacidad de funcionamiento del Parlamento. Por último, el principio democrático recogido en el artículo 20, párrafo segundo, se opone a la absolutización del principio de igualdad electoral... Como consecuencia, se produce una dispersión de las fuerzas políticas y, con ella, una menor intensidad de la influencia del pueblo sobre la formación del gobierno, lo cual, a la larga, conduce a una lenta agonía de la democracia. Este efecto desintegrador del sistema electoral proporcional se aminora gracias a las cláusulas topes. Todos los partidos que no hayan alcanzado un determinado porcentaje de votos no participan en la distribución de los escaños parlamentarios. La experiencia de la República Federal Alemana demuestra que tales cláusulas producen un efecto curativo de naturaleza psicosocial. Los afiliados a partidos que se encuentran próximos al peligroso límite comprenden que su partido tiene pocas oportunidades de ejercer su voluntad política, por lo que emigran a partidos más fuertes.<sup>3</sup>

La Sala Constitucional, al rechazar la inconstitucionalidad del sistema vigente dio, entre otros argumentos, los siguientes:

<sup>3</sup> Stein, Ekhart, *Derecho político*, Madrid, 1971, pp. 44-46.

...no puede entenderse como lógica la equiparación entre minorías y partidos minoritarios... Los partidos minoritarios no necesariamente representan minorías... el sistema costarricense veda, a través de la barrera legal del cociente y del subcociente, la constitución de partidos políticos familiares o de amigos pura y simplemente... no es lo mismo un residuo de un partido que no ha alcanzado el subcociente, que el residuo de aquel que sí lo ha alcanzado. En otras palabras, eliminar el subcociente como la base a partir de la cual se obtiene el derecho de ir a la repartición, si pudiera expresarse en esos términos, resulta desproporcionado, y ni siquiera el deseo de proteger a partidos minoritarios sanearía el hecho de que desconozcamos la votación —de la calidad del cociente y subcociente— obtenida por otro partido... el pluralismo político no puede significar que todos los que participen en el proceso político electoral deban recibir garantías de representación, si tales garantías, a su vez, atentaran contra la democracia o la pusieran en serio riesgo. Tal sucedería si, a la luz de un prurito democrático, argumentáramos que un voto residual que no llegara al número necesario para constituir subcociente tiene mayor valor que otro voto residual nominalmente menor, pero mayor en tanto está por encima del subcociente. Esta forma de enfocar el asunto se origina en una especie de olvido sospechoso de que el cociente y el subcociente son de por sí entidades numéricas que implican una representatividad mayor, pero que a la vez puede entenderse que llevan en sí implícitas, formas de votación minoritaria. Además, una consideración de la votación minoritaria no puede sobreestimarse, en tanto que implicaría, en sí misma, una incorporación alterada del órgano público del caso (Asamblea Legislativa), que atentaría contra sus reglas de funcionamiento natural. Es decir, una pretensión de darle mayor representación posible a los partidos, independientemente de criterios racionales para ello, alteraría de tal forma la composición final del órgano que subvertiría el principio democrático, diluyendo el peso de las fuerzas de tal forma que no sólo dificultaría su funcionamiento, sino que eventualmente lo podría paralizar, con desmedro del sistema político-institucional como un todo, atomizando la representación desmedidamente, pues como ya anticipamos, en aras de un principio democrático mal entendido, incorporaríamos en el sistema el germen de su misma parálisis e incluso destrucción. La democracia, pues, requiere de ciertas reglas de funcionamiento que permitan su operatividad y alterar esas reglas lleva a procurar su riesgo y eventual desaparición, pues se tendería al caos, intrínsecamente contrario a lo que entendemos por democracia. El sistema de cociente y subcociente, por lo tanto, ha demostrado que las minorías, y más específicamente los partidos minoritarios, sí pueden tener acceso a la



distribución de plazas o puesto a distribuir, por lo que resulta falso que no lo permite (voto 7383-97).

Con base en los sólidos razonamientos transcritos del voto de la Sala Constitucional, la consagración de un sistema basado exclusivamente en el cociente y en los residuos mayores, sin tomar en cuenta el subcociente, sería inconstitucional por violación del principio democrático (artículo 1o. de la Constitución), del principio del pluralismo político (artículos 1o., 95 y 98 de la Constitución) y del principio constitucional de proporcionalidad.

Finalmente, el sistema vigente ha funcionado bien durante más de cincuenta años, pues ha permitido la representación de partidos minoritarios y ha evitado la sobrerrepresentación de grupúsculos familiares o de amigos. La variación del sistema de distribución de los escaños parlamentarios sería un serio golpe contra nuestra democracia, pues produciría una ingobernabilidad por la atomización que produciría en la Asamblea Legislativa.

Con ello se garantiza, por una parte, una participación efectiva de partidos minoritarios, pero se evita que partidos muy pequeños, integrados por familiares o amigos, tengan acceso a la Asamblea Legislativa. Es decir, nuestro sistema establece un balance saludable entre la representación de las minorías y el establecimiento de una barrera legal que impide que los minipartidos elijan diputados.

Las listas son cerradas y bloqueadas, lo que permite a las cúpulas de los partidos mantener un control efectivo sobre los futuros diputados. La escogencia de la prioridad en las listas depende de la población del cantón que representan dentro de cada provincia, con la excepción de San José, en que los cuatro primeros puestos normalmente son escogidos directamente por el candidato a la Presidencia de la República. Estos cuatro diputados que encabezan la papeleta de San José se convierten en la praxis en candidatos a nivel nacional y no sólo provincial.

Ha habido movimientos recientes tendentes a eliminar las listas cerradas y bloqueadas, aduciéndose que eso le daría mayor representatividad al sistema. Sin embargo, como es sabido, en los países en que se ha puesto en práctica el sistema de las listas abiertas, éste no ha producido tales resultados, sino solamente complicaciones en el conteo de los sufragios. Por ello, países como Italia y Perú, entre otros, las eliminaron.

### 3. Principales reformas del organismo electoral

El sistema electoral sufrió una radical reforma en la Constitución de 1949, luego de que durante muchos años nuestro régimen democrático cohabitaba con un sistema electoral que permitía todo tipo de fraudes, los cuales se hicieron evidentes en los comicios de 1944 en que el Tribunal Electoral, que dependía entonces directamente del secretario de Gobernación, le asignó los votos obtenidos por el candidato opositor al oficialista, y de esa manera burlaron flagrantemente la voluntad expresada por el electorado en las urnas.

En todo caso, el conteo electoral tenía que ser ratificado por el Congreso, con lo cual el sistema electoral estaba literalmente en manos de los órganos políticos del Estado, con todos los inconvenientes que eso significaba para la pureza del sufragio.

En 1946 se creó un Tribunal Electoral independiente, pero cuyo veredicto tenía que ser ratificado por el Congreso. En las elecciones de 1948, como el Tribunal Electoral decretó que el ganador había sido el candidato de la oposición, el Congreso —dominado por el partido gobernante— anuló las elecciones y llamó al candidato oficialista, que había sido el perdedor de las elecciones, a ejercer el cargo de presidente bajo el título de designado a la Presidencia.

Ante semejante arbitrariedad, el pueblo se levantó en armas y depuso al gobierno de turno y luego de 18 meses de un gobierno *de facto*, se instaló en la Presidencia de la República al candidato que había ganado las elecciones presidenciales en 1948, con lo cual se restauró nuevamente la legalidad, al mismo tiempo que se puso en vigencia una nueva Constitución, que todavía nos rige hoy día.

Los cambios en el ámbito electoral fueron profundos y de gran significación para la consolidación de nuestro régimen democrático: al Tribunal Supremo de Elecciones se le otorgó la condición de órgano constitucional, con independencia funcional y financiera de los tres poderes; se le otorgó la facultad de interpretar auténticamente las normas constitucionales y legales en materia electoral; sus resoluciones en materia electoral pasan en autoridad de cosa juzgada material y no pueden ser revisadas por ningún tribunal de la República; durante la campaña electoral, el mando de la fuerza pública pasa del Poder Ejecutivo al Tribunal Supremo de Elecciones, como un medio de garantizar la pureza del sufragio.

Realmente, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) no ha sufrido grandes reformas desde su creación. Sin embargo, las reformas electorales de 1996, 2001, 2002 y 2006 ensancharon su competencia, lo que le ha permitido una mayor consolidación dentro del Estado costarricense como órgano especializado en materia electoral.

En la reforma de 1996 se le otorgó injerencia al TSE, por medio de los delegados electorales, en los procesos internos de elección de los partidos políticos, lo que permite realizar un control de legalidad más efectivo sobre la actividad interna de aquéllos.

También la citada reforma le otorgó al TSE la obligación de asumir el transporte el día de las elecciones, que constituye uno de los puntos álgidos en toda elección. Sin embargo, mediante un transitorio aprobado en 2001 se señaló que mientras no se establezca el sistema de voto electrónico este sistema estará vigente.

La reforma de 2001 amplió las atribuciones del TSE en materia de control de la deuda política y la reforma constitucional de 2002 le otorgó al TSE la competencia para organizar, dirigir y vigilar los procesos de referendo, con lo cual se ha fortalecido el órgano electoral.

Todas estas reformas se enmarcan en otro de los aspectos de importancia que fueron introducidos en el sistema electoral en 1953: el Código Electoral. El Código ha sufrido algunas reformas puntuales, siendo las más importantes las introducidas en 1996 y 1998, mediante las cuales se reguló el funcionamiento interno de los partidos políticos, así como la contribución estatal a los procesos electorales, respectivamente.

En la actualidad, la Asamblea Legislativa estudia un nuevo texto de Código Electoral, que incluye, además, una exhaustiva regulación sobre los partidos políticos.

Las reformas electorales siempre se han aprobado con el consenso de los partidos representados en la Asamblea luego de arduas negociaciones, pues ninguno quiere salir perdidoso con las nuevas regulaciones introducidas. Es claro que las reformas han fortalecido a los partidos políticos, dado que se han producido justamente para ello, sobre todo en lo relativo al financiamiento estatal.

#### *4. Reformas a instituciones de democracia directa*

Costa Rica hace pocos años aprobó una reforma constitucional mediante la cual se introdujeron los siguientes institutos de democracia se-

midirecta: iniciativa popular en la formación de la ley y el referendo en su doble modalidad de aprobación de leyes y de derogación de normas legislativas. Estos institutos operan a nivel nacional.

A nivel cantonal existen, además del referendo, los institutos del plebiscito, del cabildo y de la revocatoria anticipada de los alcaldes.

El Código Municipal vigente, aprobado mediante Ley núm. 7794 del 30 de abril de 1998, en sus numerales 13, inciso *j* y 19, regula los institutos del plebiscito, referendos y cabildos y el plebiscito de revocatoria de mandato del alcalde, respectivamente.

De conformidad con la normativa citada, el titular de la potestad para acordar la celebración de consultas populares (plebiscitos, referendos y cabildos) es el Concejo Municipal. El mismo Concejo debe elaborar los reglamentos de consultas populares con el asesoramiento del TSE. En la celebración de tales consultas populares deben participar delegados de aquel tribunal y dar fe de que durante su celebración se respetaron las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Respecto del denominado “plebiscito de revocatoria de mandato”, se configura jurídicamente como la posibilidad de que la población del respectivo cantón, mediante el instituto del plebiscito, se pronuncie acerca de si está de acuerdo con la separación del alcalde de su cargo o si, por el contrario, decide mantenerlo en él. En este caso el plebiscito debe ser convocado por el Concejo Municipal mediante acuerdo tomado por tres cuartas partes del total de sus miembros. Para destituir al alcalde se requiere al menos dos terceras partes de los votos emitidos en el plebiscito, que no podrá ser inferior al 10% del total de los electores inscritos en el cantón.

En el *Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital*, aprobado mediante decreto del TSE núm. 03-98 del 9 de octubre de 1998, publicado en *La Gaceta* núm. 204 del 21 de octubre de 1998, se definen los diferentes tipos de consulta popular en los siguientes términos:

Plebiscito es la consulta popular mediante la cual los habitantes del cantón se pronuncian sobre un asunto de trascendencia regional, o se manifiestan sobre la revocatoria del mandato de un alcalde municipal.

Referendo es la consulta popular que tiene por objeto la aprobación, modificación o derogación de un reglamento o disposición municipal de carácter normativo.

Cabildo es la reunión pública del Concejo Municipal y los concejos distritales, a la cual los habitantes del cantón son invitados a participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

Los institutos de democracia semidirecta, a nivel local, padecen un error de legitimación democrática esencial: ninguna de las tres consultas se ejercita por convocatoria directa del electorado, sino exclusivamente del Concejo Municipal. Nos parece que en el ámbito de la legitimación activa debe producirse una reforma urgente, pues mientras los munícipes (habitantes del municipio) no tengan la potestad de convocar directamente a tales consultas populares, éstas tendrán poquísima aplicación en la práctica, tal y como ha sucedido hasta la fecha.

El 28 de mayo de 2002, mediante Ley núm. 8281, se aprobó en segunda legislatura una reforma a los artículos 102, 105, 123, 124, 129 y 195 de la carta política vigente con el fin de introducir los siguientes institutos de democracia semidirecta:

- a) La iniciativa popular en la formación de la ley y de reformas constitucionales.
- b) El referendo aprobatorio de leyes ordinarias y de reforma constitucional.
- c) El referendo abrogatorio de leyes ordinarias y de reforma constitucional.

Como es harto conocido, en el derecho comparado la iniciativa legislativa y constitucional popular surge en países en que, por razones del tamaño de su territorio o del número de habitantes —con la excepción de Suiza— al ciudadano común se le hace muy difícil tener acceso directo a los legisladores. Por tal razón, es necesario que el ordenamiento arbitre mecanismos que hagan posible que los Parlamentos conozcan también proyectos de ley o de reforma constitucional emanados directamente de los ciudadanos comunes.

En Costa Rica, sin embargo, existe un contacto directo entre los legisladores y los ciudadanos, por lo que es sumamente sencillo obtener la firma de un diputado para acoger un proyecto de ley determinado al trámite legislativo, o bien las firmas de diez diputados para presentar un proyecto de reforma constitucional.

En la praxis, ningún ciudadano que haya querido presentar un proyecto de ley ordinario o de reforma constitucional ha encontrado obstáculo alguno para ello. Por tanto, nos parece que la introducción de la iniciativa popular era totalmente innecesaria y posiblemente nunca será ejercitada, pues carece de razonabilidad gastar dinero y tiempo en recoger 120,000 firmas de ciudadanos inscritos en el padrón electoral en vez de conseguir la de un solo diputado para que acoja el respectivo proyecto a trámite.

El único argumento que juega a favor de la iniciativa popular en nuestro país es que, sin duda alguna, un proyecto de ley que vaya calzado con la firma de al menos 120,000 electores difícilmente sería rechazado por la Asamblea, por el indudable respaldo popular que tiene. Sin embargo, como la iniciativa no es vinculante sino discrecional, es claro que el legislador podría modificar el proyecto inicial dándole un sentido diferente y hasta contrario al que perseguía el texto original.

Nuestra legislación prevé dos tipos de referendo desde el punto de vista de la materia objeto de consulta popular: el constitucional y el legislativo.

De acuerdo con el segundo párrafo del artículo 105 de la Constitución, el pueblo puede ejercer la potestad legislativa mediante el referendo para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros, o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.

El numeral 195, inciso 8, dispone, por su parte, que “de conformidad con el artículo 105 de esta Constitución, las reformas constitucionales podrán someterse a referéndum después de aprobadas en una legislatura y antes de la siguiente, si lo acuerdan las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa”.

De las normas transcritas se pueden extraer algunas conclusiones importantes. Primero, el referendo constitucional es optativo, pues no existe la obligación, en ningún caso, de que las reformas parciales o generales de la carta política sean sometidas a referendo para su validez o eficacia.

En segundo término, nuestro ordenamiento recoge tanto la modalidad del referendo solo (en el caso del artículo 105 constitucional) y del referendo precedido de la intervención del Parlamento (en la hipótesis del artículo 195 de la Constitución).

En cuanto al referendo legislativo, nuestra Constitución Política distingue el referendo aprobatorio de leyes y el denominado referendo abrogativo.

El referendo abrogativo es similar al contemplado en otras legislaciones, como la italiana, la uruguaya y la colombiana, donde se utiliza este instrumento normativo para abrogar total o parcialmente una ley vigente.

En tratándose del referendo constitucional, están legitimados para solicitarlo, en primer término, el 5% de los electores inscritos en el padrón electoral; en segundo lugar, dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa y, en tercer término, el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros del órgano parlamentario, cuando se trate de reformas que no van anejas a un determinado proyecto.

En cambio, cuando ya existe un proyecto en trámite, sólo la Asamblea Legislativa puede acordar someterlo a referendo, luego de ser aprobado en primera legislatura y antes de la segunda.

Respecto del referendo legislativo, están legitimados para convocarlo el 5% de los electores inscritos en el padrón electoral, dos tercios del total de miembros de la Asamblea Legislativa o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de integrantes del órgano parlamentario.

El problema fundamental que tiene la introducción del referendo en nuestro ordenamiento es el elevado porcentaje del electorado que se requiere para su ejercicio. Pareciera lógico que se estableciera una suma fija, que oscile entre los 50,000 y 75,000 electores.

En segundo lugar, la mayoría de las materias excluidas del objeto del referendo son precisamente las que podrían interesar a los ciudadanos someter a consulta popular. Posiblemente las únicas dos áreas en que eventualmente podría existir interés popular en ejercer el derecho del referendo serían la materia electoral y la tutela del ambiente. La limitación de las materias objeto del referendo impedirá que éste sea utilizado con frecuencia por los ciudadanos y se convierta más bien en un instrumento de consulta popular de los órganos estatales legitimados al efecto.

A pesar de las limitaciones apuntadas, nos parece, sin embargo, que la introducción del referendo contribuirá, sin duda alguna, a profundizar nuestro sistema democrático de gobierno, pasando de una democracia representativa a una de corte participativo.

La introducción de los institutos de democracia semidirecta en nuestro ordenamiento fue el producto del consenso de los diferentes grupos par-

lamentarios. Sin embargo, el texto final no fue el más feliz, pues hubo mucha discusión acerca de los alcances concretos que debía tener cada instituto. Dado que se quería complacer a todos los partidos para obtener los votos necesarios para su aprobación, el texto final presenta una serie de lagunas e inconsistencias jurídicas.

Todavía no existe ninguna experiencia concreta para saber si la introducción de tales institutos jurídicos beneficiará o no a los partidos políticos, pues su vigencia es reciente. Sin embargo, pareciera que los partidos no tienen mayor interés en utilizarlos, pues sus mecanismos de ejecución son engorrosos y dispendiosos.

El objetivo inicial de la reforma de complementar nuestra democracia representativa con el elemento participativo no se ha logrado, pues hasta el momento nadie ha impulsado la utilización de ninguno de ellos. No ha habido hasta el momento interés alguno, ni a nivel político (Asamblea Legislativa y Poder Ejecutivo) ni del electorado para utilizar alguno de los nuevos institutos. Posiblemente haya que esperar algunos años para ver cómo evolucionan y si algún día llegan a arraigarse en nuestra realidad político-electoral.

En el ámbito municipal su utilización ha sido escasa, a pesar de que algunos de estos institutos se establecieron desde 1970. En los últimos años se han utilizado para discutir exclusivamente temas ambientales.

#### IV. REFORMAS A LA LEY DE PARTIDOS

##### 1. *Democratización interna*

El derecho fundamental a la creación de partidos políticos se encuentra consagrado en el artículo 98 de la Constitución. El artículo 96 establece el derecho de los partidos a obtener financiación estatal.

En 1996 se reformó el artículo 96 constitucional para introducir algunos principios a los que debe sujetarse la organización y funcionamiento de los partidos políticos. Entre tales principios se establecieron los siguientes: expresar el pluralismo político; su creación y el ejercicio de su actividad deben ser libres, dentro del respeto a la Constitución y la ley, y su estructura y funcionamiento interno deberán ser democráticos.

Estas reformas han tenido incidencia directa en el funcionamiento de los partidos, puesto que ha permitido que se atenúen los cacicazgos tradi-



cionales a su interno. Los estatutos de los partidos políticos han tenido que establecer mecanismos de participación abierta en la escogencia de la dirigencia y —sobre todo— en la selección de los candidatos a puestos de elección popular. Por ejemplo, elecciones primarias para escoger a los candidatos a diputados.

Sin embargo, el liderazgo político sigue siendo la característica fundamental de nuestros partidos políticos. Inclusive los dos de más reciente aparición —el Movimiento Libertario y el Partido Acción Ciudadana— descansan fundamentalmente en el carisma de sus fundadores, que son amos y señores de sus respectivos partidos. En los partidos tradicionales sus líderes históricos siguen gravitando de manera decisiva en la escogencia de los candidatos a puestos de elección popular.

Las autoridades internas son elegidas conforme al marco general que establece el Código Electoral, pero fundamentalmente de acuerdo a los mecanismos y procedimientos que fijan los estatutos internos de cada partido.

De manera similar, la elección de los candidatos a puestos de elección popular se hace conforme a los estatutos de cada partido, pero siempre dentro del respeto de las disposiciones contenidas en el Código Electoral. Dentro de esta óptica, los partidos pueden escoger cualesquier forma de elección interna de sus candidatos, pero, a final de cuentas, la Asamblea Nacional debe ratificar tales nombramientos para poder inscribirlos válidamente en el Registro Civil.

Durante la última campaña política los partidos tradicionales abandonaron el sistema de escoger a sus candidatos mediante votaciones directas de sus partidarios, pues en las dos elecciones en que rigió dicho sistema las experiencias fueron bastante desfavorables. Se ha vuelto, de esa manera, a que sea la asamblea nacional del partido la que realice la escogencia de los candidatos a diputados. Se mantiene, sin embargo, el sistema de primarias para la escogencia del candidato a la Presidencia de la República.

Las reformas fueron promulgadas ante la constante crítica tanto de los medios de comunicación como del propio electorado, en el sentido de que las cúpulas de los partidos políticos lo dominaban a contrapelo de los intereses de sus partidarios. La escogencia de los candidatos a cargos internos así como a puestos de elección popular era el resultado no de la voluntad mayoritaria de los simpatizantes y miembros del partido, sino más

bien de la imposición de las cúpulas dirigentes, enquistadas en los partidos por muchos años.

Las reformas fueron aprobadas con el consenso de todos los partidos políticos.

Las reformas no beneficiaron a los partidos, pues la realización de convenciones abiertas para elegir a los candidatos a diputados y regidores municipales produjo fisuras entre la alta dirigencia de los partidos y los candidatos electos, como veremos más adelante.

Los objetivos perseguidos se han cumplido parcialmente, pues realmente no se ha producido la democratización interna que propugnaba la reforma del Código Electoral de 1996. Durante la campaña política de 2002, los candidatos a los cargos de diputados y regidores municipales fueron elegidos por los simpatizantes de los partidos en convenciones nacionales.

Sin embargo, en la práctica este sistema electivo produjo dos problemas insalvables: primero, resultaron electos, en la mayoría de los casos, no los candidatos más idóneos, sino los que contaron con mayores recursos económicos para sufragar sus campañas electorales. Segundo, una vez electos, los diputados se alejaron de la dirección del partido, pues alegaban que no le debían el cargo a ningún dirigente político sino al electorado de su respectiva circunscripción electoral. Ello produjo divisiones internas en los grupos parlamentarios y la atomización política de la Asamblea Legislativa, lo cual atentó ostensiblemente contra la gobernabilidad del órgano parlamentario durante el cuatrienio 2002-2006.

## *2. Financiamiento de los partidos políticos*

El sistema de financiamiento en Costa Rica es mixto, es decir, los partidos pueden recibir aportes tanto del Estado como de los particulares.

En tratándose de la financiación estatal, ésta se reserva para los partidos que presenten candidatos a la Presidencia de la República y para diputados a la Asamblea Legislativa. No está prevista la financiación a nivel de las municipalidades.

La contribución la pueden recibir los partidos que obtengan al menos el 4% a nivel nacional o provincial, según se trate de partidos inscritos a escala nacional o provincial. Sin embargo, aquellos partidos que no alcanzan el 4% de los votos válidos, pero obtengan al menos un diputado,

quedan habilitados también para recibir la financiación estatal. En la reciente campaña electoral, el Tribunal Supremo de Elecciones sentó la jurisprudencia de que un partido, aunque inscrito a nivel nacional, que obtenga al menos el 4% en alguna de las provincias, y aunque no haya elegido ningún diputado, se hace también acreedor al financiamiento de la deuda política.

Los extranjeros tienen prohibición para financiar a los partidos políticos, salvo para labores específicamente de capacitación, formación e investigación. Los costarricenses, ya sean personas físicas o jurídicas, tienen un tope máximo para contribuir anualmente con los partidos políticos.

En cuanto a la financiación estatal, se reconocen los gastos operativos de los partidos, los gastos de capacitación y los gastos de campaña. Lo invertido en propaganda sólo se reconoce durante el periodo de campaña electoral, aunque los partidos tienen plena libertad para realizar propaganda política en cualquier momento, siempre que sea con fondos propios.

No existe ninguna norma que establezca el acceso equitativo a los medios de comunicación, lo cual es una de las críticas más fuertes que se le hacen al sistema vigente, dado que en la praxis los partidos con mayores contribuciones privadas son los que tienen mayor acceso a los medios de comunicación.

Cuando algún partido viola las prohibiciones de recibir dineros provenientes de extranjeros, los miembros de su Comité Ejecutivo incurren en el delito previsto en el artículo 152 del Código Electoral, que señala una pena de dos a seis años de prisión. En el mismo delito incurren los contribuyentes extranjeros. Igual sanción se impone a quienes contribuyan con sumas superiores a las autorizadas por el Código Electoral para cada contribuyente individualmente considerado.

El control sobre la financiación de los partidos lo ejercen tanto el Tribunal Supremo de Elecciones como la Contraloría General de la República.

Por ejemplo, los partidos están en la obligación de presentar al Tribunal Supremo de Elecciones, ocho meses antes de las elecciones, un presupuesto donde indiquen los posibles gastos durante el desarrollo de las actividades político-electorales. Quienes no lo presenten a su debido tiempo pierden el 5% del monto que les corresponda de la contribución estatal.

La Contraloría General de la República es la encargada, al final de cada campaña, de liquidar los gastos de cada partido y establecer la suma que corresponde reconocerle a cada partido de acuerdo con el resultado de las votaciones.

Aunque en los últimos años se han introducido mecanismos legales y administrativos para controlar las contribuciones ilegales, es decir, las que exceden los máximos permitidos por la ley y las de los extranjeros para fines propiamente de proselitismo político, lo cierto es que todavía los mecanismos existentes son insuficientes para lograr que las finanzas de los partidos se manejen con completa transparencia. Se requiere profundizar los controles existentes para garantizar una mayor transparencia en la financiación privada de los partidos.

La reforma al sistema de financiación de los partidos políticos nació como consecuencia de una declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 96 de la carta política ocurrida en 1992, así como de algunos artículos del Código Electoral que permitían la financiación anticipada del Estado a los partidos políticos, basadas exclusivamente en la cantidad de votos obtenidos en la elección anterior.

Este sistema de contribución estatal, además de inconstitucional, impedía la formación de nuevos partidos políticos, pues éstos no tenían acceso a la contribución anticipada del Estado y se encontraban en clara desventaja frente a los partidos existentes que tenían asegurado el financiamiento de sus gastos electorales.

Los partidos se vieron obligados a dictar nuevas regulaciones en la materia, pues el sistema vigente hasta entonces quedó acéfalo como consecuencia de la declaratoria de inconstitucionalidad precitada.

Las reformas introducidas debilitaron a los partidos políticos, pues los obligaron a buscar mecanismos alternativos de financiación y a ser más celosos con la administración de los dineros recibidos por parte del Estado, dado que se establecieron mecanismos más rigurosos de control.

El objetivo perseguido por la sentencia de la Sala Constitucional se ha cumplido en buena medida, por cuanto se han introducido mecanismos más estrictos para la financiación estatal, al mismo tiempo que se han regulado, aunque de manera parcial e imperfecta, las contribuciones privadas. Al menos se han fijado topes máximos por persona y se han establecido algunas sanciones tímidas para los transgresores de tales topes, así

como para los miembros del directorio ejecutivo de los partidos que hayan recibido las sumas en exceso.

Todavía hay mucho terreno que recorrer en esta materia, sobre todo en lo relativo a la financiación privada de las convenciones internas de los partidos, así como respecto de la eventual contribución estatal a las elecciones municipales.

### 3. *Discriminación positiva*

El artículo 60 del Código Electoral establece que las delegaciones distritales, cantonales y provinciales deberán estar conformadas al menos por el 40% de mujeres.

Por vía jurisprudencial, el Tribunal Supremo de Elecciones ha establecido que al menos uno de los dos vicepresidentes debe ser mujer. En cuanto a la integración de la Asamblea Legislativa no hay ninguna norma específica al respecto, pero en la praxis los partidos reservan alrededor del 40% de los puestos elegibles a candidatas mujeres. En estos momentos, la Asamblea Legislativa tiene una representación del 35% de mujeres.

No existe ninguna otra disposición legal o estatutaria al interno de los partidos que obligue a otorgar determinada representación a determinados grupos étnicos.

La creciente participación de la mujer en la vida política del país hizo necesario que desde finales de los años ochenta se introdujeran en nuestro ordenamiento las cuotas por género. La reforma se introdujo inicialmente por medio de la Ley de Igualdad Real de la Mujer. En 1996 el principio fue incorporado al Código Electoral.

Hoy día, los estatutos de los partidos políticos desarrollan este principio de manera profusa.

Los partidos políticos se han visto fortalecidos con la reforma, pues se ha logrado integrar a un contingente importante de mujeres en los cuadros directores, así como también en las diferentes papeletas a cargos de elección popular.

La reforma fue aprobada con el consenso de todos los partidos políticos y podemos afirmar que ha cumplido cabalmente sus objetivos iniciales, puesto que en la Asamblea Legislativa existe en la actualidad una representación y alrededor del 36% de las mujeres.

#### 4. *Otras formas de participación política*

En nuestra legislación electoral no están previstas las candidaturas independientes. Los candidatos a cargos de elección popular deben necesariamente participar a través de los partidos políticos inscritos.

Durante las tres últimas elecciones han surgido partidos nuevos, locales e independientes de las fuerzas políticas tradicionales o emergentes, a nivel cantonal. En algunos cantones han logrado representación significativa en perjuicio de los demás partidos, lo que ha obligado a que éstos tengan que escoger con más cuidado a sus candidatos.

En la Asamblea se discute una reforma integral al Código Electoral, en la que se autoriza la participación en las elecciones no sólo de candidaturas independientes, sino también de grupos cívicos que se formen exclusivamente para participar en una determinada elección, a las cuales se las dotaría de personería jurídica transitoria y con acceso a la financiación estatal.

### V. CONCLUSIONES

La reforma política de 1949 en gran medida cumplió con los objetivos iniciales que se propuso. En efecto, dichas reformas permitieron el tránsito de un Estado liberal hacia el moderno Estado social y democrático de derecho que actualmente vivimos.

El régimen presidencialista centralizador que consagraba el texto constitucional de 1871 se atemperó mediante la introducción de instituciones propias del régimen parlamentario. Ello ha permitido un saludable equilibrio entre los dos órganos políticos fundamentales del Estado y ha impedido que se establezca una preponderancia inconveniente de uno de ellos sobre el otro, aunque es claro que, en la praxis, el Poder Ejecutivo es quien fija las grandes líneas políticas del Estado, como debe ocurrir en un régimen presidencialista, sobre todo a partir de la reforma constitucional de 1968 y de las reformas legislativas de los años setenta.

Desde el punto de vista electoral, es evidente que los objetivos planteados inicialmente se han cumplido con creces, pues pasamos de un sistema electoral en el que el fraude era el pan cotidiano a un sistema que ha sido copiado por numerosas otras legislaciones latinoamericanas, el

cual ha garantizado una pureza irrestricta del sufragio durante catorce elecciones celebradas ininterrumpidamente a partir de 1953.

En cuanto al impacto de las reformas sobre los tres sistemas de representación hay que señalar, en primer término, que la representatividad desgraciadamente no fue tocada por el Constituyente de 1949 y es uno de los temas en que estamos todavía en deuda. En efecto, es necesario modificar el sistema de elección de los diputados para lograr una mayor representatividad en el órgano legislativo, lo cual, repito, es todavía una tarea pendiente de nuestra clase política.

La participación política se incrementó a partir de 1953 con la consolidación de dos partidos políticos que aparecieron en la escena política con ideologías claramente delimitadas: uno de raigambre social democrata y otro de corte social cristiano.

Sin embargo, durante las dos últimas elecciones el nivel de participación ciudadana se ha mermado de manera alarmante, pues pasamos de un tradicional abstencionismo del 18% a uno que ronda el 33% del electorado. Las causas de este fenómeno se deben, sin duda alguna, a la pérdida de credibilidad del pueblo en las clases dirigentes, sobre todo por los hechos de corrupción recientes en que se vieron directamente involucrados dos ex presidentes de la República.

La gobernabilidad ha venido también a menos durante los últimos años, al pasar de un tradicional régimen bipartidista a un sistema pluripartidista. Durante las dos últimas elecciones ningún partido ha logrado obtener mayoría en la Asamblea Legislativa, lo que ha impedido que importantes proyectos de ley sean aprobados por el órgano parlamentario. Al mismo tiempo, se ha fortalecido el filibusterismo de los partidos minoritarios, pero con ideología contraria a las mayorías parlamentarias.

Un obsoleto Reglamento Parlamentario permite que minorías intrascentes electoralmente puedan paralizar la Asamblea Legislativa e impedir que las medidas impulsadas por el Poder Ejecutivo o los partidos mayoritarios puedan ser votadas en plazos razonables.

Por lo demás, las reformas políticas y electorales han mejorado la gobernabilidad del régimen.



## REFORMA ELECTORAL EN ECUADOR

Simón PACHANO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Componentes básicos del sistema político ecuatoriano*. III. *Características y funcionamiento del sistema*. IV. *Las reformas realizadas*. V. *Los efectos de las reformas*. VI. *Conclusiones*.

### I. INTRODUCCIÓN

Ecuador retornó a la democracia con un marco normativo cuidadosamente elaborado, pero no por ello adecuado a las condiciones políticas y sociales que buscaba regular. En el plano político fue evidente la escasa conexión que existía entre la complejidad de la realidad política y social, por un lado, y el conjunto de disposiciones rígidas con las que se diseñó el sistema político, por el otro. Fueron también ostensibles las contradicciones que existían dentro de los diversos cuerpos legales que daban forma al sistema político.<sup>1</sup> De esta manera, existían pocas probabilidades para que se pudiera alcanzar el objetivo central que guió al proceso de transición, esto es, la estabilidad del sistema. Adicionalmente, desde el momento en que este nuevo diseño se puso en vigencia, ha sido constantemente reformado. Aún no había transcurrido el primer periodo presidencial y legislativo (1979-1984) cuando en 1983 se efectuó una profunda reforma que incluyó cambios en la estructura del Congreso, en el calendario electoral y en la duración del periodo presidencial y legislativo. Durante las dos décadas y media transcurridas desde entonces, se han

<sup>1</sup> Mejía, Andrés, *Gobernabilidad democrática*, Quito, Konrad Adenauer, 2002; Pachano, Simón, “El territorio de los partidos”, en Pachano, Simón (ed.), *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*, Lima, IDEA, 2004.



introducido reformas que han afectado a todos los componentes del sistema político, de manera especial a las que norman a los procesos electorales, pero también a las relaciones entre los poderes del Estado. La tendencia a la reforma tuvo su máxima expresión en la Asamblea Constituyente de 1997-1998, que expidió una nueva carta política, así como en las cinco consultas populares (plebiscitos) que han introducido cambios en el sistema político a lo largo del periodo. Por tanto, las condiciones legales y procedimentales definidas para el desarrollo de la actividad política han estado sometidas a cambios frecuentes, con la consecuente inestabilidad que se desprende de ello. De esta manera, los actores políticos y sociales no han contado con referencias institucionales estables que les permitan definir sus estrategias y prever los resultados.

Pero, a pesar de los constantes cambios, cualquier análisis que tome como parámetros a la capacidad de procesamiento de las demandas y de los conflictos políticos, así como a la capacidad de representación de los diversos actores (es decir, a los parámetros de la gobernabilidad), demuestra que predominan los resultados negativos y que las modificaciones que se han introducido las han empeorado. Una visión comparativa de las defectuosas condiciones iniciales y de las actuales lleva a asegurar que se han incrementado los elementos contradictorios dentro del diseño institucional y que éste ofrece menos facilidades para el intercambio político y para la representación. En síntesis, el sistema es actualmente menos efectivo y más caótico de lo que ya fue al inicio.

En consecuencia, junto al estudio de las características de las reformas efectuadas a lo largo del periodo, es pertinente preguntarse por las causas que han llevado a esos resultados. Previamente, es necesario contar con una breve revisión de la situación inicial, esto es, de las normas y procedimientos que estuvieron vigentes en el inicio de la transición. Con este fin, en la primera sección del presente trabajo se describen algunos de los componentes básicos del sistema político. En la segunda sección se analizan las principales características de éste en el inicio del actual periodo democrático, con énfasis en los aspectos conflictivos o contradictorios. En la tercera sección se ofrece una visión de conjunto de las reformas realizadas a lo largo del periodo. En la cuarta sección se abordan algunos problemas derivados de las reformas, con especial atención a las características del presidencialismo, la relación entre los poderes del Estado y las condiciones en que se establece la representación. En la última sección se desarrollan algunas conclusiones de carácter general.

## II. COMPONENTES BÁSICOS DEL SISTEMA POLÍTICO ECUATORIANO

### 1. *Sistema de elección presidencial y legislativa*

La Constitución de 1978 incorporó por primera vez en la historia del país la modalidad de doble vuelta (*ballotage*) para la elección presidencial. De acuerdo con esta disposición, si ninguno de los candidatos había obtenido la mayoría absoluta de los votos válidos, esto es, una votación mayor a la suma de la obtenida por sus oponentes, se debía ir a una segunda vuelta entre los dos primeros.<sup>2</sup> En las reformas efectuadas en la Asamblea Constituyente de 1977-1978 se mantuvo esta modalidad pero se añadió la posibilidad de triunfo con el 40% de los votos válidos y una distancia de diez puntos porcentuales con el segundo candidato.<sup>3</sup>

La elección de los diputados para el Congreso unicameral ha sufrido varios cambios a lo largo del periodo. Algunos de éstos han respondido a reformas en la estructura del Congreso, en tanto que otros se han derivado de reformas al sistema electoral. Inicialmente, el Congreso estuvo conformado por doce diputados nacionales, elegidos en distrito único nacional, y un número variable de diputados provinciales, elegidos en distritos provinciales de diversas magnitudes de acuerdo con el tamaño de la población correspondiente.<sup>4</sup> Para ambos tipos de diputados se utilizó la votación por listas cerradas y una fórmula de asignación de escaños de doble cociente y con representación de minorías por medio de la contabilización de residuos. Todos ellos eran elegidos para un periodo de cinco años y no podían reelegirse sino después de un periodo legislativo.

En 1983, cuando aún no había concluido el primer periodo presidencial y legislativo, se introdujeron las primeras reformas que afectaron la

<sup>2</sup> Cabe llamar la atención sobre la pequeña proporción de votos que define el triunfo de la primera vuelta al tomar como referencia únicamente a los votos válidos y no a todos los votos emitidos (incluidos nulos y blancos) o, peor aún, a la totalidad de electores.

<sup>3</sup> En las ocho elecciones presidenciales realizadas hasta el momento ha sido siempre necesaria la segunda vuelta. La media de votación del triunfador de la primera vuelta en todo el periodo es de 27.8%.

<sup>4</sup> La Constitución de 1978 establecía que el Congreso, denominado Cámara Nacional de Representantes, estaría conformado por doce diputados nacionales y un diputado por cada una de las 22 provincias del país, además de uno por cada 200,000 habitantes o fracción que sobrepase los 100,000.

estructura del Congreso y con ello la elección de los diputados. En primer lugar se redujo el periodo presidencial y legislativo a cuatro años. En segundo lugar se cambió la denominación de Cámara Nacional de Representantes por la de Congreso Nacional. En tercer lugar se redujo el periodo de los diputados provinciales a dos años, mientras que se mantuvo el de los nacionales en cuatro. Finalmente, se alteró la base de cálculo para la definición de la magnitud de los distritos provinciales, ya que se asignó dos diputados a cada provincia y un diputado adicional por cada trescientos mil habitantes o fracción que sobrepase los doscientos mil. Las dos últimas reformas tuvieron efectos de importancia, ya que por un lado cambiaron el tamaño del Congreso e introdujeron las elecciones de medio periodo. Por consiguiente, cada dos años debían renovarse más de las cuatro quintas partes del órgano legislativo, ya que de un total de 69 diputados solamente se mantenían en funciones los doce nacionales.

En 1994, por medio de un plebiscito, se aprobó la participación de los independientes como candidatos, con lo que se puso fin al monopolio de los partidos que había tenido vigencia durante quince años desde el retorno al régimen constitucional. En 1997, nuevamente por medio de un plebiscito, se estableció la modalidad de votación personalizada en listas abiertas (*panachage*), por la cual cada elector puede escoger entre las diversas listas tantas personas cuantos puestos se encuentran en juego en la respectiva circunscripción electoral. Por consiguiente, se ampliaron las posibilidades de fragmentación de la representación, ya que un solo elector puede distribuir su voto hasta los límites de la magnitud del distrito.

En la primeras dos ocasiones que se aplicó esta modalidad se asignaron los escaños de acuerdo a la votación individual de los candidatos, sin considerar la suma total de cada lista. Sin embargo, para las siguientes elecciones se introdujo la fórmula D'Hondt, que a su vez fue descartada en 2004 tras haber sido declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional. Para las elecciones municipales y provinciales de ese año se utilizó una fórmula de divisores sucesivos y, finalmente, para las elecciones legislativas de 2006 se utilizó una combinación de esta última con un conteo de los votos obtenidos individualmente por cada candidato, dentro de una modalidad denominada de ponderador exacto. Por tanto, la modalidad vigente exige computar, por un lado, los votos emitidos por las listas y, por otro, los votos emitidos por las personas, lo que introduce confusión en el elector y abre muchas posibilidades de errores y de manipulación de los resultados.

La organización y el control de los procesos están a cargo del Tribunal Supremo Electoral y de los tribunales electorales provinciales. Su conformación la realiza el Congreso Nacional y debe estar integrado por siete vocales que representen a los siete partidos más votados en las elecciones inmediatamente anteriores, quienes duran 4 años en sus funciones (Constitución Política, artículo 209). Tanto el Tribunal Supremo como los tribunales provinciales tienen además la responsabilidad del control del gasto electoral y de administrar justicia en este campo, de manera que su conformación por medio de representantes de partidos ha sido causa de problemas y de fricciones, especialmente en los últimos años.

El padrón electoral o registro de votantes se conforma automáticamente con la información del Registro Civil, lo que responde al carácter obligatorio del voto. Esta modalidad tiende a sobredimensionar el número de votantes ya que existen problemas de actualización, especialmente con respecto a la población emigrante pero también en relación con fallecimientos en algunas áreas rurales, así como a miembros de la fuerza pública que no tienen derecho al voto y que por supuesto se encuentran ceculados.

El financiamiento de la actividad política está regulado por la Ley Orgánica de Partidos Políticos, modificada en 2001. En ésta se establece que el patrimonio de los partidos está constituido por las contribuciones de los afiliados, los subsidios del Estado, las rentas de sus inversiones y las donaciones y legados (artículo 57). La contribución de los afiliados es obligatoria, independientemente de las disposiciones internas de cada uno de éstos. La asignación del subsidio estatal se dirige únicamente a los partidos que han obtenido más del 4% de los votos válidos (o un cociente equivalente al 0.04 del total de votos válidos). El Fondo Partidario Permanente, creado con este fin, constituye una partida presupuestaria equivalente al 0.05% de los egresos fiscales; el 60% se distribuye en partes iguales a todos los partidos que han superado el cociente mencionado y el restante 40% en proporción a la votación obtenida en las últimas elecciones plurinominales (diputados, consejeros y concejales).

Adicionalmente, en los años de realización de elecciones se incluye una partida presupuestaria de igual monto que el Fondo Partidario Permanente, destinada a la reposición del gasto electoral. Ésta se asigna en su totalidad en proporción a los votos obtenidos en las elecciones plurinominales (artículo 60). Los partidos no pueden recibir aportes de perso-

nas o empresas que contraten con el Estado ni de empresas o Estados extranjeros (artículo 58).

Además de esas disposiciones generales, desde 2000 está vigente la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, que fija los límites dentro de las campañas electorales. Al contrario de las disposiciones contenidas en la Ley de Partidos, que están dirigidas exclusivamente a los partidos, ésta abarca a todas las organizaciones que presentan candidatos para las elecciones (artículo 1o.). Los límites de gasto están fijados de acuerdo al número de votantes de cada circunscripción, con la aplicación de índices específicos para cada tipo de elección.<sup>5</sup> El Tribunal Supremo Electoral es el encargado del control y juzgamiento del gasto y de la propaganda electoral (artículo 8o.), lo que ha originado varios problemas debido a su conformación partidista.

## *2. Elementos de democracia directa*

En el ordenamiento político ecuatoriano están establecidas las tres formas básicas de democracia directa: iniciativa popular para la presentación de leyes, revocatoria de mandato e iniciativa para consulta popular (plebiscito). Estas tres formas están reconocidas dentro de los derechos políticos básicos (artículo 26 de la Constitución) y luego se encuentran desarrolladas en la misma Constitución y en las leyes correspondientes.<sup>6</sup> Tanto la revocatoria como la consulta popular forman parte de la Ley de Elecciones y cuentan con un reglamento específico, lo que no sucede con

<sup>5</sup> Originalmente, la ley establecía montos fijos para cada tipo de elección, pero posteriormente (por medio de la Ley Orgánica Reformatoria a la ley anterior) se definieron índices básicos para cada una. Así, para presidente de la República el monto máximo se obtiene por la multiplicación de USD \$0.30 por el número de votantes a nivel nacional; para diputados y prefectos provinciales se usa el mismo índice multiplicado por el número de votantes de la provincia; para parlamentarios andinos es 0.02 por los votantes nacionales; para consejeros provinciales es el 30% del monto fijado para el prefecto provincial; para alcaldes es 0.30 por el número de votantes del cantón (en los cantones con menos de 15,000 votantes el resultado no podrá ser inferior a USD \$5,000); para concejales municipales es el 30% del monto del alcalde (artículo 3o. de la Ley Reformatoria).

<sup>6</sup> El referendo (denominado consulta popular en la legislación ecuatoriana) y la revocatoria del mandato se desarrollan en la Constitución en el capítulo titulado “De otras formas de participación popular”. La iniciativa para la presentación de leyes se encuentra en el capítulo correspondiente al proceso de formación de la ley.

la iniciativa para la formación de leyes, que solamente se encuentra estipulada en la disposición constitucional.

La revocatoria del mandato puede aplicarse a alcaldes municipales, prefectos provinciales y diputados por actos de corrupción o por incumplimiento de su plan de trabajo (artículo 109 de la Constitución). Cuando se trata de casos de corrupción no hay límites temporales para solicitar la revocatoria, pero si la causa es el incumplimiento del plan de trabajo solamente se la puede realizar después de transcurrido el primero y antes del último año de gestión del dignatario (artículo 111). Para iniciar el proceso de revocatoria se requiere del apoyo de por lo menos el 30% de los empadronados en la respectiva circunscripción electoral (artículo 110). Luego de verificada la validez de las firmas, el tribunal electoral correspondiente debe convocar al proceso de revocatoria, que tiene efecto inmediato e inapelable. Para que sea revocado el mandato se requiere la mayoría absoluta de los sufragantes, independientemente del cargo al que se refiera el proceso.<sup>7</sup>

Por su parte, la iniciativa ciudadana en materia de consulta popular está restringida al caso de plebiscito, de manera que su resultado no establece un mandato vinculante, y no puede tratar temas de reforma constitucional ni de carácter tributario (artículo 108 de la Constitución).

Solamente el presidente de la República, previa calificación por parte del Congreso Nacional, puede convocar a referendo para reformar la Constitución. La iniciativa ciudadana debe contar con el respaldo —expresado en firmas— de al menos el 8% de los empadronados cuando se trata de consulta a nivel nacional y del 20% en los niveles provinciales y municipales.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Cabe destacar que esa condición de la revocatoria, que puede ser interpretada como una barrera para evitar su uso indiscriminado, no guarda relación con la votación obtenida para alcanzar esos cargos, ya que para la elección de alcaldes y prefectos solamente se requiere de mayoría simple y los diputados son elegidos por un sistema proporcional. Por tanto, las condiciones de revocatoria son más exigentes que las de elección. Por otra parte, resulta sorprendente que no se incluya a los concejales municipales ni a los consejeros provinciales entre los dignatarios a los que se puede revocar el mandato, ya que por su cercanía con la ciudadanía deberían estar sometidos a este tipo de control ciudadano.

<sup>8</sup> Cabe señalar que jamás ha sido utilizado el recurso de revocatoria ni la iniciativa para la presentación de leyes. Solamente se ha utilizado en cinco ocasiones la convocatoria a plebiscito. Por tanto, quedan abiertas muchas interrogantes sobre la utilidad de estas formas de democracia directa.

### 3. *Relación Ejecutivo-Legislativo*

La relación entre las funciones del Estado se expresa, en el ordenamiento constitucional ecuatoriano, en cinco campos diferentes. En primer lugar, en el proceso de formación de la ley, en que son colegisladores el Legislativo y el Ejecutivo. El presidente de la República tiene iniciativa en la presentación de proyectos de ley y tiene además la facultad de veto total o parcial (artículos 144, 150-156 y 171). Adicionalmente, puede presentar proyectos de ley calificados de urgencia económica, que deben ser tratados por el Congreso dentro del plazo de treinta días. En segundo lugar, entre ambas funciones y por diversos mecanismos deben nombrar al contralor general de la República, a los superintendentes de bancos y de compañías y al procurador general (artículos 130, 171, 214, 222 y 223). En tercer lugar, el Congreso tiene la facultad de aprobar el presupuesto general del Estado presentado por el presidente de la República (artículos 258-260). En cuarto lugar, el Congreso tiene la facultad de fiscalizar al gobierno por medio de la interpelación y el juicio político a los ministros de Estado, al presidente y al vicepresidente de la República.<sup>9</sup> Finalmente, el Congreso tiene la facultad de aprobar o de negar los tratados internacionales suscritos por el gobierno (artículo 130, numeral 7).<sup>10</sup>

### 4. *Rendición de cuentas*

La Constitución ecuatoriana establece la responsabilidad en el ejercicio de los cargos públicos como un deber de todos los ciudadanos. Así, determina que deberán “asumir las funciones públicas como un servicio a la colectividad y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad” (artículo

<sup>9</sup> La facultad de fiscalización del Congreso se extiende también hacia otros funcionarios que no forman parte del Ejecutivo, como el contralor, el procurador, el Defensor del Pueblo, el fiscal general, los superintendentes y los miembros del Tribunal Constitucional (artículo 130, numeral 9).

<sup>10</sup> La Constitución de 1997 redujo las facultades del Congreso, especialmente en lo que se refiere al juicio político y a la aprobación del presupuesto del Estado. En el primer caso eliminó el carácter vinculante de la decisión legislativa, de manera que un juicio condenatorio a un ministro puede no tener efectos prácticos si el presidente de la República no acoge esa decisión. En el segundo caso restringió la intervención de los diputados a los grandes agregados, sin posibilidad de analizar cada una de las partidas presupuestarias y limitó las atribuciones para reasignar los montos.

97, numeral 13). Aparte de este planteamiento de carácter general, establece un conjunto de disposiciones que materializan un sistema de controles y balances. Una primera manifestación en este sentido se encuentra en las disposiciones señaladas antes acerca de las relaciones entre las funciones del Estado. Básicamente, el Congreso debe fiscalizar al Ejecutivo. En segundo lugar, el Tribunal Constitucional es el órgano encargado de la revisión constitucional (artículos 275 y 276), pero a la vez cualquier juez puede declarar inaplicable un precepto jurídico por considerarlo contrario a la Constitución o a los tratados internacionales (artículo 273). Una tercera manifestación en este sentido se encuentra en la existencia y el funcionamiento de los denominados organismos de control, en los que se incluye la Contraloría General de la República (artículos 211-213), el Ministerio Público (artículo 219) y la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (artículo 220). Una cuarta manifestación es la que alude a los organismos subnacionales, que cuentan con controles cruzados entre ellos (artículo 237). Finalmente, los partidos políticos deben rendir cuentas ante el Tribunal Supremo Electoral y ante los tribunales provinciales (artículos 116, 209 y 210). A estas disposiciones se deben añadir las mencionadas antes acerca de la revocatoria del mandato, que expresan la participación de la ciudadanía en el proceso de rendición de cuentas.

##### *5. Sistema de financiamiento político*

El financiamiento para la actividad política está establecido en la Ley de Partidos Políticos (título IV). Las disposiciones contenidas en ese cuerpo legal se refieren fundamentalmente al patrimonio de los partidos y a sus fuentes de ingreso, entre las que se incluye el financiamiento estatal. Al respecto se establece que “el patrimonio de los partidos políticos se integra con las contribuciones de los afiliados, los subsidios del Estado, las rentas de sus inversiones y las donaciones y legados de sus simpatizantes” (artículo 57). La contribución estatal, equivalente al “cero punto cinco por mil de los egresos fiscales” (artículo 59), esto es, al 0.05%, se asignará solamente a los partidos que “hayan recibido al menos el cuociente del 0.04 de los votos válidos en las elecciones pluripersonales nacionales” (artículo 57). El 60% de ese monto debe repartirse en partes iguales a cada uno de los partidos y el 40% en proporción a los votos obtenidos.



Adicionalmente, en los años electorales se incluirá en el presupuesto del Estado una partida de similar monto que la anterior, que se distribuirá en proporción a los votos obtenidos en las elecciones anteriores.

Las disposiciones sobre el financiamiento de los partidos están motivadas por el interés de fortalecerlos como las organizaciones básicas de la representación política, que fue el espíritu predominante en el momento de la transición a la democracia. Inicialmente, éstas iban acompañadas de la asignación del monopolio de la representación, lo que en conjunto apuntaba a consolidar un sistema estable conformado por partidos fuertes. Sin embargo, esos objetivos iniciales se desdibujaron cuando se realizó la apertura a la participación de los independientes y en general cuando se otorgaron grandes facilidades para el ingreso a la actividad política. Uno de sus resultados fue la creación de diferencias entre los partidos y las organizaciones ciudadanas, ya que éstas no tienen acceso al financiamiento estatal, lo que —a pesar de la apertura prácticamente irrestricta para su participación— ha sido interpretado como una medida discriminatoria.

Por otra parte, las regulaciones referidas a los gastos electorales están contenidas en la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, expedida en 2001. Éstas abarcan a todas las organizaciones que participan en las contiendas electorales y no sólo a los partidos políticos. Asimismo, la ley regula a “las personas jurídicas públicas y privadas, las entidades del sector público y las personas naturales cualquiera que fuera la naturaleza de su participación dentro de un proceso eleccionario o de promoción electoral” (artículo 1o.). Sus objetivos son fijar los límites para el gasto electoral, controlar el origen y el destino de los recursos, normar la presentación de cuentas de esos gastos y recursos y regular la promoción y publicidad electoral (artículo 2o.).

La forma confusa en que está redactada la ley impide comprender adecuadamente los criterios utilizados para la definición del límite para el gasto electoral. Así, aunque inicialmente se fijan montos absolutos (un millón de dólares para cada binomio presidencial, ochocientos mil para los diputados, etcétera), más adelante se señala que “el monto máximo de gasto electoral autorizado se establecerá de dividir el valor total máximo de gasto electoral entre el número total de electores a nivel nacional; dicho resultado que corresponde al valor unitario por elector se multiplicará por el número de electores de la circunscripción electoral correspon-

diente” (artículo 10). Por consiguiente, se puede decir que el monto se establece de acuerdo al número de electores, pero partiendo de una base fija.

La sanción para el exceso de gasto consiste en una multa equivalente al doble del exceso (artículo 36). Las sanciones en el caso de aportaciones ilícitas consisten, en primer lugar, en la suspensión por dos años de los derechos políticos del responsable económico de la campaña, en segundo lugar, una multa igual al doble de la aportación, que deberá ser pagada por el candidato y, en tercer lugar, la pérdida de la dignidad para la cual fue elegido (artículo 37).

#### 6. *Democracia interna y “transfuguismo”*

La democracia interna en los partidos políticos está parcialmente regulada por la Ley de Partidos Políticos, que, después de garantizar “el derecho de los ciudadanos para afiliarse o desafiliarse libremente de un partido político” (artículo 7o.), señala que “los partidos no podrán hacer ningún discrimen por motivos de raza, sexo, credo religioso, cultura y condición social o económica” (artículo 8o.). Más adelante establece que “el dirigente máximo de un partido y los integrantes de su organismo directivo superior permanente durarán dos años en sus funciones. El dirigente máximo podrá ser reelegido por una sola vez y en lo sucesivo, transcurrido un periodo, por otro periodo de dos años más” (artículo 23). Finalmente, esta ley determina que “todos los otros asuntos relativos a la vida partidaria competen a los propios partidos que los resolverán internamente, de acuerdo con sus estatutos y sus reglamentos” (artículo 26). Por consiguiente, se considera que, fuera de las dos disposiciones señaladas, todo lo relacionado con la democracia interna es más bien prerrogativa propia de los partidos.

El Código de Ética, por su parte, alude al *transfuguismo* cuando determina las causas para las desafiliaciones y expulsiones de los diputados. Este instrumento señala que se perderá la calidad de diputado por desafiliación o expulsión en dos casos. En primer lugar, por “obtención ilegítima o ilícita de beneficios políticos o económicos en su provecho o de terceras personas” y “por desacato a las resoluciones del partido político, movimiento o bloque legislativo, exclusivamente con lo relacionado a los principios doctrinarios y al programa de acción política, a las resolu-

ciones previamente declaradas trascendentales por el partido o movimiento político o al compromiso electoral de dichos partidos o movimientos” (artículo 23). En cualquiera de los casos, el diputado sometido a la sanción tendrá derecho a la defensa y al debido proceso.

### III. CARACTERÍSTICAS Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA<sup>11</sup>

El diseño institucional fue un elemento central de preocupación en el periodo de transición hacia la democracia. El plan diseñado por el gobierno militar para entregar el poder a los civiles incluyó la promulgación de una nueva Constitución, así como de una ley de elecciones y una de partidos, lo que expresa con claridad la importancia que se le otorgó al diseño del sistema político dentro del ordenamiento que se pretendía fundar.<sup>12</sup> Sus impulsores buscaban eliminar los factores que, según su criterio, habían sembrado la inestabilidad a lo largo de la mayor parte del siglo XX y que habían cerrado el paso a las instituciones democráticas. Fundamentalmente, intentaban terminar con el populismo y el caudillismo que caracterizaron al país desde su surgimiento como Estado independiente.

Varias condiciones se establecieron para conseguir esos objetivos. La primera, según la visión predominante, era contar con partidos fuertes en términos organizacionales, estables en cuanto a su votación y sólidos en su posición ideológica. En segundo lugar, esta condición debía acompañarse de un sistema electoral que garantizara la limpieza de los procesos y que al mismo tiempo asegurara la representación de los diversos sectores sociales y políticos. La asignación del monopolio político a los partidos (acompañado de un conjunto de condiciones que debían cumplir para su inscripción y su permanencia) y la instauración de un sistema de representación proporcional fueron los mecanismos centrales que se diseñaron para alcanzar esas metas. Como tercera condición se instauró la doble

<sup>11</sup> La presente sección está basada en Pachano, Simón, *op. cit.*, nota 1.

<sup>12</sup> Esta orientación se advierte con mucha claridad en la denominación de Plan de Reestructuración Jurídica del Estado al proceso diseñado por el gobierno militar para instaurar el régimen constitucional. Asimismo, sus objetivos se hacen evidentes en la conformación de comisiones encargadas de reformar una Constitución previamente existente y elaborar una nueva, así como las leyes de partidos y de elecciones, en lugar de acudir al tradicional mecanismo de la Asamblea Constituyente.

vuelta para la elección presidencial, con lo que se buscaba evitar que se conformaran gobiernos elegidos por minorías electorales, que se suponía había sido uno de los elementos causales de la inestabilidad y la corta duración de los gobiernos.

Sin embargo, es evidente que entre los propios elementos de ese diseño institucional se encontraban fuertes tensiones en tanto varios de ellos apuntaban en direcciones contrarias. Así, si bien es cierto que el monopolio político otorgado a los partidos podía tener un efecto reductor en términos de su número, la representación proporcional se convertía, por el contrario, en un incentivo para la multiplicación de partidos.<sup>13</sup> De igual manera, también es verdad que disposiciones como la prohibición de reelección inmediata en todos los cargos de elección podían ser un antídoto para la personalización, pero no es menos cierto que se constituía en una obligación de renovación permanente de cuadros políticos que no podía ser cumplida por los partidos y, en consecuencia, podía derivar —como en efecto ocurrió— en el incremento del número de personas sin experiencia en la política y en el deterioro de su calidad. Paralelamente, la prohibición de alianzas podía ser un aliciente para la definición ideológica de los partidos y para lograr una mejor identificación por parte de los votantes, pero al combinarse con la representación proporcional —que alimenta la fragmentación— tendía a producir el efecto contrario al buscado. Adicionalmente, para obtener su inscripción legal, los partidos deben contar con una organización de alcance nacional, y para poder competir en las elecciones deben presentar candidatos en diez de las veintidós provincias del país, de modo que cualquier partido que pretenda competir en una localidad determinada está obligado a dar el salto al espacio nacional.<sup>14</sup> Finalmente, dentro de ese contexto la utilización de la doble vuelta para la elección presidencial se convirtió rápidamente en un elemento adicional de multiplicación de las candidaturas y, en consecuencia, de dispersión y debilitamiento de los partidos.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Mejía, Andrés, *op. cit.*, nota 1.

<sup>14</sup> Solamente los partidos deben cumplir con este requisito. Las organizaciones ciudadanas o de independientes pueden presentarse en cualquier número de provincias, incluso en una sola.

<sup>15</sup> Con la introducción del mecanismo de doble vuelta (*ballotage*) se buscó contar con gobiernos fuertes en términos electorales. Se suponía que el fracaso de varios gobiernos a lo largo de la historia del país se debía en alguna medida al escaso apoyo electoral que habían obtenido los presidentes. Sin embargo, este supuesto no tiene asidero, ya que

En síntesis, se puede afirmar que, a pesar del interés que se había puesto en el diseño institucional, éste no guardaba coherencia con los objetivos que guiaban al proceso. La mayor parte de sus componentes resultaban poco adecuados o incluso negativos para obtener los resultados que se pretendía alcanzar. Aparentemente, se había reflexionado muy poco acerca de las incompatibilidades que existen entre la búsqueda de la gobernabilidad, por un lado, y la representatividad, por el otro. Al parecer, quienes tuvieron a su cargo el diseño del entramado institucional intentaron alcanzar esas dos metas, pero nunca repararon en la relación contradictoria que puede producirse entre ellas cuando no existe coherencia en los diversos componentes institucionales.

En esas condiciones era poco probable que se lograra el fortalecimiento de las instituciones democráticas, tanto de las que forman el Ejecutivo y el Legislativo, como de los partidos políticos. Eran demasiados y muy grandes los obstáculos que estos últimos encontraban en el propio diseño institucional del sistema político para que pudieran sortearlos y para que lograran echar raíces profundas en la sociedad, esto es, para conseguir uno de los requisitos básicos para estructurar un sistema de partidos consolidado.<sup>16</sup> Por el contrario, aunque obviamente el objetivo de los autores de las nuevas normas era promover la constitución de partidos fuertes que a su vez pudieran dar estabilidad a las instituciones propias del régimen democrático, el diseño del sistema tendía a incrementar la fragmentación y, en consecuencia, a debilitar a las instituciones.

#### IV. LAS REFORMAS REALIZADAS

Como se señaló al inicio, cuando recién se había instalado el nuevo régimen se procedió a la reforma de sus principales componentes. Por iniciativa gubernamental, en 1983 el Congreso redujo el periodo gubernamental y legislativo de cinco a cuatro años, disminuyó el periodo de los

no existe correlación entre la proporción de votos y la duración de los presidentes en el cargo durante aquel periodo. Al contrario, la media de votación de los presidentes que lograron terminar sus periodos es menor que la media de los que fueron derrocados. Adicionalmente, como lo demuestran estudios comparativos, la doble vuelta tiende a incrementar el número de candidatos, ya que al existir dos triunfadores en la primera ronda, de hecho duplica las probabilidades para cada uno de los competidores.

<sup>16</sup> Mainwaring, Scott y Scully, Timothy (ed.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995.

diputados provinciales a dos años, derogó el umbral de registro para los partidos políticos y trasladó la elección de diputados a la primera vuelta presidencial. Es decir, además del cambio en el periodo gubernamental y legislativo, se redefinió la estructura del Congreso en tanto se diferenció claramente a los diputados nacionales de los provinciales.<sup>17</sup> Por consiguiente, se hizo más tajante la diferencia entre los dos tipos de representantes que conformaban el Congreso unicameral. Entre otros efectos, esto llevó a una concepción diferenciada del mandato que recibía cada uno de ellos, según la cual los diputados provinciales aparecían como portadores de una representación territorial específica, en tanto que los nacionales tendrían un carácter más político. Adicionalmente, la alteración del calendario electoral —al establecer la elección de medio periodo para los diputados provinciales— introdujo una lógica de plazos extremadamente cortos para la política nacional e incrementó las exigencias sobre los partidos. Asimismo, al reducir las exigencias para la permanencia de los partidos en la arena política se incrementaron los incentivos para la subsistencia de los más pequeños. Por consiguiente, la primera reforma constitucional y legal del periodo democrático tendió a agudizar algunos problemas que ya existían en el sistema político ecuatoriano y a crear otros nuevos.

En 1985 se realizó una nueva reforma al sistema electoral cuando se cambió el sistema proporcional de asignación de escaños para el Congreso Nacional por uno mayoritario sin representación de minorías. Las elecciones de diputados provinciales de 1986 se realizaron bajo esta modalidad por única vez en la historia electoral del país. Junto a estas elecciones se convocó la segunda de las cinco consultas populares (plebiscitos) que se han realizado sobre temas fundamentalmente políticos. En esta ocasión el gobierno consultó acerca de la posibilidad de participación directa de los independientes como candidatos, sin el auspicio de partidos políticos, a las elecciones, lo que fue rechazado por una amplia mayoría de la población. Nuevamente se hicieron evidentes las contradicciones en las propuestas, ya que a pesar de que tanto la reforma realizada el año anterior como la consulta popular fueron impulsadas por el gobierno, su orientación era diametralmente opuesta, pues la primera buscaba fortalecer a los partidos mientras la segunda pretendía expro-

<sup>17</sup> También se cambió la denominación del órgano legislativo, de Cámara Nacional de Representantes a Congreso Nacional.

piarles el monopolio de la representación política. Finalmente, el cambio de la fórmula de asignación de puestos fue rápidamente derogado en una nueva reforma realizada en 1986, cuando cambió la mayoría en el Congreso (sin que hubieran elecciones de por medio), con lo que quedaba claro que todas ellas obedecían a las condiciones del momento político y no a perspectivas de mayor alcance.

En 1993 se introdujo nuevamente la disposición que exigía un mínimo de votación para mantener el registro legal de los partidos (reducida del 5% al 4%), pero fue nuevamente derogada en 1994 e implantada bajo nueva forma en 1996. De cualquier manera, se trata de una barrera de registro y no de representación, ya que un partido podía y puede aún contar con diputados en el Congreso (así como con concejales municipales y consejeros provinciales) a pesar de no haber obtenido el mínimo requerido, incluso hasta la segunda elección.<sup>18</sup> Por tanto, cuando el partido ya ha perdido el registro y no existe legalmente, sus representantes se mantienen en los cargos alcanzados, lo que es claramente contradictorio con el objetivo de promover la conformación de un sistema integrado por pocos partidos que cuenten con sólido apoyo electoral. Si a esto se añade la utilización de la representación proporcional (con representación de minorías), se puede asegurar que ese objetivo jamás podría haberse alcanzado dentro de las condiciones iniciales, y mucho menos con las diversas reformas que se han realizado.

En 1994, por medio de un plebiscito, se permitió la reelección inmediata de los diputados. Hasta ese momento solamente podían postularse luego de transcurrido un periodo, lo que significaba dos años para los provinciales y cuatro para los nacionales. Como una forma de evadir ese obstáculo se utilizó lo que se denominó la *reelección cruzada*, por la cual un diputado provincial podía competir por la diputación nacional y viceversa, con lo que se redujo en alguna medida el impacto de los efectos de la renovación de la mayoría de los escaños.<sup>19</sup> Adicionalmente, en el plebiscito se aprobó también la eliminación de las partidas presupues-

<sup>18</sup> La sanción opera solamente después de dos elecciones consecutivas en las que el partido no ha obtenido el mínimo requerido. Pero aun después de la segunda elección, esto es, cuando el partido ya ha perdido el registro legal, sus representantes continúan en los cargos.

<sup>19</sup> La reelección cruzada ofrecía una mínima posibilidad de continuidad para los diputados, ya que en el mejor de los casos podía producirse el intercambio de veinticuatro de ellos (ya que eran doce los nacionales).

tarias —denominadas asignaciones de interés provincial— que manejaban directamente los diputados y que eran fuente importante para el clientelismo y la corrupción. En la misma consulta popular se puso fin al monopolio de los partidos en la representación política, ya que hasta ese momento solamente ellos podían presentar candidatos para todos los tipos de elecciones. Se trataba, sin lugar a dudas, de un intento de debilitar a los partidos y de permitir la representación de otros tipos de organizaciones, con el riesgo inevitable de constituirse en una puerta abierta para el personalismo y el caudillismo.<sup>20</sup> Por tanto, nuevamente en el mismo momento y con el mismo instrumento se caminó en dos sentidos totalmente opuestos.

En 1996, dentro de un paquete de reformas constitucionales, se eliminó la prohibición de alianzas para las elecciones pluripersonales, esto es, para diputados, consejeros provinciales y concejales municipales. En alguna medida esto podía tener un efecto concentrador, ya que podía ser un incentivo para la agrupación de partidos y movimientos dentro de tendencias de mayor alcance. Sin embargo, este efecto no solamente se perdió sino que se obtuvo el resultado contrario al permitir que las alianzas pudieran hacerse de manera autónoma en cada una de las provincias, independientemente de las posiciones que hubieren adoptado los partidos en el resto del país. Por consiguiente, en lugar de reducir el número de listas inscritas para las elecciones, éste se multiplicó en tanto un mismo partido podía presentarse con agrupaciones diferentes en cada una de las provincias.<sup>21</sup>

En 1997 se convocó a otro plebiscito en el que se aprobaron varias disposiciones de carácter político.<sup>22</sup> La más significativa de ellas, y que acarrearía profundos cambios en el futuro inmediato, fue la convocatoria a una Asamblea Nacional (posteriormente autodenominada Constituyente) para reformar la Constitución. En realidad, este organismo expidió una nueva carta política con un conjunto de reformas y disposiciones que

<sup>20</sup> Freidenberg, Flavia y Alcántara, Manuel, “Cuestión regional y política en Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional”, *América Latina Hoy*, núm. 27, 2001.

<sup>21</sup> Asimismo, el efecto fue limitado en tanto la alianza debía inscribirse bajo el registro legal de uno de los partidos y solamente podía presentarse una lista.

<sup>22</sup> Esta consulta fue convocada fundamentalmente para legitimar lo que había hecho el Congreso al destituir al presidente Bucaram, pero se incluyeron varios temas de carácter político.



transformaron en su totalidad el régimen político. Pero previamente, por sí misma, la consulta introdujo alteraciones de fondo en el ordenamiento vigente. Entre éstas aprobó el paso del sistema de votación de listas cerradas y bloqueadas a listas abiertas y con votación personalizada. Hasta ese momento la votación se realizaba por lista completa (sin posibilidad de alteración del orden propuesto por los partidos o por las organizaciones de independientes) y la asignación de puestos se realizaba por medio de un doble cociente, lo que permitía la representación de minorías. Las reformas establecieron la votación por personas que pueden ser seleccionadas dentro de las listas sin que importe el lugar que ocupan dentro de ellas (en la aplicación de una modalidad de *panachage*). De esta manera, las listas se transformaron simplemente en los contenedores de los nombres de los candidatos, a la manera de un menú en el que cada elector puede escoger tantas personas cuantos puestos se encuentran en disputa. Por tanto, el elector divide su voto en el momento en que decide escoger personas y no votar por la lista completa. De esta manera, la fragmentación de la representación se produce desde el momento de la votación individual, esto es, antes del cómputo de los votos.

La Asamblea creó condiciones totalmente nuevas para el funcionamiento del sistema. Fundamentalmente, alteró los términos de la relación entre el Congreso y el Ejecutivo por medio del fortalecimiento de este último y la limitación de las atribuciones del primero. En la búsqueda de crear condiciones de gobernabilidad, se eliminaron algunas atribuciones que había mantenido históricamente el órgano legislativo, como la censura y destitución de ministros, y se redujeron sus atribuciones en la aprobación y en el seguimiento del presupuesto del Estado. En otro plano, eliminó la prohibición absoluta de reelección presidencial que regía hasta ese momento y la reemplazó por la prohibición de reelección inmediata, esto es, por la posibilidad de presentarse luego de transcurrido un periodo (cuatro años). Eliminó los diputados nacionales e incrementó el número de los provinciales por medio de la utilización de una base de dos diputados por provincia en lugar de uno, como había sido hasta ese momento. Con ello se eliminó la elección de medio periodo y se dio paso a la renovación total del Congreso cada cuatro años. Al mismo tiempo, se estableció un procedimiento cercano a la preasignación en la elección de las autoridades del Congreso. En sustitución de la elección directa que se realizaba anualmente por parte de todos los legisladores, se introdujo

una modalidad indirecta basada en el número de diputados de cada partido y con una duración de dos años en el cargo.<sup>23</sup>

Finalmente, en 1998, 2004 y 2005 se reformó sucesivamente la fórmula de asignación de escaños. Inicialmente, cuando se introdujo la modalidad de voto por personas en listas abiertas, la asignación de puestos se hizo de acuerdo a la votación individual, esto es, sin la agregación de todos los votos de las listas correspondientes. Por tanto, al asignarse los escaños en el orden de votación obtenida individualmente, se convertía en un sistema mayoritario que eliminaba cualquier proporcionalidad. En 1998 se introdujo la fórmula D'Hondt, con lo que la suma total de la lista pasó a ser el elemento determinante a pesar de que la votación seguía haciéndose con listas abiertas. Una resolución de inconstitucionalidad dejó sin efecto esa disposición, pero fue reemplazada temporalmente por otra modalidad de asignación por agregación en listas (por divisores sucesivos). Una siguiente reforma, en 2005, introdujo una fórmula (denominada *de ponderador exacto*) que da un tratamiento diferente a los votos emitidos por la lista completa y a los que se han hecho por personas dentro de esas mismas listas. Por tanto, con esta última reforma en la práctica se ha transformado en un sistema mixto, ya que el procesamiento de los votos se realiza de la misma manera que cuando se utilizan dos modalidades de votación (por listas y por personas), aunque en este caso se materializa en una sola papeleta y la selección de uno de los dos métodos depende exclusivamente de la voluntad del elector.

En síntesis, una característica central del sistema político ecuatoriano ha sido su constante inestabilidad a causa de los sucesivos cambios realizados en aspectos fundamentales, tanto en las condiciones en que se materializa la representación (especialmente en el sistema electoral) como en la relación entre los poderes del Estado. Como se verá en la siguiente sección, los efectos de esta sucesión de cambios son más bien negativos y han alimentado los problemas que ya se podían detectar desde el inicio de la actual etapa constitucional.

<sup>23</sup> La Constitución establece que durante los dos primeros años de la legislatura, la presidencia del Congreso le corresponde al partido que cuenta con la bancada más numerosa, la primera vicepresidencia a la segunda bancada y la segunda vicepresidencia a un representante del resto de partidos. Durante los siguientes dos años la presidencia le corresponde a la segunda bancada y la primera vicepresidencia a la primera, en tanto que la segunda vicepresidencia se mantiene en manos del resto de partidos.

## V. LOS EFECTOS DE LAS REFORMAS

La mayor parte de esta sucesión de reformas se ha enfocado hacia la modificación de las condiciones de representación y de la relación entre el gobierno y el Congreso. En el primer aspecto se ha impuesto la tendencia a la apertura ilimitada del sistema, mientras en el segundo se ha buscado fortalecer al Ejecutivo en perjuicio del Legislativo. Por tanto, por un lado se ha caminado hacia una mayor representación (aunque siempre de manera caótica), mientras que por otro se ha tratado de lograr mejores condiciones de gobernabilidad. Pero todo el proceso se ha desarrollado sin lograr un adecuado equilibrio entre ambos objetivos, de manera que ha desembocado en un entramado lleno de contradicciones y poco adecuado para el desarrollo de la política. El origen de esto se encuentra en que, sin excepción, estas reformas se han derivado de las condiciones concretas de cada momento, esto es, de los problemas políticos inmediatos y no de objetivos de largo alcance. Los cambios en la arquitectura institucional no han buscado el perfeccionamiento del sistema político, sino la adecuación de las instituciones y de los procedimientos a los cálculos de corto plazo de los actores políticos y sociales. Esto ha llevado a una situación de permanente inestabilidad institucional, con cambios constantes en las normas y en los procedimientos, de manera que ha sido imposible contar con un grado mínimo de certidumbre para el desarrollo de las acciones políticas. A manera de ejemplo, a lo largo de todo el periodo no se han podido realizar dos elecciones sucesivas bajo las mismas reglas, lo que ha tenido efectos negativos en los cálculos y en los comportamientos de los actores políticos y de los electores. Inevitablemente, los efectos han sido negativos tanto para la consolidación de las instituciones como para la definición de estrategias y de pautas de acción.

El alto número de reformas ha alimentado la heterogeneidad y el carácter contradictorio de las normas y procedimientos, a la vez que ha dejado muchos y grandes vacíos. La ausencia de objetivos ha hecho perder el rumbo y ha convertido al sistema político en un conjunto poco coherente de instituciones y procedimientos que no guardan relación entre ellos ni logran un grado medianamente satisfactorio de equilibrio. Aún más, la constante reforma ha sido un factor que ha actuado en contra de procesos absolutamente necesarios como la modernización de las instituciones del aparato estatal, la simplificación de los procedimientos o la

descentralización. Asimismo, la inestabilidad institucional ha sido uno de los obstáculos para la formulación de políticas estructurales, esto es, que superen las situaciones estrictamente coyunturales, y para la conformación de coaliciones asentadas sobre proyectos de largo alcance.

Dentro del conjunto de resultados de las reformas es necesario destacar el debilitamiento de los partidos y el desequilibrio en la relación entre los poderes, especialmente entre el Ejecutivo y el Legislativo. Ambos resultados han tenido a la vez un enorme impacto en términos de la estabilidad, la gobernabilidad y las condiciones para la competencia política y pueden identificarse entre los factores fundamentales de la inestabilidad que ha vivido el país en la última década.

El debilitamiento de los partidos se expresa en la reducción del caudal electoral de los que ocuparon el centro del escenario político ecuatoriano desde el retorno a la democracia y, como contrapartida, en el avance de las organizaciones de independientes. Desde las elecciones de 1998, en que los partidos llamados *tradicionales* (PSC, ID, PRE y DP) obtuvieron más de las cuatro quintas partes de los escaños del Congreso, su votación adoptó una marcada tendencia a la baja, hasta llegar a alcanzar menos de la tercera parte en las elecciones de 2006. Si bien es cierto que el sistema de partidos ha logrado mantenerse y no ha colapsado como ocurrió en Perú, Venezuela y Bolivia, ello se ha logrado con un alto costo para los mismos partidos y para las condiciones de representación. Como una manera de hacer frente a la situación adversa, ellos han desarrollado dos estrategias complementarias. Por un lado, se han asentado sobre redes clientelares manejadas por operadores políticos que actúan como intermediarios entre las instancias políticas y sectores específicos de la población<sup>24</sup> y, por otro lado, se han encerrado en espacios geográficos claramente delimitados. Por medio de estos dos mecanismos han estrechado su relación con grupos y espacios específicos, con la consecuente pérdida de su capacidad para agregar intereses y para formular propuestas de alcance general.

Esas mismas prácticas han impuesto una lógica de corto plazo en la política, ya que el clientelismo exige que se generen rendimientos inmediatos y concretos para cada uno de los sectores que conforman las redes. Por consiguiente, también lleva a bajar el nivel de generalidad de las

<sup>24</sup> Bustamante, Fernando, "La cultura política y ciudadana en el Ecuador", en Hurtado, Osvaldo (ed.), *Ecuador: un problema de gobernabilidad*, Quito, CORDES, 1997.

políticas para así responder directamente a las necesidades de grupos específicos. De esta manera, los partidos ven cómo se reduce su campo de acción, en especial en lo que hace a la formulación de propuestas y al diseño de políticas, pero deben actuar dentro de esas condiciones ya que de otra manera se verían obligados a abandonar la escena. De modo creciente, las políticas propuestas e impulsadas por los partidos adoptan un carácter más particular, menos orientado al conjunto de la población y por tanto cargadas de intereses corporativos.

Por otro lado, estos mismos problemas (generalización del clientelismo, corporativismo, particularismo) llevan hacia dos problemas adicionales. En primer lugar, alimentan la personalización, en perjuicio de cualquier forma de organización, incluida la de los partidos. Las condiciones que establece el clientelismo, la relación directa entre los votantes y los candidatos, la exigencia de resultados inmediatos, entre otras, actúan como alicientes en ese sentido. En segundo lugar, aquellas condiciones constituyen el campo más fértil para la conformación de una institucionalidad informal que, aunque utiliza a las instituciones formales para sus propios fines, lleva a su rápida erosión.<sup>25</sup> Precisamente por la necesidad de ofrecer respuestas inmediatas y puntuales, la acción política no puede ceñirse estrictamente a las normas vigentes y a los procedimientos establecidos, de modo que busca reemplazarlos o modificarlos. De esta manera, estas prácticas terminan por construir un campo de acción política ajeno a la institucionalidad formalmente definida. A la vez, esto retroalimenta la realización constante de reformas, ya que se hace necesario adecuar las normas vigentes a las prácticas políticas que ocurren al margen de ellas.

El segundo aspecto, esto es, el desequilibrio entre los poderes del Estado, se manifiesta fundamentalmente en la profundización de la brecha existente entre ellos y en la pérdida de las instancias y mecanismos de colaboración y de cooperación. Al haberse guiado por una concepción de gobernabilidad basada en la preeminencia del uno sobre el otro, las reformas no podían producir algo distinto al desequilibrio. El principio del que partían negaba totalmente el equilibrio de poderes y, sobre todo, reducía las posibilidades de colaboración. En este sentido, la Constitución de 1998, que es en donde se recoge claramente esta orientación, es la ba-

<sup>25</sup> Hemlke, Gretchen y Levitsky, Steven, "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", *Perspectives on Politics*, vol. 2, núm. 4, 2004.

se de un sistema que no ofrece canales para el trabajo conjunto de sus órganos de gobierno.

En consecuencia, las normas y los procedimientos institucionales establecidos no ofrecen incentivos para la cooperación y la colaboración ni sancionan las actitudes hostiles entre ambos poderes. Por el contrario, es posible afirmar que robustece a estas últimas en la medida en que alienta el enfrentamiento entre ambos. Las posibilidades de cooperación pasan a depender de la voluntad de los actores políticos, de sus cálculos inmediatos y de sus intereses, mas no de las recompensas y castigos que podría ofrecer el marco institucional. El diseño del sistema político en sí mismo se encuentra en la base de una lógica que premia a la oposición desleal.

Los dos problemas descritos (debilitamiento de los partidos y desequilibrio y ausencia de colaboración entre los poderes) guardan estrecha relación con la fragmentación mencionada antes. Las condiciones establecidas para el funcionamiento del sistema político conducen inevitablemente a la multiplicación de actores políticos en la escena nacional. Aunque esto puede ser interpretado en términos positivos como una expresión de la apertura del sistema y de la inclusión de nuevos sectores sociales, en realidad constituye el resultado de la caótica sucesión de reformas que han buscado satisfacer a intereses específicos y que se han orientado a la solución de problemas estrictamente coyunturales. La utilización de la fórmula proporcional, añadida a la ausencia de una efectiva barrera de entrada y a la votación personalizada en listas abiertas, son los elementos fundamentales en este sentido. También contribuye a ello la utilización de la provincia como circunscripción electoral, lo que genera la percepción de un mandato territorial de carácter vinculante, así como la conformación del Congreso exclusivamente con diputados provinciales.

Los dos tipos de reformas han tendido a acentuar las características del presidencialismo. Sobre todo, han agudizado los problemas que se derivan de la legitimidad dual y de la conformación de gobiernos divididos. Si desde el inicio del periodo constitucional ningún presidente pudo contar con la mayoría en el Congreso, las posibilidades de lograrlo se alejaron con cada una de las reformas.<sup>26</sup> El elemento común de todas

<sup>26</sup> Ningún partido ha contado con mayoría en el Congreso. La bancada más numerosa fue la de CFP en 1979, con el 44.9% de los escaños. La media del tamaño de la primera bancada para el periodo 1979-2002 es de 31.4%. Solamente en tres de diez elecciones la primera bancada ha correspondido a los partidos de gobierno.

ellas ha sido la flexibilización de las condiciones de entrada en la competencia política (especialmente por los cambios realizados en el sistema electoral), lo que se ha traducido en mayores grados de fragmentación en la representación legislativa. La expresión concreta de esto se encuentra en el alto número de bancadas legislativas y en el tamaño relativamente pequeño de cada una de ellas.<sup>27</sup> Inevitablemente, esto ha contribuido a las dificultades en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, lo que se ha manifestado en el incremento de los conflictos entre ellos, dentro de lo que en el lenguaje cotidiano se ha denominado *pugna de poderes*, que ha sido una constante desde el retorno a la democracia.<sup>28</sup>

Las posibilidades de manejar adecuadamente estos conflictos se han ido reduciendo no solamente a causa del desequilibrio surgido de las normas básicas que regulan a los dos poderes, sino también por el debilitamiento de los partidos. La pérdida de su capacidad de agregación de intereses y de formulación de políticas de carácter general, así como su enclaustramiento en espacios geográficos delimitados (en los que asumen una representación corporativa), impiden que ellos desarrollen acciones que permitan evitar o superar los enfrentamientos. Al contrario, su debilidad los lleva a buscar beneficios en esa contienda. Asimismo, la generalización de una política de plazos extremadamente cortos (derivada de la lógica del clientelismo) es un incentivo para el enfrentamiento.

El surgimiento de serios problemas de gobernabilidad, o por lo menos la agudización de los que ya se presentaban anteriormente, ha sido el resultado inevitable de un sistema político lleno de contradicciones y de heterogeneidades. La finalización anticipada del mandato de los tres últimos presidentes elegidos en las urnas es el mejor indicador de esto y constituye en gran medida el resultado de las deficiencias de diseño del sistema político.<sup>29</sup> La erosión de la escasa capacidad de procesamiento

<sup>27</sup> En el periodo 1979-2002 hubo una media de 12.8 listas con representación en el Congreso Nacional. El número más bajo fue de 9, en 1998, y el más alto 19, en 2002. El tamaño del Congreso ha variado de 59 a 123 diputados, es decir, se trata de un órgano relativamente pequeño, de manera que la media del tamaño de las listas apenas llega a 5.6 diputados.

<sup>28</sup> Sánchez-Parga, José, *La pugna de poderes. Análisis crítico del sistema político ecuatoriano*, Quito, Abya-Yala, 1998.

<sup>29</sup> Abdalá Bucaram y Lucio Gutiérrez, en 1997 y 2005, respectivamente, fueron destituidos por el Congreso sin atenerse a las disposiciones y a los procedimientos constitucionales. Jamil Mahuad, en 2000, fue derrocado por un golpe de Estado realizado por una

de los conflictos con que pudo contar inicialmente ha desembocado en situaciones que no encuentran salida institucional. Asimismo, la baja capacidad de los gobiernos para tomar decisiones, para formular políticas y para ejecutarlas se deriva en gran medida de los problemas mencionados. La sucesión de gobiernos débiles, sin apoyo en el Congreso, forzados a establecer acuerdos de conveniencia para procesar cada una de sus iniciativas, es una de las características centrales del sistema político ecuatoriano que en buena medida se deriva del carácter heterogéneo y contradictorio del diseño institucional.

## VI. CONCLUSIONES

Si los cambios y las reformas han sido constantes a lo largo del periodo, cabría suponer que su reiteración será lo menos conveniente. Sin embargo, como se ha visto, aquellas reformas se han caracterizado por la falta de un eje orientador, de objetivos claros, y por tanto han desembocado en resultados que son obviamente negativos. Esto lleva, por lo tanto, a considerar la necesidad de emprender una reforma que tienda a superar los problemas originarios del sistema político, pero también los que se han ido creando con las sucesivas reformas. Por ello, se puede sostener que es necesaria una reforma política integral y guiada por objetivos claramente definidos, que se encuentran en términos generales entre la representación y la gobernabilidad. Los dos son los términos que marcan la orientación posible de las reformas y los que pueden definir sus contenidos.

Como se ha visto, hasta el momento se ha impuesto una concepción de apertura del sistema en lo que podría interpretarse como intentos de mayor o mejor representación. Los errores cometidos —básicamente por el desconocimiento de los efectos que pueden tener los arreglos institucionales, pero también por la imposición de los cálculos de corto plazo— impiden calificarlas exactamente como esfuerzos en ese sentido, pero es obvio que la mayor parte de ellas encontró su motivación en el mejoramiento de las condiciones de representación. Esto llevó aparejada la indiferencia hacia la gobernabilidad o, en los casos en que se la abordó, se

facción militar. Todos los casos se justificaron con las movilizaciones sociales que habían precedido a la acción del Congreso.



lo hizo desde la perspectiva señalada que consistía en debilitar a un poder para fortalecer al otro. La mezcla de ambos elementos (una apertura caótica y una gobernabilidad mal entendida) ha conducido a los resultados mencionados en las páginas anteriores. Por consiguiente, un primer paso en vías hacia una reforma integral debe consistir en la superación de esa visión o, quizá con más precisión, de la conjugación de esas visiones que empujaban en sentidos contrarios.

Pero ese paso inicial está condicionado a la estructuración de un diagnóstico que apunte a la identificación de los problemas centrales del sistema político ecuatoriano. Tomando como base los contenidos de las reformas realizadas, se puede asegurar que ellas estuvieron basadas en diagnósticos equivocados o parciales. Esto se observa claramente en el caso de la constante apertura del sistema, impulsada por cada una de las reformas, que se ha guiado por la inclusión de minorías sociales, pero que no ha diferenciado entre éstas y los grupos políticos minoritarios. Las condiciones más laxas de ingreso a la arena política no han beneficiado a grupos sociales que tradicionalmente han sido excluidos (con la sola excepción de la ampliación del sufragio a los analfabetos, que —como se señaló antes— benefició a una parte importante de la población indígena). Los ejercicios de ingeniería institucional que han alentado la entrada de múltiples organizaciones en realidad han atomizado la representación, pero no han afectado en lo más mínimo a los problemas de exclusión. Dado que éstos no son de carácter político sino estructural y que por lo tanto deben ser tratados en otro campo y con otras medidas, se mantienen intocados. Aún más, se puede asegurar que la apertura caótica del sistema ha perjudicado a esos mismos sectores sociales, ya que ha creado las condiciones para su propia fragmentación en términos de la representación política. Se trata, sin lugar a dudas, de un diagnóstico equivocado que no puede sino arrojar resultados negativos.

Asimismo, las reformas encaminadas a lograr mejores niveles de gobernabilidad se han asentado en diagnósticos equivocados, pero quizá en este caso habría que subrayar que han partido de concepciones claramente equivocadas de la gobernabilidad. Como se ha visto a lo largo del texto, la idea central ha sido imponer a uno de los poderes sobre el otro, que es precisamente lo contrario a lo que se requiere para conseguir ese objetivo. También en este plano era imposible obtener otro resultado que el de los gobiernos débiles, los Congresos atomizados y la inestabilidad del conjunto del sistema.

Por consiguiente, junto a la definición de los objetivos que deben guiar a esa reforma integral es necesaria una visión adecuada de la realidad ecuatoriana. A su vez, ésta debe estar asentada sobre un manejo estricto de los conceptos para evitar los problemas que se han acumulado en el caso de la gobernabilidad.

En el nivel de los objetivos de la reforma, es necesario colocar en primer lugar el de la consolidación de un sistema de controles y balances, guiado por la concepción de equilibrio en la separación de poderes. Esto significa introducir elementos de moderación del presidencialismo, eliminando la concepción de juego de suma-cero que ha predominado hasta ahora, en el que las ganancias de una de las partes se logran a costa de las pérdidas de la otra. Si el objetivo central es la consolidación de la democracia, y para ello se busca tener umbrales adecuados de gobernabilidad, entonces la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo debe ser totalmente revisada. No es posible conseguir un objetivo de esa dimensión con las bases sobre las que actualmente se edifica la relación entre ambos poderes. Cualquier reforma que aspire a conseguir cambios profundos en materia democrática y de gobernabilidad debe apuntar a las bases mismas de la separación y relación de poderes. Es probable que en este campo sea necesario introducir algunos elementos que lleven a la configuración de un sistema híbrido, con rasgos de presidencialismo y de parlamentarismo, con el fin de contar con mecanismos imperativos de colaboración y de corresponsabilidad entre ambos poderes.

Un segundo campo de reforma debe ser el de los partidos políticos y el sistema electoral, en donde es preciso definir algunos objetivos básicos. En primer lugar, es imprescindible impulsar el fortalecimiento de los partidos políticos, por medio de su democratización interna, pero también de una redefinición total de las actuales condiciones que marcan a la competencia política. Será imposible contar con partidos fuertes dentro de un sistema que facilita la entrada a cualquier tipo de organización que se conforma con fines estrictamente electorales.

Asimismo, es imprescindible contar con normas que fortalezcan el carácter nacional de los partidos, tanto en términos de su implantación territorial como de la estructuración de sus propuestas. Finalmente, puede ser conveniente devolver el monopolio de la representación a los partidos en el nivel nacional, aunque se puede mantener la apertura en los niveles locales. En segundo lugar, se deben instrumentar medidas que per-

mitan diferenciar claramente el nivel nacional de los niveles subnacionales en términos de sistema electoral, con el fin de conformar arenas políticas específicas. Al no establecer esa diferencia, las condiciones actuales permiten que los problemas locales se trasladen al ámbito nacional y que por tanto éste se vea saturado por demandas y requerimientos que podrían encontrar solución en otros niveles. A la par, esto impide que los partidos alcancen la dimensión nacional, ya que dependen en gran medida de las condiciones locales.

Un tercer campo de reforma debe ser el de la descentralización, entendida como una forma de distribución del poder y no solamente en su carácter administrativo. Si la definición de tipo de régimen (presidencialista, parlamentario, híbrido) expresa las definiciones en cuanto a la distribución horizontal del poder, la descentralización debe expresarlas en su dimensión vertical. En una realidad de fuertes sociedades regionales como es la ecuatoriana, ese objetivo debe asentarse sobre la constatación de que los intereses existentes en ellas deben encontrar canales de expresión adecuados. De esa forma se evitará que ellos invadan los espacios y los mecanismos que están diseñados para otros fines. La flexibilización del sistema electoral, en el sentido de definir reglas y procedimientos específicos para cada uno de los espacios, puede ser una reforma sencilla y de mucha eficacia. A manera de ejemplo, mientras que en los niveles locales se pueden establecer formas personalizadas de votación, con fórmula proporcional y representación de minorías, en el nivel nacional se puede instituir el voto por lista, con fórmula de mayoría. Asimismo, es posible abrir paso a la conformación de partidos locales para competir en sus respectivas localidades, pero siempre que existan barreras efectivas para la participación en el nivel nacional. En fin, éste es un campo fundamental en el que es necesario proceder a la mayor parte de reformas.

Una reforma adicional debería apuntar a la conformación de gobiernos de mayoría, entendida ésta no solamente en términos electorales sino políticos. En gran medida, esto se lograría por medio de las reformas que apuntan a la separación y colaboración de poderes, pero requiere también de otras medidas adicionales en el plano institucional y de procedimientos. Entre éstas se cuenta la eliminación de la segunda vuelta en la elección presidencial. Como se ha visto, ella ha contribuido a la fragmentación en tanto ha alimentado expectativas en partidos minúsculos o en personajes aislados, que encuentran en la dispersión un aliciente para

probar suerte en la primera vuelta. La posibilidad de pasar a la segunda vuelta con votaciones muy pequeñas (como ocurrió en las elecciones de 2002 y 2006) es un incentivo para la participación en la elección presidencial. A su vez, la fragmentación y la atomización, que van inevitablemente asociadas a esta modalidad, alimentan la orientación confrontacional de la política nacional. Además, agudiza la legitimidad dual propia de los regímenes presidenciales e impide la colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo. En su reemplazo podría instaurarse un procedimiento parlamentario, de manera que exista una legitimidad de origen compartida y se asegure así la cooperación.

Un conjunto de reformas enmarcadas en las líneas señaladas tendería a conformar un ordenamiento institucional y procedimental que facilitaría la gobernabilidad y ofrecería condiciones para lograr la estabilidad política. Se trata, exclusivamente, de reformas dirigidas hacia el sistema político y hacia el mejor funcionamiento de la democracia. De manera que no agotan todos los campos en los que se hace necesario introducir cambios, como los del Poder Judicial y de los organismos de control, que son espacios en los que también se deben enmendar los errores que se han cometido a lo largo de más de dos décadas. Pero, sin duda, el problema central se encuentra en la institucionalidad propiamente política, en las instancias en que se expresan los actores y que a la vez condicionan y limitan las acciones de éstos.

## REFORMA POLÍTICA EN EL SALVADOR

Álvaro ARTIGA-GONZÁLEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reformas al régimen de gobierno*. III. *Reformas al sistema electoral*. IV. *Reformas a la Ley de Partidos Políticos*. V. *A manera de conclusión*.

### I. INTRODUCCIÓN

El 15 de octubre de 1979 tuvo lugar un golpe de Estado que puso fin al régimen militar prevaleciente en El Salvador desde 1930. Al menos tres juntas de gobierno, formadas por civiles y militares, se sucedieron desde el golpe de Estado hasta marzo de 1982, cuando se eligió una Asamblea Constituyente que redactó y aprobó, en 1983, la Constitución política vigente todavía en 2006. En 1984 se eligió al primer civil como presidente de la República desde 1930. La Asamblea Constituyente se transformó en Asamblea Legislativa hasta que en 1985 se eligieron los nuevos diputados. Desde entonces, 7 elecciones legislativas más y 4 elecciones presidenciales se realizaron hasta 2006. Los gobernantes elegidos cumplieron sus mandatos según los respectivos calendarios electorales.

La reforma política que implicó la nueva Constitución se dio en un contexto general de conflicto armado interno. El Frente “Farabundo Martí para la Liberación Nacional” (FMLN), entonces organización político-militar, inició su campaña militar contra el gobierno salvadoreño el 10 de enero de 1981. Su intención inicial era instaurar un régimen revolucionario de corte socialista, por lo cual rechazó la reforma política iniciada con el golpe de 1979. Desde su perspectiva, el contexto regional centroamericano parecía favorable, pues desde julio de 1979 Nicaragua era gobernada por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y

la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) se enfrentaba al régimen militar guatemalteco en el primer lustro de la década de 1980. Sin embargo, por su cercanía, Estados Unidos hizo de la región centroamericana una zona para implantar una geopolítica contrainsurgente en el contexto global de la “guerra fría” contra la Unión Soviética.

El fracaso de los sucesivos gobiernos salvadoreños para acabar con la amenaza del FMLN, y el fracaso de éste para vencer al gobierno salvadoreño de turno, dieron pie a la búsqueda de una salida negociada al conflicto. Bajo la mediación de la Organización de Naciones Unidas, en un contexto global de fin de la “guerra fría”, una segunda reforma política fue pactada. La misma implicó una reforma a la Constitución de 1983 para posibilitar la firma de acuerdos de paz y su implantación a partir de 1992.<sup>1</sup>

Si se considera que la reforma política en El Salvador tuvo dos momentos cumbres (la aprobación de una nueva Constitución en 1983 y las reformas introducidas a la misma en 1991) se puede hacer una distinción entre las mismas en función de los partidos que toman parte del proceso de reforma constitucional. En la primera sólo participan partidos que van del centro a la derecha del espectro ideológico izquierda-derecha. En la segunda son incorporados partidos de centro izquierda en la aprobación de las reformas y se completa la participación de todo el espectro ideológico en la ratificación de dichas reformas.<sup>2</sup> Así, mientras la primera reforma se da bajo la hegemonía de partidos de derecha, la segunda se da en un contexto de consenso y producto del pacto político de 1992.

Como se verá a lo largo de este trabajo, la reforma política benefició y fortaleció a los partidos políticos hasta el extremo de concederles el monopolio de la representación política. El pacto de 1992 favoreció la gobernabilidad del sistema en tanto se eliminó la exclusión política, causa fundamental del conflicto bélico de la década de 1980. No obstante, el proceso de diálogo y negociación en privado que llevó a los acuerdos de paz de 1992 generó una dinámica contraria a la participación de la ciuda-

<sup>1</sup> El contenido de estos acuerdos abarcaba nueve grandes temas: 1) fuerza armada; 2) Policía Nacional Civil; 3) sistema judicial; 4) sistema electoral; 5) tema económico social; 6) participación política del FMLN; 7) cese del enfrentamiento armado; 8) verificación por las Naciones Unidas, y 9) calendario de ejecución.

<sup>2</sup> El proceso de reforma constitucional implica la aprobación de la misma por una legislatura y su ratificación por la siguiente legislatura.

danía, la transparencia y la rendición de cuentas de los partidos y los funcionarios. Éstas se convirtieron en demandas de una nueva reforma política durante la primera década del siglo XXI.

## II. REFORMAS AL RÉGIMEN DE GOBIERNO

### 1. *Presidencialismo*

Ninguna de las dos reformas políticas implicó un cambio en la forma de gobierno. Ésta seguiría siendo presidencialista, dándole continuidad a una forma institucional adoptada desde los tiempos de la independencia de España en 1821. La búsqueda de un parlamentarismo o una forma mixta de gobierno, como un semipresidencialismo o un presidencialismo parlamentario, no formó parte de la agenda de reforma ni parece que lo vaya a ser en el futuro inmediato. Sin embargo, una de las “novedades” introducidas por aquellas reformas ocurre en el papel cada vez más protagónico que tendrían tres instituciones básicas de las democracias representativas: el Parlamento, los partidos políticos y las elecciones.

El artículo 85 de la Constitución de 1983 establece que:

El gobierno es republicano, democrático y representativo.

El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno. Las normas, organización y funcionamiento se sujetarán a los principios de la democracia representativa.

La existencia de un partido único oficial es incompatible con el sistema democrático y con la forma de gobierno establecida en esta Constitución.

Por otra parte, la misma Constitución establece la existencia de tres “órganos de gobierno”: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial (artículo 86). Tal disposición sella la continuidad de la forma de gobierno presidencialista<sup>3</sup> con la diferencia de que, una vez superado el régimen dicta-

<sup>3</sup> La separación de poderes propia de este tipo de régimen quedó definida en la Constitución de 1886. Véase Tarracena-Arriola, Arturo, “Liberalismo y poder político en Centroamérica (1870-1929)”, en Torres-Rivas, E. (coord.), *Historia general de Centroamérica*, Madrid, FLACSO-Sociedad Estatal Quinto Centenario, 1993, t. IV.

torial de corte militar,<sup>4</sup> la única vía legítima para acceder a los principales puestos de gobierno (en el Legislativo, el Ejecutivo y los gobiernos locales) es a través de la elección popular. Sin embargo, la primera elección libre y competitiva de la historia reciente salvadoreña se realiza hasta 1994, en la que se disputan la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los 84 escaños de la Asamblea Legislativa y los 262 gobiernos municipales, correspondientes a igual número de municipios del país.<sup>5</sup> Las elecciones nacionales y municipales entre 1982 y 1994 no pueden considerarse libres ni competitivas puesto que se realizaron en el contexto del conflicto armado; hubo zonas en las que fue imposible votar por el boicot impulsado por la guerrilla, a la vez que no todos los partidos políticos podían competir. De hecho, entre 1982 y 1988 la competencia se redujo al espectro partidista que va del centro a la derecha. En 1989, con el regreso de algunos líderes políticos exiliados, hubo participación de partidos de centro-izquierda. Solamente la pacificación del país y las reformas constitucionales de 1991 permitieron que la competencia electoral se extendiera a todo el espectro ideológico en 1994, en las llamadas “elecciones del siglo”.

La reforma política en materia de forma de gobierno tuvo un sentido ambiguo en cuanto a fortalecer o debilitar el poder del Ejecutivo frente al del Legislativo. Como se verá en el siguiente apartado, algunas medidas reforzaron la capacidad de control del Parlamento sobre el presidente, pero no a tal grado de “incentivar” al jefe del Ejecutivo a buscar amplias mayorías para llevar adelante su agenda. Aunque, por el carácter multipartidista del sistema de partidos salvadoreño, los presidentes salvadoreños raramente cuentan con un contingente legislativo mayoritario de su

<sup>4</sup> Entre 1930 y 1979 los gobernantes salvadoreños fueron en su mayoría militares. Sin embargo, se pueden distinguir dos grandes etapas en este periodo: la primera correspondería a una “dictadura personal militarista” (1931-1994) y la segunda se caracterizaría como una “dictadura militar institucional” (1948-1979). Una descripción de las mismas puede encontrarse en Artiga-González, Álvaro, *La política y los sistemas de partidos en Centroamérica*, San Salvador, FundaUngo, 2000. Para Manuel Alcántara (*Sistemas políticos de América Latina*, Madrid, Tecnos, 1999, vol. II) todo este periodo correspondería más bien a un régimen pretoriano. No faltan quienes caracterizaron al régimen de este periodo como “democracias de fachada” en la medida en que había partidos, elecciones y separación de poderes, aunque el acceso al poder estaba vetado para la oposición. Si era el caso, entonces se recurría al golpe de Estado o al fraude electoral.

<sup>5</sup> Vinculado al voto por los escaños legislativos también se disputaron 20 escaños al Parlamento Centroamericano.



propio partido, en la práctica una tradicional alianza de partidos de derecha (especialmente entre Alianza Republicana Nacionalista, ARENA, y el Partido de Conciliación Nacional, PCN) ha sido suficiente para neutralizar cualquier iniciativa de control por parte de la oposición en el Parlamento. Por otra parte, algunas instituciones clave siguen estando bajo control del Ejecutivo. Tal es el caso del Tribunal Supremo Electoral, cuyo presidente es propuesto por el partido del presidente de la República; el Registro Nacional de las Personas Naturales, cuya junta directiva (incluyendo su presidente) está compuesta mayoritariamente por representantes del Ejecutivo; el Banco Central de Reserva, cuyo presidente es nombrado por el jefe del Ejecutivo; la Policía Nacional Civil, cuyo director también es nombrado por el presidente de la República. Este práctico control del Ejecutivo sobre otras instituciones podría extenderse, aunque sea de manera indirecta, incluso hacia la Corte Suprema de Justicia. Aunque sus magistrados son nombrados por la Asamblea Legislativa, las influencias partidistas en tal nombramiento no son ajenas, y del mismo derivan compromisos políticos. Una especie de reparto de influencias opera al momento de elegir a los magistrados del máximo tribunal de justicia salvadoreño. En resumen, aunque formalmente el Parlamento ganó más protagonismo sobre el Ejecutivo, la reforma política significó en la práctica una mayor dependencia del presidente de su capacidad de negociación con otros partidos. La afinidad ideológica de los partidos que suelen apoyar al presidente ha permitido a éste llevar adelante, sin mayores problemas institucionales, su propia agenda, especialmente en materia de reforma económica.

## *2. Reformas para reequilibrar las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo*

La Constitución de 1983 modificó el calendario electoral vigente hasta 1979. La Asamblea Constituyente de 1982, controlada mayoritariamente por partidos de derecha, estableció que el presidente y vicepresidente de la República fueran elegidos para un periodo de cinco años, mientras que diputados y miembros de los concejos municipales fueran elegidos cada tres años. Bajo la perspectiva de un probable triunfo del Partido Demócrata Cristiano (PDC) (principal partido de oposición durante el régimen militar), los principales partidos de la derecha salvadoreña (Alianza Republicana Nacionalista, ARENA, y el Partido de Conci-

liación Nacional, PCN) convienen en un diseño constitucional de separación de elecciones para evitar el arrastre de la elección presidencial. Así podría dificultarse que el PDC obtuviese una mayoría legislativa suficiente para apoyar las iniciativas del Ejecutivo. Este cálculo político contribuyó al mayor protagonismo de los partidos y el Parlamento en la política institucional salvadoreña.

El nuevo calendario electoral no sufrió modificaciones con las reformas constitucionales de 1991. El cuadro 1 detalla las elecciones realizadas desde 1982 hasta 2006 bajo la disposición constitucional. Ahora bien, este ritmo electoral es sólo parcialmente diferente al prevaleciente desde la Constitución de 1950 y que se mantuvo en la de 1961. La Constitución de 1983 dejó inalterado el mandato presidencial en cinco años. La diferencia radica en la ampliación del mandato legislativo y de los gobernantes municipales. De dos se pasó a tres años.<sup>6</sup>

CUADRO 1. ELECCIONES REALIZADAS EN EL SALVADOR, 1982-2006

<i>Tipo de elección</i>	<i>Año</i>
Presidencial	1984
	1989
	1994
	1999
	2004
Legislativa	1985
	1988
	1991
	1994
	1997
	2000
	2003
	2006

FUENTE: elaboración propia.

<sup>6</sup> Al final de la legislatura 2003-2006 se aprobó una reforma constitucional que extendería el periodo de los diputados a cinco años, haciéndolo coincidir con el presidencial. El proceso de reforma constitucional establece la necesidad de la ratificación de la modificación aprobada, por parte de una segunda Asamblea. En este caso la correspondiente a la legislatura 2006-2009.

De acuerdo con el calendario electoral establecido en la Constitución de 1983, las elecciones presidenciales y legislativas coinciden cada quince años. Esta situación ocurrió en 1994, coincidiendo con el cambio político introducido por los Acuerdos de Paz de 1992.<sup>7</sup> Las elecciones de Asamblea Legislativa se convirtieron entonces en un momento propicio para que la ciudadanía hiciera una especie de evaluación, a medio camino, de la gestión que estaba realizando el partido de gobierno. Bajo este diseño constitucional, el electorado puede premiar al presidente dándole el voto a su partido en la elección legislativa de manera tal que mantenga o vea incrementado su contingente en la Asamblea. También puede castigarlo, mandarle un mensaje adverso a su gestión, disminuyendo el voto por su partido. De hecho esto fue lo que sucedió con el gobierno demócrata cristiano de 1984-1989. Las elecciones legislativas de 1985 permitieron que el Partido Demócrata Cristiano (PDC) obtuviera una mayoría absoluta (55% de los escaños) en el Parlamento.<sup>8</sup> Sin embargo, en la percepción de una mayoría de ciudadanos, la gestión del PDC estaba siendo responsable del encarecimiento de la vida, de altos niveles de corrupción y de una profundización del conflicto militar; las elecciones legislativas de 1988 fueron un revés para el partido gobernante al perder la mayoría.<sup>9</sup> El partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) alcanzó el 50% de los escaños y en las elecciones presidenciales de 1989 ganó con el 53.8% de los votos.

Por otra parte, la separación temporal de las elecciones presidenciales y legislativas podría haber acarreado problemas de gobernabilidad en la línea propuesta por Mainwaring,<sup>10</sup> puesto que haría muy probable que el presidente no contara con un contingente legislativo suficiente para apo-

<sup>7</sup> Se espera que la simultaneidad vuelva a ocurrir en 2009. Sin embargo, los partidos con menor representación parlamentaria pretenden dar sus votos para la ratificación de la reforma constitucional siempre y cuando las elecciones legislativas se lleven a cabo en fecha distinta a la elección presidencial. Con esta medida, estos partidos buscan evitar salir perjudicados por el efecto de arrastre que tendría la elección presidencial sobre la competencia por los escaños legislativos.

<sup>8</sup> Este resultado favorecería la gestión presidencial de José Napoleón Duarte, el líder del PDC, a quien el régimen militar le negara el triunfo electoral en 1972 a través del fraude y tuviera que salir al exilio.

<sup>9</sup> Desde entonces, ningún otro partido ha obtenido la mayoría absoluta de los escaños legislativos.

<sup>10</sup> Mainwaring, Scott, "Presidentialism and Multipartyism. The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, núm. 26, 1993.

yar sus iniciativas. A ello contribuiría el hecho de que el sistema de partidos salvadoreño tiene un formato multipartidista. Sin embargo, tal como en su momento sostuvo Chasquetti,<sup>11</sup> los efectos perversos atribuidos por Mainwaring<sup>12</sup> a la combinación presidencialismo + multipartidismo dependerían en última instancia de la capacidad de pactar alianzas o coaliciones por parte del presidente. Lo ocurrido en El Salvador avala el planteamiento de Chasquetti. Pese a que ARENA no ha obtenido nunca una mayoría absoluta en el Legislativo desde 1988, sus sucesivos gobiernos desde 1989 han podido llevar adelante sus políticas mediante una alianza legislativa, casi de carácter permanente, con el Partido de Conciliación Nacional (PCN) y, cuando ha sido necesario para alcanzar mayorías calificadas, con el PDC (véase cuadro 2).

Como operando bajo un “impulso institucional”, la separación de elecciones siempre favoreció a la alianza ARENA-PCN, porque mientras ésta lograba hacer coaliciones cualquier otro bloque partidista estuvo siempre fragmentado. Sin embargo, el tercer gobierno de ARENA (1999-2004) experimentó la fuerza del diseño constitucional en la medida en que el presidente (Francisco Flores) no tuvo la habilidad de sus predecesores para pactar alianzas legislativas ni sociales.<sup>13</sup> Su tradicional aliado, el PCN, jugó varias veces al lado del partido FMLN, principal partido de oposición. El mayor número de vetos presidenciales de la historia política salvadoreña se registraron en el periodo de Francisco Flores (véase cuadro 3).<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Chasquetti, Daniel, “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”, en Lanzaro, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2001.

<sup>12</sup> Mainwaring, Scott, *op. cit.*, nota 10.

<sup>13</sup> La gestión de Flores se caracterizó por el nivel de conflictividad política y social que prevaleció durante todo su mandato. Los conflictos entre instituciones de gobierno (Ejecutivo vs. Legislativo; Ejecutivo vs. Judicial; gobierno nacional vs. gobiernos municipales) tuvieron su réplica dentro del Ejecutivo mismo, dado el cada vez mayor distanciamiento entre el presidente y el vicepresidente. A nivel social destaca el aislamiento que adoptó el presidente incluso de los medios de comunicación social.

<sup>14</sup> Dos de las iniciativas políticas más controversiales de los gobiernos de ARENA tuvieron lugar en el periodo de Flores. Por un lado, la llamada “dolarización” de la economía salvadoreña mediante la aprobación de la Ley de Integración Monetaria que dio curso legal al dólar estadounidense para toda transacción económica y, por otro lado, la reforma del sector salud con sesgo privatizador. Solamente la primera se pudo implementar a pesar de la oposición social a la misma.

CUADRO 2. APOYOS LEGISLATIVOS DE LOS PRESIDENTES SALVADOREÑOS, 1984-2006<sup>a</sup>

<i>Periodo</i>	<i>% de escaños del partido del presidente</i>	<i>Conformación de la mayoría en el Congreso (% de escaños)</i>	<i>Partido con control del Ejecutivo</i>
1985-1988	55.0	PDC (55.0)	PDC
1988-1989	38.3	ARENA-PCN (61.7)	PDC
1989-1991	50.0	ARENA-PCN (61.7)	ARENA
1991-1994	46.4	ARENA-PCN (57.1)	ARENA
1994-1997	46.4	ARENA-PCN (51.2)	ARENA
1997-2000	33.3	ARENA-PCN-PDC (55.9)	ARENA
2000-2003	34.5	ARENA-PCN (51.1)	ARENA
2003-2004	32.1	(Variable) <sup>b</sup>	ARENA
2004-2006	32.1	ARENA-PCN (51.1)	ARENA
2006-2009	40.5	ARENA-PCN (52.4)	ARENA

<sup>a</sup> No se consideran los casos donde es necesaria una mayoría calificada de 2/3.

<sup>b</sup> La actuación del PCN define dos coaliciones mayoritarias: ARENA-PCN (51.2%) y FMLN-PCN (55.9%).

FUENTE: elaboración propia según resultados electorales oficiales.

CUADRO 3. VETOS PRESIDENCIALES EN EL SALVADOR

<i>Presidente</i>	<i>Periodo</i>	<i>Partido</i>	<i>Número de vetos</i>
José Napoleón Duarte	1984-1989	PDC	20
Alfredo Félix Cristiani	1989-1994	ARENA	1
Armando Calderón Sol	1994-1999	ARENA	4
Francisco Flores	1999-2004	ARENA	59

FUENTE: elaboración propia.

De acuerdo con la Constitución de 1983, el presidente tiene facultades legislativas tal como se aprecia en el cuadro 4. Hay que tomar en cuenta, sin embargo, que algunas disposiciones constitucionales señaladas en dicho cuadro se originaron en las reformas constitucionales de 1991. El artículo 137 es un ejemplo de la dirección de las reformas: disminuir algunas de las facultades del presidente, favoreciendo un mayor protagonismo del Parlamento. Veamos cada una de éstas con más detalle.

CUADRO 4. FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE, SEGÚN LA CONSTITUCIÓN DE 1983

<i>Facultades legislativas del presidente</i>	<i>Base constitucional</i>
1. Poder y veto de la legislación	Artículos 133, 137 y 138
2. Veto parcial	No se establece
3. Emisión de decretos	Artículos 29, 30 y 167, núms. 5 y 6
4. Control de la agenda	Artículo 133
5. Iniciativa exclusiva	Artículo 168, inciso 4; 167, incisos 3 y 4; y 131, inciso 8
6. Definición del presupuesto	Artículo 167, inciso 3
7. Convocatoria a referendo o plebiscito	No se establece

FUENTE: elaboración propia con base en la Constitución de 1983.

### A. Poder y veto de la legislación

Por una parte, de acuerdo con el artículo 133, núm. 2, de la Constitución, el presidente tiene iniciativa de ley, pero esta facultad sólo puede ejercerla de manera indirecta a través de sus ministros. Esto quiere decir que cualquier anteproyecto de ley de origen ejecutivo debe ser presentado, al menos, por uno de los ministros (sentencia de la Sala de lo Constitucional del 10 de febrero de 2001, incisos 22-96). Por otra parte, el artículo 137, inciso 1, establece que el presidente puede vetar un proyecto de ley y devolverlo a la Asamblea puntualizando las razones que fundamentan su veto. La Asamblea sólo puede superar este veto con los votos de al menos dos tercios del total de diputados electos (artículo 137, inciso 2). Ahora bien, una de las razones del veto puede ser que el presidente considere que el proyecto de ley es inconstitucional (artículo 138). En este caso, si la Asamblea Legislativa supera el veto mediante el voto de, al menos, dos tercios de los diputados electos, el presidente puede recurrir a la Corte Suprema de Justicia para que ésta decida si el proyecto es o no constitucional. En caso afirmativo, el presidente no tiene más remedio que sancionar el proyecto y publicarlo como ley.

### B. Veto parcial

La Constitución no establece claramente la existencia del veto parcial, entendido éste como el rechazo de sólo algunos artículos o partes del proyecto de ley y la aceptación del resto.<sup>15</sup> El artículo 137, inciso 3, plantea el caso de una devolución del proyecto “con observaciones” por parte del presidente. La Asamblea, entonces, “resolverá lo que crea conveniente por la mayoría establecida en el artículo 123, y lo enviará al presidente de la República, quien deberá sancionarlo y mandarlo a publi-

<sup>15</sup> Para Giovanni Sartori (*Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994) “el veto parcial le permite al presidente modificar una ley eliminando partes de la misma, cancelando disposiciones individuales...”. Por otra parte, uno de los efectos de esta medida presidencial “es la promulgación de la porción no objetada del proyecto de ley, a menos que el Congreso insista en su versión original con la mayoría requerida por la Constitución” (Payne, Mark *et al.*, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), 2003, p. 205).

car”. Según comentaristas de la carta magna,<sup>16</sup> cuando el presidente “lo devuelve con observaciones, se trata de propuestas de cambio accidentales que no alteran el fondo y sustancia del proyecto de ley, por eso para su aprobación no se requiere mayoría calificada”. Si las observaciones hechas por el presidente son tomadas en cuenta y aceptadas por la Asamblea, la disposición constitucional del artículo 137 funciona como veto total aunque sólo haya sido observada una parte del proyecto de ley. Si la Asamblea hace caso omiso de las observaciones presidenciales devuelve el proyecto de ley al presidente para que lo sancione y mande a publicar. Si el presidente no argumentó inconstitucionalidad en sus observaciones, el proyecto de ley está destinado a convertirse en ley de la república. Ello equivaldría a la superación de un veto total. Por tanto, y ésta sería una tarea pendiente para una reforma en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, es necesario cambiar la redacción de la disposición constitucional del artículo 137 para que efectivamente funcione como un veto parcial.<sup>17</sup>

Es importante señalar que las reformas constitucionales de 1991 introducen la figura de la devolución del proyecto de ley con observaciones presidenciales para que sean consideradas por la Asamblea. Pero tal como es interpretada esta disposición hay más bien continuidad que cambio respecto al diseño de la Constitución de 1983, donde sólo establecía explícitamente la existencia del veto total en continuidad con la Constitución de 1962, a la cual sustituye.

### C. Emisión de decretos

Payne y otros<sup>18</sup> consideraron en su análisis de los poderes de los presidentes latinoamericanos que el presidente salvadoreño no tiene la facul-

<sup>16</sup> Mendoza Orantes, Ricardo y Mendoza, Lissette Beatriz, *Constitución de la República de El Salvador. Comentarios, explicaciones, doctrina, jurisprudencia y legislación aplicable*, San Salvador, Editorial Jurídica Salvadoreña, 2004.

<sup>17</sup> Si se adopta la definición de veto parcial aportada por Matthew Shugart y John Carey (*Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992), según la cual el veto parcial “implica la promulgación automática del resto del proyecto de ley «no objetado por el presidente» en ausencia de un voto del Congreso con el fin de insistir en que se promulgue la versión originalmente aprobada por los diputados”, entonces en El Salvador no hay veto parcial tal como lo consideran Payne, Mark *et al.*, *op. cit.*, nota 15.

<sup>18</sup> Payne, Mark *et al.*, *op. cit.*, nota 15.



tad para emitir decretos y la Constitución prohíbe o no aborda la delegación de autoridad mediante decreto por parte del Legislativo. Entre las veinte atribuciones y obligaciones del presidente establecidas en el artículo 168 de la Constitución no se menciona nada al respecto. En este sentido, Payne y otros<sup>19</sup> estarían en lo correcto. Sin embargo, el artículo 167 contiene dos numerales que abren la posibilidad a que el presidente gobierne por decreto. Así, el núm. 5 dice que corresponde al Consejo de Ministros “proponer a la Asamblea Legislativa la suspensión de garantías constitucionales a que se refiere el artículo 29 de esta Constitución”, y el núm. 6 va más lejos puesto que permite al Consejo de Ministros “suspender y restablecer las garantías constitucionales a que se refiere el artículo 29 de esta Constitución, si la Asamblea Legislativa no estuviere reunida”. El Consejo de Ministros está integrado por el presidente, vicepresidente y los ministros (artículo 166). Si el presidente domina al Consejo de Ministros estará en posibilidad de legislar por decreto en las circunstancias establecidas en el artículo 29 de la Constitución.<sup>20</sup>

El régimen de excepción al que se refieren las anteriores disposiciones constitucionales no debe exceder los treinta días (artículo 30). Pero si las circunstancias que motivaron su declaratoria se mantienen, puede ser prorrogado por la Asamblea o por el Consejo de Ministros (y, por tanto, a iniciativa del presidente), según sea el caso. Este “según sea el caso” es el que puede permitir no sólo que el Congreso delegue poderes legislativos en el presidente y limite los campos a los que se aplican,<sup>21</sup> sino que, aprovechando que la Asamblea no estuviera reunida (artículo 167, núm. 6), el presidente obtenga poder para emitir decretos sin que le sean delegados por el Congreso. La primera situación llevaría a Payne y otros<sup>22</sup> a darle una puntuación de 1 a los poderes del presidente salvadoreño, mientras que la segunda significaría asignarle un 2.

La descrita es la situación en 2006, pero ¿cuál era la situación antes de las reformas constitucionales de 1991 e incluso de la promulgación de la Constitución de 1983? Las primeras no tocaron este asunto, al menos en

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> Es decir, en caso de guerra, invasión del territorio, rebelión, sedición, catástrofe, epidemia u otra calamidad general, o de graves perturbaciones del orden público.

<sup>21</sup> Como por ejemplo la modificación en las asignaciones presupuestarias para enfrentar las circunstancias que originaron el estado de excepción.

<sup>22</sup> Payne, Mark *et al.*, *op. cit.*, nota 15, p. 210.

lo atinente al artículo 167, es decir, que el Consejo de Ministros pueda proponer, suspender o restablecer las garantías constitucionales. Sobre la declaratoria del régimen de excepción (artículo 29), las reformas de 1991 nada más dividieron el contenido del mismo en dos artículos (29 y 30). Ahora bien, la Constitución de 1983 denota un cambio a favor del Consejo de Ministros (y por tanto del presidente) respecto a lo estipulado en la Constitución de 1962. En ésta ciertamente se estipulaba que el Consejo de Ministros podía decretar la suspensión de garantías cuando la Asamblea se hallare en receso. Pero tal decreto implicaba la convocatoria a la Asamblea para que se reuniera dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes y aprobara o desaprobara dicho decreto (Constitución de 1962, artículo 176). Esta disposición desaparece en la Constitución de 1983. Por tanto, puede decirse que la Presidencia salió fortalecida, porque ahora si el Consejo de Ministros se basa en el artículo 167, inciso 6, para declarar el estado de excepción (y que el presidente gobierne por decreto) solamente tiene que “dar cuenta inmediatamente a la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, de las causas que motivaron tal medida y de los actos que haya ejecutado en relación con ésta”.

#### *D. Control de la agenda*

Sobre esta facultad la única disposición constitucional desde 1983 es que el presidente, a través de sus ministros, tiene iniciativa de ley (artículo 133). Tal disposición no fue tocada por las reformas de 1991 y ya estaba presente en la Constitución de 1962. Por tanto, la evolución de esta facultad del presidente ha dependido más bien de otros factores que no son el diseño constitucional. La eficacia del presidente para ejercer control sobre la agenda legislativa ha estado asociada al tamaño del contingente legislativo de su partido, a la disciplina de sus miembros y a la capacidad de formar alianzas con otros partidos para que sus iniciativas sean aprobadas, incluso con dispensa de trámites en la Asamblea Legislativa.

#### *E. Iniciativa exclusiva*

Entre las atribuciones y obligaciones del presidente de la República están las de celebrar tratados y convenciones internacionales, que deben

ser ratificados por la Asamblea Legislativa (artículo 168, inciso 4, de la Constitución). Por otra parte, corresponde al Consejo de Ministros elaborar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos y presentarlo a la Asamblea Legislativa para que ésta lo apruebe (artículos 167, inciso 3 y 131, inciso 8). Además, corresponde al Consejo de Ministros “autorizar la erogación de sumas que no hayan sido incluidas en los presupuestos, a fin de satisfacer necesidades provenientes de guerra, de calamidad pública o de grave perturbación del orden, si la Asamblea Legislativa no estuviere reunida” (artículo 167, inciso 4). Ninguna de estas disposiciones constitucionales de 1983 fue tocada en las reformas de 1991.

La Constitución de 1983 reorganiza esta facultad con respecto a la Constitución de 1962. La celebración de tratados y convenciones internacionales correspondía en esta última al Poder Ejecutivo, entendido como el presidente más los ministros y subsecretarios de Estado. Como se mencionó en el párrafo anterior, la Constitución de 1983 se los atribuye al presidente nada más. Asimismo, la erogación de sumas que no hayan sido incluidas en los presupuestos como competencia del Consejo de Ministros fue introducida por la Constitución de 1983, puesto que en la de 1962 no está estipulada. Visto este asunto en perspectiva puede afirmarse que el presidente fue fortalecido por las reformas, aunque sea de manera limitada.

#### *F. Definición del presupuesto*

Como se mencionó en el apartado anterior, corresponde al Consejo de Ministros la elaboración del presupuesto general del Estado y a la Asamblea Legislativa su discusión, modificación, si es el caso, y aprobación. Formalmente es el ministro de Hacienda quien lo presenta en septiembre de cada año, sabiendo que el año fiscal comienza el siguiente 1o. de enero. El único cambio que introduce la Constitución de 1983 a lo estipulado en la Constitución de 1962 es el plazo en que debe presentarse el presupuesto para su discusión. Mientras que la actual Constitución establece que debe hacerse al menos tres meses antes de que comience el año fiscal, la anterior disposición constitucional lo establecía en por lo menos un mes antes del nuevo ejercicio fiscal. Probablemente este cambio obedeció al previsible mayor protagonismo de la Asamblea Legislativa en la nueva etapa política que se abrió en El Salvador a partir de 1979 y, más

concretamente, con la elección de la Asamblea Constituyente de 1982. El mayor control del Ejecutivo sobre el Legislativo en el periodo autoritario probablemente requería menor tiempo para que se aprobara la propuesta del Ejecutivo. El paso de un bipartidismo en la década de 1970 a un multipartidismo en la de 1980 auguraba una mayor discusión y más negociaciones para la aprobación del presupuesto. Por tanto, se puede interpretar que esta pequeña modificación en el plazo de presentación de la propuesta de presupuesto expresa una disminución relativa del poder presidencial frente al poder del Congreso.

#### *G. Convocatoria a referendo o plebiscito*

En El Salvador la única disposición constitucional relativa a esta facultad se refiere a la necesidad de realizar una consulta popular para la discusión de las bases y aprobación de cualquier proyecto de unión centroamericana (artículo 89, inciso 3, de la Constitución). Sin embargo, se trata de una disposición que no tiene mayor desarrollo en alguna ley secundaria, excepto en el Código Municipal. Obviamente es una ley referida a un ámbito subnacional y, por lo tanto, no tiene que ver con los poderes del presidente. Además, no se establece quién debe convocar a la consulta. Quizá ésta sea una de las áreas de reforma pendiente y de mayor calado para disminuir los poderes del presidente y de ahí el estado de indefinición en que se dejó.

#### *H. Poderes presidenciales no legislativos*

La Constitución de 1983 confiere al presidente la facultad de “nombrar, remover, aceptar renunciaciones y conceder licencias a los ministros y viceministros de Estado” (artículo 162). Por tanto, el presidente tiene la facultad constitucional para formar el gabinete y destituir, si es el caso, a cualquiera de sus ministros. La Constitución de 1962 ya contemplaba esta facultad y, por tanto, la disposición de 1983 representa continuidad antes que cambio. Ahora bien, una reforma constitucional ratificada en 1992 amplió de manera explícita esta facultad al incluir entre los funcionarios que pueden ser nombrados o destituidos por el presidente al jefe de seguridad pública y al de inteligencia de Estado. El balance aquí es a favor del presidente, pues la estabilidad o cambio de los miembros del

gabinete sigue dependiendo solamente de él. El Congreso puede nada más recomendar la sustitución de un funcionario del Ejecutivo, pero esa recomendación no es vinculante. No importa si la misma se produce después de una investigación que, en otras circunstancias de diseño institucional, haría incluso dimitir al funcionario en cuestión. Éste podría ser otro ámbito de reforma si se quiere dar mayor poder al Legislativo frente al Ejecutivo.

#### *I. Poderes de control del Poder Legislativo sobre el presidente*

En el cuadro 5 se presenta una serie de ámbitos de control del Legislativo sobre el Ejecutivo según la Constitución de 1983. Como se puede apreciar, no todas estas disposiciones se refieren a un control directo sobre funcionarios del Ejecutivo. Algunas tienen que ver con actos que ha llevado a cabo el Ejecutivo, otras se refieren a condiciones de funcionamiento del mismo, unas más están relacionadas con medidas que pueden apoyar políticas públicas, etcétera. Por razones de espacio sólo se consideran las más directamente relacionadas con el control sobre los miembros del gabinete y sobre su gestión.

En primer lugar, hay que mencionar que ya la Constitución de 1962 obligaba al Ejecutivo a presentar informes sobre su gestión (artículo 47, núm. 9), así como “el deber (de los ministros y subsecretarios) de concurrir a la Asamblea para contestar las interpelaciones que se les hicieren” (artículo 76).

CUADRO 5. ÁMBITOS DE CONTROL DEL LEGISLATIVO  
SOBRE EL EJECUTIVO, SEGÚN LA CONSTITUCIÓN DE 1983

<i>Artículos y numerales de la Constitución</i>
<p><i>Artículo 131.</i> Corresponde a la Asamblea Legislativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Ratificar los tratados o pactos que celebre el Ejecutivo con otros Estados u organismos internacionales, o denegar su ratificación (núm. 7).</li> <li>— Decretar el presupuesto de ingresos y egresos de la administración pública, así como sus reformas (núm. 8).</li> <li>— Crear y suprimir plazas, y asignar sueldos a los funcionarios y empleados de acuerdo con el régimen de servicio civil (núm. 9).</li> </ul>

- Decretar, de una manera general, beneficios e incentivos fiscales o de cualquier naturaleza para la promoción de actividades culturales, científicas, agrícolas, industriales, comerciales o de servicios (núm. 11).
- Decretar leyes sobre el reconocimiento de la deuda pública y crear y asignar los fondos necesarios para su pago (núm. 12).
- Establecer y regular el sistema monetario nacional y resolver sobre la admisión y circulación de la moneda extranjera (núm. 13).
- Recibir la protesta constitucional y dar posesión de su cargo a los ciudadanos que, conforme a la ley, deban ejercer la Presidencia y Vicepresidencia de la República (núm. 14).
- Resolver sobre renunciaciones interpuestas y licencias solicitadas por el presidente y el vicepresidente de la República y los designados, previa ratificación personal ante la misma Asamblea (núm. 15).
- Desconocer obligatoriamente al presidente de la República o al que haga sus veces cuando terminado su periodo constitucional continúe en el ejercicio del cargo. En tal caso, si no hubiere persona legalmente llamada para el ejercicio de la Presidencia, designará un presidente provisional (núm. 16).
- Elegir, para todo el periodo presidencial respectivo, en votación nominal y pública, a dos personas que en carácter de designados deban ejercer la Presidencia de la República, en los casos y en el orden determinado por esta Constitución (núm. 17).
- Recibir el informe de labores que debe rendir el Ejecutivo por medio de sus ministros, y aprobarlo o desaprobarlo (núm. 18).
- Declarar, con no menos de los dos tercios de votos de los diputados electos, la incapacidad física o mental del presidente, del vicepresidente de la República y de los funcionarios electos por la Asamblea, para el ejercicio de sus cargos, previo dictamen unánime de una comisión de cinco médicos nombrados por la Asamblea (núm. 20).
- Declarar la guerra y ratificar la paz, con base en los informes que le proporcione el órgano ejecutivo (núm. 25).
- Interpelar a los ministros o encargados del despacho y a los presidentes de instituciones oficiales autónomas (núm. 34).
- Recomendar a la Presidencia de la República la destitución de los ministros de Estado... cuando así lo estime conveniente, como resultado de la investigación de sus comisiones especiales o de la interpelación (núm. 37).

FUENTE: elaboración propia con base en la Constitución de 1983.

La nueva Constitución de 1983 amplía el control del Legislativo. Además de mantener las disposiciones ya establecidas en 1962 (ahora como artículo 131, núm. 18, sobre los informes de labores, y núm. 34, sobre las interpelaciones en las que se incluyen los presidentes de instituciones

oficiales autónomas) agrega poderes parlamentarios de investigación (artículo 32, que establece la potestad para nombrar comisiones especiales para la investigación de asuntos de interés nacional).

Las reformas constitucionales de 1991 amplían aún más el control del Legislativo sobre los funcionarios del Ejecutivo, puesto que define como facultad del primero el “recomendar a la Presidencia de la República la destitución de los ministros de Estado” (artículo 131, núm. 37, de la Constitución). No obstante, como ya se dijo antes, tal recomendación no es vinculante. La última palabra la tiene el presidente y podría hacer caso omiso de esa recomendación.

### 3. *Instituciones de rendición de cuentas*

Describir la rendición de cuentas puede implicar responder preguntas como: ¿quién exige cuentas?, ¿a quién?, ¿sobre qué?, ¿bajo cuál procedimiento?, ¿con cuál base legal?, ¿cuándo?, ¿bajo qué modalidad?, y ¿cuáles son los resultados? Aquí sólo se abordará la primera interrogante y referida únicamente a la rendición de cuentas horizontal.<sup>23</sup> ¿Cuáles han sido las reformas en este tema? En primer lugar, ya desde la Constitución de 1962 se contemplaba la existencia de una Oficina de Probidad en la Corte Suprema de Justicia, ante la cual los funcionarios y empleados que la ley determinara estaban obligados a declarar el estado de su patrimonio antes de tomar posesión de sus cargos. Al cesar en sus cargos, estos funcionarios y empleados deberían hacer una nueva declaración para comprobar que no abusaron de su cargo para enriquecerse ilícitamente (artículo 216, inciso 3). En 2006 esta Oficina seguía ejerciendo tal mandato, aunque, justamente en este año, la Corte Suprema de Justicia actuó contra ella al establecer que la banca salvadoreña no está obligada a proporcionarle información a la Oficina de Probidad sobre las cuentas de ahorros de los funcionarios públicos, pretextando la privacidad de tal información.

<sup>23</sup> Según O'Donnell, la rendición de cuentas horizontal consiste en “la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están tácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos” (O'Donnell, Guillermo, “*Accountability* horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, *PostData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, núm. 7, 2001).

Por otra parte, la Constitución de 1962 estipulaba la existencia de una Corte de Cuentas de la República encargada de la fiscalización de la hacienda pública en general y de la ejecución del presupuesto en particular (artículo 128). Los magistrados de esta Corte debían ser elegidos por la Asamblea Legislativa (artículo 47, núm. 8). Esta función contralora tiene continuidad tanto en la Constitución de 1983 como en las reformas constitucionales de 1991.

Como parte del llamado Ministerio Público, la Constitución de 1962 estipula la existencia de una Fiscalía General de la República y de una Procuraduría General de Pobres (artículo 97). Tanto el fiscal general como el procurador general eran nombrados por el presidente de la República (artículo 72). La Constitución de 1983 introduce una modificación importante al establecer que la elección de estos funcionarios correspondería a la Asamblea Legislativa (artículo 131, núm. 19). La intención de esta reforma es garantizar una mayor independencia del fiscal y procurador, especialmente del primero, respecto del Ejecutivo. No obstante, si el presidente de la República cuenta con los apoyos legislativos suficientes (propios o en alianza) puede desvirtuar, en la práctica, este objetivo de la disposición constitucional. De hecho, la Fiscalía General de la República ha mostrado durante todo el periodo aquí considerado una debilidad institucional para emprender investigaciones contra funcionarios a quienes se imputan actos de corrupción o abuso de autoridad.<sup>24</sup>

Quizá la mayor novedad en materia de rendición de cuentas horizontal, registrada a raíz de los acuerdos de paz —la segunda reforma política— sea la creación de una Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Ésta no estaba contemplada en la Constitución de 1983, pero las reformas de 1991 le dan existencia (artículo 131, núm. 19). Quien haga las veces de procurador de los Derechos Humanos es elegido por la Asamblea Legislativa al igual que el fiscal general, el procurador general y los magistrados, tanto de la Corte Suprema de Justicia como de la Corte de Cuentas.

De lo descrito en los párrafos anteriores puede derivarse una dirección de las reformas hacia un mayor equilibrio de poderes y un mayor juego

<sup>24</sup> Para una mayor profundización en estas debilidades institucionales véase Las Dignas *et al.*, *El Salvador por dentro, 1989-2005*, San Salvador, Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida-Centro para la Defensa del Consumidor-Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho-Instituto de Derechos Humanos de la Universidad “José Simeón Cañas”, 2005.



de pesos y contrapesos. Esto ha significado, de manera formal, un movimiento hacia el desarrollo y fortalecimiento de un régimen democrático. Sin embargo, dadas unas pautas predominantes y heredadas de una cultura política del periodo autoritario, el funcionamiento de toda esta institucionalidad no ha sido el esperado.

A la Fiscalía le hace falta un mayor protagonismo e independencia para llevar adelante investigaciones sobre hechos en los que se han visto involucrados funcionarios de los diferentes gobiernos; la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos ha sido bloqueada presupuestariamente y desprestigiada en su labor por voceros del gobierno por una supuesta orientación afín a la izquierda salvadoreña; las interpelaciones que la Asamblea Legislativa ha llevado a cabo a funcionarios gubernamentales han sido pocas y en ningún caso se ha producido alguna renuncia o destitución; la Corte de Cuentas ha sido acusada de ejercer sus funciones con sesgo partidista, protegiendo a funcionarios del gobierno o de partidos afines al mismo. Probablemente sea la Procuraduría General de la República la única que sale solvente en esta evaluación. Ello se puede concluir a partir de la reelección de la que fue objeto el actual procurador para un nuevo periodo de tres años (2006-2009). Dicha reelección contó con la aprobación de casi la totalidad de los diputados de la Asamblea Legislativa.

En resumen, la reforma al sistema presidencial en El Salvador introdujo un mayor protagonismo a los partidos políticos, la Asamblea Legislativa y las instituciones de control. Aunque no en todos los aspectos ni en la misma medida, hubo una clara tendencia a la disminución de los poderes del presidente de la República. Sin embargo, en la práctica, una autonomía e independencia total de estas instituciones con respecto al Ejecutivo no se ha logrado. Por la vía del control partidario de las mismas es burlada la autonomía e independencia que les garantiza la ley. Los funcionarios que dirigen las instituciones de control son designados por la Asamblea Legislativa y, por lo general, son el resultado de negociaciones políticas que no necesariamente desembocan en la selección de las personas idóneas para la conducción de tales instituciones. Además, los presupuestos de las mismas también son objeto de negociación en el seno de la Asamblea. Por tanto, queda pendiente avanzar en el logro de una autonomía e independencia efectiva de las instituciones de control, ante las cuales, no pocas veces, funcionarios del Ejecutivo o aliados del

partido de gobierno no han podido ser llevados a juicio pese a la existencia de fundadas presunciones de comportamientos ilícitos de su parte.

### III. REFORMAS AL SISTEMA ELECTORAL

Entendiendo el sistema electoral en un sentido estricto,<sup>25</sup> la reforma electoral en El Salvador ha tenido un carácter continuo y ha afectado tanto a la elección presidencial como a la legislativa. Lo primero hace alusión a las medidas específicas de reforma que han ocurrido en el año previo a los procesos electorales. Este fenómeno se manifiesta en reformas puntuales *ad-hoc* a determinados artículos del Código Electoral cada vez que hay elecciones. A continuación se comenta lo más trascendental ocurrido en términos de reforma de los sistemas para las elecciones presidenciales y legislativas para el periodo constitucional abierto en 1983.

#### 1. Elección presidencial

La Constitución de 1983 introdujo una modificación en la fórmula de elección presidencial. Aunque ya desde la Constitución de 1961 la Presidencia se disputaba bajo la fórmula de una mayoría absoluta, y si ninguno de los partidos contendientes la obtenía en una primera vuelta era la Asamblea Legislativa la que resolvería entre los dos partidos más votados, la Constitución de 1983 introduce una segunda vuelta con voto directo, y ello ocurre ya en las elecciones presidenciales de 1984. ARENA y PDC, como los dos partidos más votados en primera vuelta, compiten en una segunda vuelta que finalmente ganó el PDC (véase cuadro 6).

Si se toma en cuenta que la Asamblea Constituyente elegida en 1982 estaba controlada por la derecha (donde se incluían los partidos ARENA y PCN), parecería que la disposición constitucional estaba orientada a evitar un triunfo del PDC, que durante las décadas de 1960 y 1970 había sido el principal partido de oposición. La existencia de un multipartidis-

<sup>25</sup> Siguiendo a Nohlen (*Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994) se puede definir como el conjunto de elementos interactuantes de la normativa electoral que, con eficacia directa, inciden en la traducción o transformación de las preferencias electorales (votos emitidos) en cuotas de poder político institucionalizado (escaños o cargos electivos).

mo hacía altamente probable que en las elecciones de 1984 —las primeras bajo el nuevo marco constitucional— no hubiera un ganador en primera vuelta.

CUADRO 6. RESULTADOS ELECCIONES PRESIDENCIALES  
EN PRIMERA Y SEGUNDA VUELTA, 1984-2004

<i>Partidos contendientes</i>	<i>Año electoral</i>				
	<i>1984</i>	<i>1989</i>	<i>1994</i>	<i>1999</i>	<i>2004</i>
<i>Primera vuelta</i>					
ARENA	29.77	53.82	49.11	51.96	57.71
PDC	43.41	36.03	—	—	—
FMLN*	—	—	24.99	29.05	35.68
<i>Segunda vuelta</i>					
ARENA	46.41	—	68.35	—	—
PDC	53.59	—	—	—	—
FMLN	—	31.65	—	—	—

\* En coalición en 1994 y 1999.

FUENTE: elaboración propia con base en los resultados oficiales.

La realización de una segunda vuelta tuvo lugar otra vez en 1994. Fueron las primeras elecciones donde compitió el FMLN una vez transformado de guerrilla a partido político legalmente reconocido. Las reformas constitucionales de 1991 no tocaron la fórmula electoral para el caso de las presidenciales.

De hecho, de los elementos considerados como constituyentes del sistema electoral mostrados en el cuadro 7, solamente sufrió nuevas modificaciones el referido a las barreras. Tanto el umbral para la inscripción

como el de cancelación fueron modificados en todo el periodo en la dirección de evitar una fragmentación del sistema de partidos.<sup>26</sup>

CUADRO 7. SISTEMA ELECTORAL PARA ELECCIONES PRESIDENCIALES

<i>Componente</i>	<i>Descripción</i>
Número de representantes a elegir	2 (presidente y vicepresidente)
Distribución de las circunscripciones	Una sola circunscripción nacional
Forma de candidatura	Lista cerrada y bloqueada (artículo 207)
Procedimiento de votación	Voto único
Barreras	<p><i>Umbral para la inscripción:</i> tener un número de afiliados equivalente al 3% de los votos emitidos en la última elección presidencial (artículo 159).</p> <p><i>Umbral de cancelación</i> (artículo 182):</p> <p>a) Partido político: si no obtiene por lo menos el 3% del total de votos válidos.</p> <p>b) Coalición con símbolo único: 6% (coalición de 2 partidos), 9% (coalición de 3 partidos) y 1% adicional por cada partido político superior a 3 que integre o pacte conformar la coalición.</p> <p>c) Coalición con “banderas separadas”: el partido que no obtiene por lo menos el 3% de los votos válidos emitidos.</p> <p>d) También pierde su inscripción si el partido no participa en dos elecciones consecutivas, siempre que no se lleven a cabo el mismo año (artículo 182).</p>
Fórmula electoral	Mayoría absoluta y segunda vuelta (artículo 261)

FUENTE: elaboración propia con base en el Código Electoral 2004.

<sup>26</sup> Una discusión sobre los efectos de las leyes electorales en el formato del sistema de partidos salvadoreño puede consultarse en Artiga-González, Álvaro, *Elitismo competitivo. Dos décadas de elecciones en El Salvador (1982-2003)*, San Salvador, UCA Editores, 2004. Por otra parte, una discusión sobre los efectos de la segunda vuelta electoral en el sistema de partidos y la gobernabilidad puede verse en Artiga-González, Álvaro, “El Salvador”, en Martínez, Rafael (ed.), *La elección presidencial mediante doble vuelta en Latinoamérica*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2004.

Aunque no se muestra en este cuadro, un elemento de continuidad que no es tocado por la Constitución de 1983 ni por posteriores reformas es la prohibición de la reelección presidencial de manera inmediata. En cierta medida, esta disposición busca evitar los intentos de cualquier presidente para perpetuarse en el poder más allá del límite fijado para su mandato. La fijación de éste en cinco años también es otro elemento de continuidad. Tampoco parece que vaya a ser modificado en el futuro cercano, puesto que las reformas constitucionales impulsadas al final de la legislatura 2003-2006 tocaron más bien los periodos para los diputados y concejos municipales, igualándolos al periodo presidencial.<sup>27</sup>

CUADRO 8. OTRA DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL PARA ELECCIONES PRESIDENCIALES

<i>Elemento constituyente</i>	<i>Descripción</i>
Duración del mandato	5 años
Posibilidad de reelección	No <sup>a</sup>
Tipo de candidatura	Fórmula con vicepresidente
Mayoría requerida en primera vuelta	Absoluta <sup>b</sup>
Número de candidatos que acceden a segunda vuelta	2
Periodo inter-electivo	Antes de 30 días
Mayoría requerida en segunda vuelta	Absoluta <sup>c</sup>
Coincidencia con elecciones generales	No <sup>d</sup>

<sup>a</sup> De manera consecutiva tras un primer periodo.

<sup>b</sup> No se cuentan los votos blancos ni votos nulos.

<sup>c</sup> Entre dos únicos competidores no hay otra posibilidad.

<sup>d</sup> Excepto cada 15 años.

FUENTE: elaboración propia según la legislación electoral.

El cuadro 8 presenta otra descripción del sistema electoral empleado para la competencia por la Presidencia de la República. Salvo la modifi-

<sup>27</sup> Antes de tales reformas se discutía si reducir el mando presidencial a cuatro años o prolongarlo a seis, con la realización de elecciones a mitad de periodo para renovar diputados de la Asamblea Legislativa. Ninguna de estas dos opciones prosperó.

cación en la segunda vuelta, todos los demás parámetros mostrados no registraron modificación alguna en la Constitución de 1983 ni en las reformas constitucionales de 1991. Se podría decir, por tanto, que este diseño constitucional data de 1961 en pleno apogeo del régimen autoritario.

Como ya se mencionó anteriormente, en El Salvador la simultaneidad electoral ocurrió en 1994 y volverá a registrarse hasta 2009. Se trata de un lapso de quince años que ha permitido la expresión de un comportamiento electoral diferenciado según que se trate de elecciones presidenciales o legislativas. Tomando en cuenta únicamente el periodo de elecciones libres y competitivas, es decir entre 1994 y 2006, se observa lo siguiente. En primer lugar, los niveles de participación electoral han sido superiores en la disputa por la Presidencia (véase cuadro 9). Resulta incluso curioso que al observar los datos de participación en las elecciones legislativas, los dos mayores valores están asociados a lo ocurrido en las elecciones presidenciales. En 1994 por razón de la simultaneidad y en 2006 como efecto del sustancial incremento en la participación ocurrido en las elecciones presidenciales de 2004.

CUADRO 9. PARTICIPACIÓN ELECTORAL  
EN EL SALVADOR, 1994-2006\*

<i>Año de la elección presidencial</i>	<i>Participación sobre inscritos (%)</i>	<i>Año de la elección legislativa</i>	<i>Participación sobre inscritos (%)</i>
1994	53.6	1994	53.6
1999	38.6	1997	38.8
2004	69.4	2000	38.5
—	—	2003	41.0
—	—	2006	54.2
Promedio	53.9	Promedio	45.2

\* Participación = total votos emitidos / total electores inscritos.

FUENTE: Artiga-González, *op. cit.*; TSE, *Registro electoral*, San Salvador (archivo electrónico), 2006 y *Resultados oficiales de las elecciones para diputados del año 2006* (fotocopia), 2006.

En segundo lugar, la fragmentación del voto ha sido mayor en las elecciones legislativas; algo que se deduce al observar los niveles de concentración del voto en los dos partidos mayoritarios (véase cuadro 10). En términos medios, se ha registrado una diferencia de 12 puntos porcentuales.

CUADRO 10. CONCENTRACIÓN DEL VOTO, 1994-2006

<i>Año de la elección presidencial</i>	<i>Concentración (%)</i>	<i>Año de la elección legislativa</i>	<i>Concentración (%)</i>
1994	74.1	1994	66.4
1999	81.0	1997	68.4
2004	93.4	2000	71.2
		2003	65.9
		2006	78.5
Promedio	82.8	Promedio	70.1

FUENTE: elaboración propia con base en los resultados oficiales.

En tercer lugar, estas últimas han sido más reñidas si tomamos en cuenta el margen de victoria, es decir, la diferencia de votos entre los dos partidos más votados (véase cuadro 11). Mientras que en las elecciones presidenciales dicho margen supera los veinte puntos en promedio, el mismo para las legislativas ha llegado a ser muy pequeño, incluso menor a un punto, llegando a representar en 2006 una situación prácticamente de empate entre los dos partidos más votados.

Las elecciones presidenciales en El Salvador se llevan a cabo normalmente en el mes de marzo,<sup>28</sup> en día domingo, en una jornada de diez horas: desde el momento en que se abren los centros de votación, a las 7:00 de la mañana (artículo 243 del Código Electoral), hasta el cierre de los

<sup>28</sup> Constitucionalmente está dispuesto que “la fecha de las elecciones para presidente y vicepresidente de la República deberá preceder no menos de dos meses ni más de cuatro a la iniciación del periodo presidencial” (artículo 79, inciso 4, de la Constitución). Tómese en cuenta que dicho periodo comienza el 1o. de junio del año electoral.

mismos, a las 17:00 horas (artículo 251 del Código Electoral). Sin embargo, en la práctica no son raros los centros de votación que no abren a la hora establecida por problemas en la organización del evento. Las irregularidades que en este sentido se presentan no han podido ser superadas. A juzgar más bien por lo ocurrido incluso en las elecciones legislativas de 2006, a doce años de las primeras elecciones libres de 1994, pareciera que ha habido un retroceso en la limpieza y transparencia en la organización de los procesos electorales.

CUADRO 11. MARGEN DE VICTORIA SEGÚN TIPO DE ELECCIÓN, 1994-2006 (PORCENTAJES)

<i>Año de la elección presidencial</i>	<i>Margen de victoria electoral</i>	<i>Año de la elección legislativa</i>	<i>Margen de victoria electoral</i>
1994	24.1	1994	23.6
1999	22.9	1997	2.4
2004	22.0	2000	0.8
—	—	2003	2.1
—	—	2006	0.1
Promedio	23.0	Promedio	5.8

FUENTE: elaboración propia con base en los resultados oficiales.

## 2. Elección legislativa

El cuadro 12 describe el sistema electoral en sentido estricto utilizado para las elecciones legislativas de acuerdo con el Código Electoral vigente en 2006. A diferencia de lo sucedido con el caso del sistema empleado para las elecciones presidenciales, aquél ha sufrido varias modificaciones sustantivas desde la Constitución de 1983. Así, por ejemplo, el periodo para el cual son elegidos los diputados cambió de dos a tres años y, como ya se mencionó, en la legislatura 2006-2009 debería ratificarse una reforma constitucional que aumentaría el periodo a cinco años. Por otra parte, aunque el principio de representación proporcional para las elecciones legislativas data de 1963, el reparto de escaños entre las dife-



rentes circunscripciones también ha sufrido varias modificaciones. Incluso el tamaño del Parlamento ha variado.<sup>29</sup> En la década de 1970 éste constaba de 52 escaños. Entre 1982 y 1988 el total de diputados ascendía a 60. A partir de 1991 la Asamblea Legislativa se compone por 84 diputados.

CUADRO 12. SISTEMA ELECTORAL PARA ELECCIONES LEGISLATIVAS (2006)

<i>Componente</i>	<i>Descripción</i>
Tamaño del Parlamento	84 diputados (artículo 13).
Distribución de las circunscripciones	1 de 25; 1 de 8; 1 de 7; 2 de 6; 1 de 5; 3 de 4 y 5 de 3.
Forma de candidatura	Lista cerrada y bloqueada.
Procedimiento de votación	Voto único.
Barreras	<p><i>Umbral para la inscripción:</i> tener un número de afiliados equivalente al 3% de los votos emitidos en la última elección presidencial (artículo 159).</p> <p><i>Umbral de cancelación</i> (artículo 182):</p> <p>e) Partido político: si no obtiene por lo menos el 3% del total de votos válidos.</p> <p>f) Coalición con símbolo único: 6% (coalición de 2 partidos), 9% (coalición de 3 partidos) y 1% adicional por cada partido político superior a 3 que integre o pacte conformar la coalición.</p> <p>g) Coalición con “banderas separadas”: el partido que no obtiene por lo menos el 3% de los votos válidos emitidos.</p> <p>También pierde su inscripción si el partido no participa en dos elecciones consecutivas, siempre que no se lleven a cabo el mismo año (artículo 182).</p>
Fórmula electoral	Cociente electoral y resto mayor (artículo 262).

M = Magnitud o tamaño del órgano representativo.

FUENTE: elaboración propia según disposiciones del Código Electoral de 2006.

<sup>29</sup> El Parlamento salvadoreño es unicameral. Por lo tanto, Parlamento, Congreso y Asamblea Legislativa son términos que se utilizan como sinónimos.

En cuanto al reparto de los escaños, la Constitución de 1983 deja a una ley secundaria (el Código Electoral) el diseño de las circunscripciones. Para las elecciones legislativas de 2006 hubo un total de 14 circunscripciones que coincidían con la división político administrativa del territorio nacional en 14 departamentos. Sin embargo, esta constatación no debería interpretarse como continuidad en la distribución de las circunscripciones y de los escaños entre las mismas. Ciertamente, las elecciones de Asamblea Constituyente en 1982, y de Asamblea Legislativa en 1985 y 1988, se realizaron bajo un diseño de 14 circunscripciones departamentales. Pero a partir de 1991 y luego 1994, 1997, 2000 y 2003, las circunscripciones fueron fijadas en 15. A las 14 departamentales se les agregó una circunscripción nacional conocida localmente como la “plancha nacional”. Ésta fue definida para albergar 20 escaños, mientras que las circunscripciones departamentales contabilizaban un total de 64 diputados. El cuadro 13 da cuenta de todas estas modificaciones en el reparto territorial de los escaños legislativos.

CUADRO 13. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LOS ESCAÑOS LEGISLATIVOS SEGÚN DIFERENTES LEGISLACIONES

<i>Circunscripción</i>	<i>Número de escaños asignados según legislación electoral vigente</i>			
	<i>1966</i>	<i>1982-1988</i>	<i>1991-2003</i>	<i>2006</i>
San Salvador	9	13	16	25
Santa Ana	5	6	6	7
San Miguel	5	5	5	6
La Libertad	4	4	5	8
Sonsonate	4	4	4	6
Usulután	4	4	4	5
Ahuachapán	3	3	3	4
La Paz	3	3	3	4
La Unión	3	3	3	4

CUADRO 13. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LOS ESCAÑOS LEGISLATIVOS SEGÚN DIFERENTES LEGISLACIONES (continuación)

Circunscripción	Número de escaños asignados según legislación electoral vigente			
	1966	1982-1988	1991-2003	2006
Cuscatlán	2	3	3	3
Chalatenango	3	3	3	3
Morazán	3	3	3	3
San Vicente	2	3	3	3
Cabañas	2	3	3	3
“Plancha nacional”	—	—	20	—
Total	52	60	84	84

FUENTE: elaboración propia con base en Wells, Henry, *El Salvador. Election Factbook*, Washington, Institute for the Comparative Study of Political Systems, 1967, y legislación electoral entre 1982 y 2006.

Como fácilmente se aprecia en el cuadro anterior, la mayoría de circunscripciones son pequeñas. En ninguna parte de la legislación se establece el criterio exacto seguido para la asignación de escaños. Al calcular el cociente entre población y número de escaños asignados a cada circunscripción, no resulta una razón más o menos constante. Lo que se constata más bien es una mala distribución haciendo que unos departamentos estén sobrerrepresentados mientras que otros están subrepresentados. El reconocimiento de este fenómeno por parte de las autoridades electorales, los partidos políticos y líderes de opinión empujó una reforma que terminó en la eliminación de la “plancha nacional” y el establecimiento de una regla poblacional para la asignación de los escaños.<sup>30</sup> Ello

<sup>30</sup> El artículo 13 del Código Electoral 2006 señala que: “Se establecerá un cociente nacional de población, resultante de dividir el número de habitantes, según el último censo nacional de población, entre el número de diputados que conformarán la Asamblea Legislativa. Para establecer el número de diputados por circunscripción se dividirá el número de habitantes de cada circunscripción entre el cociente nacional de población...” (artículo 13, incisos 4 y 5, Código Electoral).

ha contribuido a evitar la fragmentación del sistema de partidos a la vez que ha favorecido, en especial, al tercer partido más votado, el PCN.<sup>31</sup>

### 3. *Reformas a instituciones de democracia directa*

Como se mencionó antes, la única forma de democracia directa de ámbito nacional dispuesta constitucionalmente es la consulta popular, aunque solamente para el caso de un proyecto y bases de la unión centroamericana. Además se trata de una disposición que no está desarrollada en alguna ley secundaria. Sin embargo, hay que decir que tal disposición procede incluso de la Constitución de 1962. Ni la Constitución de 1983 ni las posteriores reformas constitucionales de 1991 introdujeron modificación alguna. Algo semejante pasa con la iniciativa popular y la revocatoria de mandato, que no estaban contempladas en el periodo autoritario ni fueron introducidas con el cambio de régimen. Ello ni en el ámbito nacional ni municipal.

Ahora bien, a nivel municipal ha habido un movimiento hacia la ampliación de los espacios de democracia directa. El Código Municipal decretado en 1986 obligaba a los gobiernos municipales a realizar, cada tres meses, cabildos abiertos “para informar públicamente de la gestión municipal, tratar las materias que los vecinos hubieren solicitado y los que el mismo Concejo considere convenientes” (artículo 115 del Código Municipal). También se establecía que el gobierno municipal podía convocar una consulta popular en el caso de proyectos o políticas a desarrollar sobre los cuales aquél consideraba conveniente o deseara conocer la voluntad ciudadana (artículo 116 del Código Municipal).

En abril de 2006 fue reformado el Código Municipal. En materia de participación ciudadana se eliminó la obligación de realizar los cabildos cada tres meses, aunque se dejó establecida la “obligación de los gobiernos municipales [de] promover la participación ciudadana” (Código Municipal, artículo 115). Por otra parte, se definieron como mecanismos de participación ciudadana los siguientes:

- a) Sesiones públicas del Concejo.
- b) Cabildo abierto.

<sup>31</sup> Artiga-González, Álvaro, *Elitismo competitivo. Dos décadas de elecciones en El Salvador (1982-2003)*, cit., nota 26.

- c) Consulta popular.
- d) Consulta vecinal y sectorial.
- e) Plan de inversión participativo.
- f) Comités de desarrollo local.
- g) Consejos de seguridad ciudadana.
- h) Presupuesto de inversión participativa.
- i) Otros que el Concejo Municipal estime convenientes (artículo 116).

El rasgo general en la práctica es que los municipios no realizaban los cabildos obligatorios cada tres meses, ni las consultas ciudadanas. Las nuevas disposiciones del Código Municipal son muy recientes como para poder hacer una evaluación sobre su eficacia práctica. Sin embargo, vale decir que en algunos municipios se han venido implantando prácticas participativas para la elaboración de los presupuestos municipales. En parte, ello se ha debido a condicionamientos que el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) pone a los municipios para acceder a financiamiento proveniente del Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES), que es una transferencia desde el gobierno nacional a los gobiernos locales. Para hacer efectivo este condicionamiento, algunos gobiernos locales han aprobado e implantado ordenanzas municipales de participación ciudadana.

#### *4. Reformas al organismo electoral*

Si se entiende el sistema electoral en su sentido más amplio, las reformas constitucionales de 1991 afectaron a la organización y administración de las elecciones. Una de las más importantes reformas fue la sustitución del anterior organismo supremo electoral, el Consejo Central de Elecciones (CCE), por un nuevo Tribunal Supremo Electoral (TSE), como máxima autoridad en materia electoral. Los procesos electorales entre 1982 y 1994 fueron organizados y administrados por el CCE, mientras que el TSE ha organizado y administrado las elecciones desde 1997 en adelante. El TSE nació como producto de los acuerdos de paz de 1992, pero fue integrado, por primera vez, luego de las elecciones de 1994. De acuerdo con el artículo 208 de la Constitución, el TSE se integra a partir de los resultados de las elecciones presidenciales.

El cambio en el máximo organismo electoral buscaba garantizar la realización de elecciones libres, competitivas y cuyos resultados fueran

respetados. Una vez transformado el FMLN de organización político-militar a partido político legalmente inscrito y reconocido, éste necesitaba garantías de que la práctica de los fraudes electorales sería cosa del pasado y no volvería a ocurrir en la nueva etapa política que se abría al país desde 1992. La garantía para ello se buscó en una integración mixta del TSE. El citado artículo 208 de la Constitución establece que sus miembros son cinco. Tres de éstos provienen de los tres partidos o coaliciones que obtienen más votos en las elecciones presidenciales, mientras que los otros dos provienen de ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia.<sup>32</sup> Pero el nuevo TSE sólo se instalaría después de las elecciones generales de 1994 y en función de los resultados de las mismas. La Misión de la Organización de Naciones Unidas (ONUSAL) que verificaba el cumplimiento de los acuerdos de paz sería la garante de la limpieza de las elecciones de 1994. Aunque también se contó con la participación de otros organismos nacionales e internacionales de observación electoral.

Por otra parte, el periodo para el que son designados los magistrados del TSE es de cinco años y desempeñan funciones administrativas y jurisdiccionales. Las mismas se ejercen con criterio partidista antes que técnico. De hecho, una de las demandas de reforma al TSE pretende la separación de funciones, no sólo para agilizar la toma de decisiones del organismo colegiado, sino también para que las decisiones jurisdiccionales no obedezcan a criterios partidistas.<sup>33</sup>

Ahora bien, pese a que constitucionalmente el TSE es la máxima autoridad en materia electoral, no tiene iniciativa de ley. Este hecho ha ocasionado que algunos proyectos de reforma impulsados por el TSE no hayan prosperado en la Asamblea Legislativa.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> El antiguo CCE estaba integrado por tres miembros solamente. Proveniente cada uno de ellos de las ternas propuestas por los tres partidos o coaliciones más votados en la última elección presidencial. Por tanto, este organismo electoral tenía una integración partidista y no mixta como el actual TSE.

<sup>33</sup> Que el interés partidista predomina en las decisiones del TSE se nota en la integración del mismo. Los tres representantes partidistas no tienen por qué ser especialistas en derecho electoral y ni siquiera profesionales del derecho. Es más, ni siquiera deben estar en posesión de un título universitario.

<sup>34</sup> Es el caso de los cuatro anteproyectos de ley que el TSE presentó a la Comisión de Asuntos Electorales de la Asamblea Legislativa en 2002: Ley de Procedimientos Electorales, Código Electoral, Ley de Partidos Políticos y Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral.

Las elecciones entre 1982 y 2003 adolecieron de problemas administrativos aunque, en general, no pueda hablarse de la comisión de fraude. Tales problemas estaban relacionados con el registro electoral y la distribución de los lugares de votación y demás materiales (tinta, papeletas, sellos, actas, etcétera) que suelen utilizarse en estos eventos. Sobresale la evolución que en este periodo ha tenido la elaboración del registro y padrón electoral. El documento que se utiliza para votar cambió tres veces. En las elecciones de 1982, 1984 y 1985 se utilizó la antigua cédula de identidad personal. Para las elecciones de 1988, y hasta 2003, estuvo en vigencia un carné electoral. A partir de 2004 se utiliza un nuevo documento único de identidad (DUI) que elimina los trámites adicionales que tenían que realizar antes los electores para inscribirse en el Registro Electoral y obtener su carné. Con los datos que los ciudadanos brindan al momento de solicitar su DUI, el Registro Nacional de Personas Naturales (RNPN) traslada al TSE la información necesaria para que éste elabore el Registro Electoral. De oficio, los ciudadanos quedan incorporados en el Registro Electoral.

Dos medidas administrativas más estaban en la agenda de la reforma electoral aún en 2006. Por un lado, el paso del voto domiciliar al voto residencial y, por otro, el voto de los salvadoreños en el extranjero. En ambos casos prevalece el cálculo partidista como criterio para la viabilidad de una reforma en cualquiera de estos sentidos. Aunque se argumentan razones técnicas y financieras para poder echarlas a andar, parece que es la percepción que tienen los principales partidos políticos la que decide finalmente. Mientras éstos tengan dudas sobre a quién pueda favorecer la adopción de tales medidas, es difícil que avance la reforma, especialmente si los partidos perciben que el favorecido pueda ser el adversario.

#### IV. REFORMAS A LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS

En El Salvador no existe una ley de partidos políticos a pesar de los intentos y presiones para que la Asamblea Legislativa la decrete. El mismo TSE presentó un anteproyecto de ley en 2002 que no prosperó por no encontrar eco en los representantes de los partidos en la Comisión de Asuntos Electorales. Así que la legislación sobre partidos se encuentra inserta en el Código Electoral, que también regula la organización y realización de los procesos electorales, la organización y funcionamiento

del mismo TSE y la jurisprudencia electoral. En estas condiciones, la regulación sobre los partidos políticos es muy laxa, dejando la mayor parte al criterio de cada una de estas organizaciones políticas.

Hay que señalar, sin embargo, que la Constitución de 1983 introduce dos disposiciones de gran calado para los partidos políticos, en particular, y para la sociedad, en general. El artículo 85 establece el monopolio partidista de la representación política y la prohibición de la existencia de un partido único oficial.<sup>35</sup> Aunque tales disposiciones tenían la intención de fortalecer la institucionalización de los partidos y evitar que a través de otra organización se accediera a los puestos de elección popular, como por ejemplo a través del ejército, pasados los años importantes instituciones del sistema representativo (entre ellas la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Nacional de la Judicatura y el Tribunal Supremo Electoral) han sido copadas por los partidos, estableciendo en la práctica un reparto de puestos en función de cuotas partidistas o de miembros afines a los partidos.

### 1. *Democratización interna*

Tanto la elección de autoridades internas como la elección de los candidatos dependen de lo establecido en los estatutos de cada partido. Aunque en el Código Electoral aprobado en 1992 (y sus posteriores reformas) dedica un capítulo al “Régimen interno de los partidos políticos”, éste sólo establece en el artículo 168 que “los partidos políticos están obligados a cumplir los estatutos que rigen las actividades internas de todos sus organismos”, y en el artículo 171 que el TSE “está obligado a vigilar por el estricto cumplimiento de los estatutos de los partidos políticos”.<sup>36</sup> Sin embargo, hay que reconocer que entre la Ley Electoral de

<sup>35</sup> “El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno... La existencia de un partido único oficial es incompatible con el sistema democrático y con la forma de gobierno establecidos en esta Constitución” (artículo 85).

<sup>36</sup> En materia de estatutos de los partidos, el Código Electoral establece que deben contener: “1) nombre y divisa; 2) organismos del partido, facultades y deberes de los mismos”; 3) periodo para el que son electos los miembros que integran los distintos organismos; 4) forma de convocar a las reuniones de sus diferentes organismos; 5) quórum necesario para dar por instaladas las reuniones de sus organismos; 6) causales de remoción de los integrantes de los organismos; 7) derechos, deberes y sanciones de sus miembros; 8) los recursos legales a que tengan derecho sus miembros, y 9) causales de disolución.



1982 y la de 1992 (el actual Código), la introducción de un capítulo dedicado a los partidos representa un pequeño avance.

Los procesos de elección de autoridades partidarias y de candidatos varían según lo dispuesto en los estatutos de cada partido. Así, es posible encontrar procesos donde el poder lo concentra la cúpula partidista hasta aquellos donde se realizan elecciones internas, tanto en forma de convención como a través del voto directo de todos los afiliados inscritos en el padrón electoral del partido. En la práctica se observa como regularidad que según sea el tamaño del partido así se han implementado procesos de mayor participación para los miembros de los partidos.

Resulta ilustrativa la experiencia del FMLN en materia de democratización de su vida interna, concretamente la elección de sus autoridades y candidatos. Este partido fue el que más avanzó en la práctica del sufragio activo y pasivo en su vida interna. Cualquier militante tenía el derecho a proponerse para puestos de dirigencia o como candidato a puestos de elección popular. Sin embargo, la realización periódica de elecciones internas con bastante frecuencia (dado el calendario electoral nacional) desgastaba al partido, favoreciendo las disputas internas y posteriores escisiones. Pronto apareció una tendencia contraria a la plena democratización interna que impulsa la modificación de sus estatutos para darle mayor control a la cúpula partidista. De hecho, en 2006 fueron eliminadas las elecciones internas directas de candidatos a cargos de elección popular. La justificación para esta medida es evitar los conflictos internos para presentar al partido como unido de cara a las elecciones generales de 2009. Sea cual sea la justificación, la medida impulsada por la cúpula partidaria y adoptada en la Convención de 2006 representa un retroceso en materia de democracia interna en el FMLN.

En el partido de gobierno (ARENA) también se registraron avances, aunque tímidos, al menos en materia de elección de candidatos.<sup>37</sup> Para las elecciones presidenciales de 1999 los candidatos seleccionados por la cúpula eran ratificados por la Asamblea del partido, mediante voto a mano alzada. En cambio, para las elecciones presidenciales de 2004 el candidato fue elegido mediante voto directo de los asambleístas. Entre las motivaciones que pueden mencionarse para este giro de mayor participación

<sup>37</sup> En cuanto a la dirigencia del partido, el Comité Ejecutivo Nacional (COENA) saliente propone a la Asamblea General del partido a los miembros del Comité entrante. La Asamblea sólo ratifica.

estaba la necesidad de legitimar a un candidato que “refrescara” la imagen del partido, dados los tres periodos que ya llevaba en el gobierno. Pasar a un proceso de elecciones internas con el voto directo y secreto de todos los afiliados al partido no está aún en la agenda de la cúpula de este partido. Además, la coyuntura electoral de 2009 parece empujar a la dirigencia partidaria a volver al mecanismo de selección de candidatos presidenciales por la cúpula del partido para una posterior ratificación en la Asamblea del partido.

Por otra parte, los partidos no están obligados por ley nacional a considerar acciones afirmativas (discriminación positiva) hacia cualquier categoría social. Esto se ha visto reflejado, por ejemplo, en la disparidad en la participación de las mujeres como diputadas en la Asamblea Legislativa o como miembros de los gobiernos municipales. El cuadro 14 pone en evidencia esta situación.

CUADRO 14. DIPUTADAS PROPIETARIAS Y ALCALDESAS EN EL SALVADOR, 1991-2009

<i>Periodo</i>	<i>Escaños femeninos</i>		<i>Alcaldesas</i>	
	<i>Abs.</i>	<i>(%)<sup>a</sup></i>	<i>Abs.</i>	<i>(%)<sup>b</sup></i>
1991-1994	7	8.2	nd	nd
1994-1997	9	10.6	32	12.2
1997-2000	14	16.5	22	8.4
2000-2003	8	9.4	23	8.8
2003-2006	9	10.6	17	6.5
2006-2009	14	16.5	17	6.5

<sup>a</sup> Porcentaje sobre un total de 84 diputados.

<sup>b</sup> Porcentaje sobre un total de 262 alcaldes.

FUENTE: elaboración propia con base en Las Dignas, *Informe sobre la participación política de las mujeres en El Salvador*, San Salvador, Las Dignas, 2004 y *La Prensa Gráfica*, del 14 y 18 de marzo de 2006.

Ahora bien, de manera particular el FMLN se ha autoimpuesto una cuota de representación femenina al menos en las listas de candidatos a diputados. Pese a ello, aun en este partido la participación de las mujeres

en los puestos de elección popular o en los cargos de dirección del partido está en desventaja respecto a los hombres. Otras categorías sociales como jóvenes o discapacitados (dado su alto número como consecuencia del conflicto armado) tampoco son objeto de discriminación positiva. Por tanto, ésta es una de las áreas de mayor déficit democrático en la vida de los partidos y del sistema político en general.

Para finalizar este apartado conviene incluir un par de constataciones sobre otras formas de participación política, como podrían ser las candidaturas independientes y movimientos y grupos políticos. Como ya se señaló, la Constitución de 1983 consagró el monopolio partidista de la representación política. La única forma que tienen otros actores de hacerse presentes en los puestos de elección popular es a través de los partidos, en alianza o negociando la participación de sus miembros entre las candidaturas partidistas. Sin embargo, no se trata de una práctica generalizada, y de hecho, cada vez es más rara. El partido que más facilitó esta alternativa entre 1994 y 2003 fue el FMLN, aunque únicamente en el ámbito de los gobiernos municipales. En el caso de las candidaturas a diputados este partido exige que los aspirantes sean afiliados al partido pese a que no sea un requisito exigido por la ley electoral. Hay que agregar también que los partidos salvadoreños ejercen el monopolio de la representación tanto en el ámbito nacional como subnacional. A tal grado que en El Salvador no existen partidos de ámbito subnacional. No importa la clase de elección en la que participen. Los partidos salvadoreños son nacionales. A ello contribuye una interpretación de las barreras establecidas para la inscripción de partidos, que definen un umbral mínimo de afiliados con que éstos deben contar. Aunque el Código Electoral no establezca en cuál circunscripción deben contarse esos afiliados, la interpretación predominante la fija en el ámbito nacional (Código Electoral, artículo 159).

## *2. Financiamiento de los partidos políticos*

La Constitución de 1983 establece el financiamiento público para los partidos políticos.<sup>38</sup> Pero es en el Código Electoral donde se regula este

<sup>38</sup> “El Estado reconoce la deuda pública como un mecanismo de financiamiento para los partidos políticos contendientes, encaminado a promover su libertad e independencia. La ley secundaria regulará lo referente a esta materia” (artículo 210 de la Constitución).

asunto. No obstante, hay que tomar en cuenta que el financiamiento estatal no es la única fuente de recursos a la que recurren los partidos. Existen “otros mecanismos” o fuentes de financiamiento posibles sobre los cuales no existe regulación alguna.<sup>39</sup> En este sentido, el existente en El Salvador es un sistema de financiamiento mixto.

El Código Electoral incorporó desde 1992 un capítulo con nueve artículos (187-195) dedicado al financiamiento de los partidos, denominado “Régimen de financiamiento estatal o deuda política para el desarrollo democrático”. Así, por ejemplo, el artículo 187 establece que los partidos o coaliciones contendientes “tendrán derecho a recibir del Estado una suma de dinero por cada voto válido que obtengan en las elecciones para presidente y vicepresidente de la República, para diputados al Parlamento Centroamericano y Asamblea Legislativa y para concejos municipales”. Para recibir este financiamiento basta con haber tomado parte de las respectivas elecciones y no importa la cantidad de votos alcanzados en ella (Código Electoral, artículo 188). Por tanto, la única barrera legal para recibir financiamiento del Estado es haber participado en las elecciones.

Por otra parte, en ninguno de los artículos mencionados se establece cuál debe ser el uso que los partidos hagan de ese financiamiento. Queda a discreción de los partidos qué actividades financian con la suma que obtienen por cada elección en la que participan.

¿A cuánto asciende el monto de este financiamiento estatal? Según el artículo 187 del Código Electoral, “la cuantía que se pagará por los votos de las elecciones... será la cantidad que se pagó en la elección anterior... incrementada por la inflación acumulada, reconocida por el Banco Central de Reserva, que se haya producido durante el periodo entre cada una de las elecciones de que se trate”. Esta cantidad se paga *a posteriori*, dado que es preciso conocer los votos válidos que obtienen los partidos. Sin embargo, el artículo 190 contempla el derecho a recibir un anticipo, cal-

<sup>39</sup> La debilidad de la regulación del financiamiento privado para los partidos es una característica compartida por otros países de la región centroamericana. Así ha sido reconocido por el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá cuando afirma que: “Una revisión de los sistemas de financiamiento político de Centroamérica muestra que, en efecto, la capacidad normativa para prevenir la excesiva influencia de los intereses privados y la corrupción es limitada” (PNUD, *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, San José, Costa Rica, Proyecto Estado de la Nación, 2003, p. 263).

culado de acuerdo con los resultados de la elección inmediata anterior.<sup>40</sup> En el caso de los partidos que participan por primera vez, la ley electoral contempla el derecho a un anticipo máximo de USD \$57,142.86.

Ahora bien, los partidos políticos que reciben anticipo de la deuda política deben reintegrar al fisco la diferencia que resultare entre dicho anticipo y la suma que les corresponda como consecuencia de la liquidación pos-electoral, si dicha suma fuese menor que el primero (Código Electoral, artículo 192). No obstante, solía ocurrir que los partidos que recibían un anticipo mayor al que les correspondía finalmente por los votos obtenidos no reintegraban el excedente. Ante esta dificultad, en 2003 se incorporó al Código un requisito para que los partidos pudiesen recibir el anticipo de la deuda política. Los partidos garantizarían el reintegro “por medio de una caución suficiente que permita reintegrar al fisco la diferencia a que se refiere el artículo 192 de este Código”.

Según Amaya Hernández,<sup>41</sup> el marco legal referente al financiamiento público de los partidos no se limita a lo estipulado en la Constitución y el Código Electoral. Alguna legislación complementaria como la Ley de Impuesto sobre la Renta contempla disposiciones que pueden interpretarse como financiamiento estatal —aunque de manera indirecta—. Así, el artículo 6o. de dicha ley excluye a los partidos políticos como sujetos pasivos del pago del impuesto sobre la renta. Una situación parecida se derivaría de la Ley del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (Ley del IVA), según la cual los partidos están exentos de este impuesto por las importaciones e internaciones definitivas previstas en el artículo 45, literal e.<sup>42</sup>

Tanto la Constitución (artículo 6o., inciso 4) como el Código Electoral (artículo 229) garantizan un trato equitativo a los partidos en materia

<sup>40</sup> “Para calcular el anticipo correspondiente a cada partido político se tomará como base mínima el tres por ciento de la votación total de la elección inmediata a la que se trate, y como máxima podrá adelantarse hasta un monto igual al setenta y cinco por ciento de los votos obtenidos por el partido interesado en la elección inmediata anterior de que se trate” (Código Electoral, artículo 190).

<sup>41</sup> Amaya Hernández, Jorge, *El Salvador: financiamiento público de los partidos políticos*, tesis de grado, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 2003.

<sup>42</sup> Los partidos en proceso de inscripción también reciben financiamiento de manera indirecta por parte del TSE, pues éste corre con los gastos implicados en la publicación en dos periódicos de mayor circulación del país, de la solicitud de inscripción, juntamente con la nómina completa de los afiliados (Código Electoral, artículo 163).

de tarifas y espacios. Los medios de comunicación incluso están obligados a proporcionar “en igualdad de condiciones y en forma gratuita, espacios a todos los partidos políticos o coaliciones para programas de propaganda política”. Por supuesto que las horas y minutos disponibles no son necesariamente los que quisieran los partidos. Ésta es una decisión negociada entre medios, Secretaría Nacional de Comunicaciones y la Junta de Vigilancia de los partidos. De todas formas, estos espacios gratuitos constituyen también una forma indirecta de financiar la campaña de los partidos.

Obviamente, la deuda política no cubre todos los gastos en los que incurren los partidos. Para cubrir el déficit los partidos recurren al financiamiento privado. Como se mencionó antes, éste no está regulado de manera explícita. Lo único que deben respetar los partidos, en este sentido, son sus estatutos y las buenas costumbres. Como se trata de un asunto de la vida interna de los partidos, la falta de una regulación general se convierte en la mayor debilidad del sistema. La indefinición de los montos, usos, fuentes, etcétera, hace de esta materia una de las menos transparentes en la legislación electoral.<sup>43</sup> Por lo mismo, no es de extrañar que a la vez ésta sea una de las materias pendientes de reforma. Es lógico que los partidos políticos más grandes (ARENA y FMLN) tengan mejores condiciones para la competencia por cuanto logran disponer de más recursos financieros normalmente. Sin el apoyo de la representación parlamentaria de estos partidos es difícil mejorar la legislación sobre el financiamiento de tal manera que se propicie una competencia más equitativa. La fracción parlamentaria de ARENA sería la menos interesada en modificar el *statu quo* por cuanto éste le representa ventaja frente a los otros partidos y además tiene mayor capacidad para apoyar financieramente sus actividades.

<sup>43</sup> Carlos Urquilla (“Regulación jurídica de los partidos políticos en El Salvador”, en Zovatto, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, IDEA Internacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 475) también reconoce esta falta de regulación al financiamiento privado de los partidos. A la vez sostiene que: “existen mecanismos estatales que estimulan la contribución privada a los partidos políticos. Particularmente la Ley del Impuesto sobre la Renta establece que los fondos que hayan sido donados por particulares hacia entidades de utilidad pública, como el caso de los partidos políticos, son deducibles en la determinación de la renta imponible”.

El gran desafío entonces es cómo avanzar en la reforma electoral si la misma puede implicar perjuicios a los principales partidos. Sin los votos de éstos, la reforma no avanzará en la Asamblea Legislativa.

### 3. *Transfugismo político*

A pesar de ser un fenómeno existente tanto en el ámbito de la Asamblea Legislativa como de los gobiernos municipales, no existe legislación alguna al respecto. Probablemente ello se deba a que su magnitud no es significativa en ninguno de los dos ámbitos. En el caso de los diputados tránsfugas, la mayor parte se originó en expulsiones o divisiones partidarias, especialmente del lado del FMLN. En su primera legislatura (1994-1997) siete diputados “efemelenistas” dejaron el partido por desavenencias sobre la participación o no del FMLN en la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa y formaron un nuevo partido, que posteriormente desapareció. Quizá parte de la explicación a la falta de regulación de este fenómeno reside en que a la derecha salvadoreña le ha resultado favorable dejar esa puerta abierta para facilitar la reducción de la fuerza legislativa del principal partido de oposición. Ahora bien, es importante distinguir dos variantes de diputados tránsfugas: los que “cambian de camiseta” durante la misma legislatura y los que lo hacen de una legislatura a la otra. Los primeros llegan a formar parte del llamado “grupo parlamentario independiente”, el cual termina siendo conformado por ex miembros de distintos partidos. Más que problemas políticos, los tránsfugas generan problemas administrativos en términos de oficinas, asesores y personal de apoyo que se les debe asignar.

En el ámbito de los gobiernos municipales se repiten las dos variantes de tránsfugas. Si bien la variedad de los partidos donde ocurre este fenómeno es mayor que la registrada en el ámbito legislativo. En este sentido, prácticamente todos los partidos salvadoreños han tenido casos de concejales municipales tránsfugas, incluyendo alcaldes. Uno de los que más ha llamado la atención es el del alcalde de la tercera ciudad más importante del país (San Miguel), elegido para el periodo 2006-2009 por tercera vez. En cada ocasión compitió por un partido diferente.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> Este alcalde, por el PCN, es un potencial candidato presidencial para 2009. Fue alcalde primero por el PDC y luego por ARENA.

## V. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Como se señaló en su momento, la reforma política salvadoreña en los últimos 25 años permitió la apertura y liberalización del régimen. El Salvador de 2006 es muy diferente al de 1980, especialmente en el ámbito político. La Constitución de 1983 y las reformas a la misma de 1991 instauraron una institucionalidad de corte democrático, dándole más protagonismo a instituciones como los partidos políticos, la Asamblea Legislativa y las elecciones. Puede discutirse si ese fue el objetivo original de la reforma o si más bien se trata de un resultado no buscado. Sea cual fuere la respuesta, lo cierto es que hoy los partidos y otras instituciones de representación canalizan el conflicto político. La práctica de los golpes de Estado, la persecución política, la restricción práctica a los derechos civiles, etcétera, parecen ser cosa del pasado. Aunque todavía en 2006 no se produjo una alternancia en el control de la Presidencia de la República desde que ARENA ganó las elecciones de 1989, es indudable que la reforma política abrió las puertas para el ejercicio democrático del poder. Al menos sentó bases institucionales.

La reforma política del último cuarto de siglo tuvo efectos en la representatividad, los niveles de participación y la gobernabilidad. La Asamblea Legislativa pasó a ser el primer órgano de gobierno y el centro del debate político. El control partidista de la Asamblea hizo que los partidos adquirieran un protagonismo que nunca antes tuvieron. Y las elecciones son el mecanismo aceptado y legítimo para el reparto de cuotas de poder entre los partidos. Obviamente, esto no quiere decir que estas tres instituciones gocen del respaldo, credibilidad y confianza de la mayor parte de la ciudadanía. Encuestas de opinión suelen mostrar que, al contrario, las tres instituciones muestran déficit de confianza, credibilidad y apoyo por parte de la ciudadanía. Tal déficit se expresa en niveles de participación política y electoral relativamente bajos. En la región centroamericana sólo Guatemala tiene niveles de participación más bajos que los de El Salvador.

Partidos políticos, Asamblea Legislativa y elecciones han ganado protagonismo pero, a la vez, la ciudadanía no se siente representada por ellos ni cree que sea a través de los mismos que puedan resolverse sus necesidades. La reforma política abrió el camino al protagonismo de unas instituciones que, siendo procedimentalmente eficaces, no resultan ser me-



dios eficaces para la solución de los principales problemas que afectan al país desde que finalizó el conflicto armado: la pobreza, la desigualdad y la violencia social. Las amenazas a la gobernabilidad democrática probablemente procedan más de estos fenómenos y no del funcionamiento de las instituciones políticas. La estabilidad política de la que ha gozado el país desde el fin del conflicto armado así lo muestra. Es muy probable que si no fuera porque cerca de un tercio de los salvadoreños emigraron hacia otros países en el mismo lapso, funcionando como una válvula de escape, una crisis de gobernabilidad ya hubiese tenido lugar. La reforma política en El Salvador cambió los métodos para tratar con el conflicto básico en la sociedad: el reparto de la riqueza generada con la actividad productiva de los salvadoreños. Pero los nuevos métodos todavía no dan los resultados esperados en términos de bienestar.



## ANÁLISIS DE LAS REFORMAS POLÍTICAS EN GUATEMALA

Mario FUENTES DESTARAC

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reformas al régimen de gobierno*. III. *Reformas al régimen electoral*. IV. *Reformas al régimen de partidos políticos*. V. *Evaluación final*.

### I. INTRODUCCIÓN

#### 1. *Contexto histórico*

##### A. *Regímenes de facto*

El 23 de marzo de 1982 se perpetró un golpe de Estado, de corte esencialmente militar, que derrocó al gobierno constitucional del general Fernando Romeo Lucas García (1978-1982) y derogó la Constitución decretada el 15 de septiembre de 1965, que había entrado en vigor el 5 de mayo de 1966.

El régimen de Lucas García fue el último de los gobiernos militaristas que se sucedieron en el ejercicio del poder político desde el 1o. de julio de 1970. Lo precedieron los gobiernos del general Carlos Manuel Arana Osorio (1970-1974) y del general Kjell Eugenio Laugerud García (1974-1978). Los tres gobiernos militaristas fueron el resultado de sucesivos fraudes electorales.

Casualmente, el golpe de Estado del 23 de marzo de 1982 tiene lugar después de la consumación de un cuarto fraude electoral al hilo, esta vez en favor del general Ángel Aníbal Guevara Rodríguez (candidato presidencial oficialista), a quien, por consiguiente, se le impide tomar pose-

sión como presidente de la República. En su lugar se instaló una Junta Militar de Gobierno integrada por los militares José Efraín Ríos Montt, Francisco Luis Gordillo Martínez y Horacio Maldonado Schaad.

El golpe de Estado del 23 de marzo de 1982 tiene lugar en el marco de una serie de protestas populares generalizadas en contra del fraude electoral perpetrado por el oficialismo. En su proclama, los militares golpistas justificaron el derrocamiento del régimen del general Lucas García expresando que el mismo se debía al fraude electoral y a la comisión de actos de corrupción en el sector público, entre otros.

En junio de 1982, el general José Efraín Ríos Montt disolvió la referida Junta y se autoproclamó presidente de la República.

El 23 de marzo de 1983, en el marco de la apertura política que impulsó el gobierno *de facto* del general Ríos Montt, se emitió el Decreto Ley 30-83 (Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral), por medio del cual se creó el Tribunal Supremo Electoral, con funciones autónomas, jurisdicción en toda la República y sin estar sujeto a ninguna autoridad u organismo del Estado. Se le asignaron las atribuciones de velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones que garantizaran el derecho de organización y participación política de los ciudadanos; ser responsable en forma exclusiva de la organización del proceso electoral y de la declaración de validez de las elecciones y adjudicación de cargos; y resolver todas las diversas situaciones que se presentaren en la organización y desarrollo del proceso electoral.

El Tribunal Supremo Electoral debía integrarse con 5 magistrados electos por la Corte Suprema de Justicia de un nómina de 20 candidatos elaborada por una comisión de postulación integrada por el rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, un representante designado por la Asamblea de Presidentes de los Colegios Profesionales y por el decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de cada una de las universidades que funcionan en el país.

El Tribunal Supremo Electoral se instaló, por primera vez, el 30 de junio de 1983, en un acto solemne celebrado en la Sala de Vistas de la Corte Suprema de Justicia. El primer presidente del Tribunal Supremo Electoral fue el licenciado Arturo Herbruger Asturias, quien ocupó dicho cargo hasta el 6 de junio de 1993, fecha en que fue electo vicepresidente de la República por el Congreso.

Los primeros desafíos del Tribunal Supremo Electoral fueron la organización de las elecciones de diputados a la Asamblea Nacional Consti-

tuyente (1o. de julio de 1984), de las elecciones generales celebradas el 3 de noviembre de 1985 y de la segunda vuelta electoral celebrada el 8 de diciembre de 1985. Los resultados de dichos procesos electorales fueron incuestionables y respetados, ya que se garantizó la transparencia y la legalidad.

Mediante el Decreto Ley 31-83 se creó el Registro de Ciudadanos, como una dependencia técnica del Tribunal Supremo Electoral, con las atribuciones de supervisar y fiscalizar la inscripción de los ciudadanos, la extensión de cédulas de identidad personal y elaborar y mantener actualizado el padrón electoral. Asimismo, por medio del Decreto Ley 32-83 (Ley de Organizaciones Políticas) se fija el marco legal que permita y estimule la participación democrática, libre y pacífica de los ciudadanos en la actividad política nacional, por medio de diversas formas de organización.

Por virtud del Decreto Ley 32-83 se autoriza la constitución de partidos políticos y otras organizaciones que sean la expresión legítima de las expectativas y concepciones ideológicas presentes en la ciudadanía. Asimismo, se regula la formación y funcionamiento de las organizaciones políticas en general. Los partidos políticos requieren de 4,000 afiliados que sepan leer y escribir, que estén en pleno goce de sus derechos políticos e inscritos en el registro de ciudadanos.

En todo caso, cabe señalar que bajo la Constitución de 1965 (decretada por la Asamblea Constituyente el 15 de septiembre de 1965) la función político-electoral estaba encomendada al Registro y Consejo electorales, con funciones autónomas y jurisdicción en toda la República. El Registro Electoral, como órgano administrativo permanente, estaba a cargo de un director designado por el Organismo Ejecutivo para un periodo de 4 años.

El Consejo Electoral conocía de todos los actos y procedimientos en materia electoral y se integraba por el director del Registro Electoral, quien lo presidía; un miembro propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos legalmente inscritos y vigentes a la fecha de la convocatoria a elecciones de que se trate, y que hubieren obtenido no menos del 15% del total de votos válidos emitidos en las últimas elecciones generales; un miembro propietario y un suplente designados por el Congreso, y un miembro propietario y un suplente designados por el Consejo de Estado.

El 8 de agosto de 1983, el general Óscar Humberto Mejía Víctores, a la sazón ministro de la Defensa Nacional, lideró un golpe de Estado que derrocó al gobierno de Ríos Montt y se autoproclamó jefe de Estado.

El 1o. de julio de 1984, bajo el gobierno *de facto* del general Óscar Humberto Mejía Víctores (1983-1986), se elige la Asamblea Nacional Constituyente que decreta la actual Constitución Política de la República de Guatemala (31 de mayo de 1985). Esta Asamblea también decreta la Ley Electoral y de Partidos Políticos y la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. Prácticamente, tanto estas leyes como la Constitución fueron el resultado de un consenso político en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente.

Las fuerzas políticas con mayor y equivalente representación en la Asamblea Nacional Constituyente que se instaló en 1985 fueron: el partido Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG), la coalición de los partidos Movimiento de Liberación Nacional (MLN) y Central Auténtica Nacionalista (CAN), y el partido Unión del Centro Nacional (UCN). La Presidencia de la Asamblea fue rotativa y se asignó una presidencia a los líderes parlamentarios de cada uno de los tres grupos políticos indicados.

El partido DCG, de inspiración demócrata cristiana, surgió a la vida política nacional a mediados del siglo XX. Durante la primera etapa de su existencia tuvo una filiación de corte conservador. Sin embargo, a partir de 1970, bajo la conducción de René Armando de León Schlotter, se autodefine como un partido de centro-izquierda. En 1985, su principal líder era Marco Vinicio Cerezo Arévalo, quien después ocupó el cargo de presidente de la República (1986-1991).

El partido MLN, de ideología conservadora, era el principal heredero del movimiento contrarrevolucionario que derrocó al gobierno de Jacobo Árbenz Guzmán a mediados de 1954, con el apoyo del gobierno estadounidense, y que impuso como gobernante al coronel Carlos Manuel Castillo Armas (1954-1956). En 1985, su líder máximo era Mario Sandoval Alarcón, ex vicepresidente de la República (1974-1978).

El partido CAN, de ideología liberal, se estructura como organización política durante el gobierno del general Carlos Manuel Arana Osorio (1970-1974), quien se convirtió en su máximo líder.

Finalmente, el partido UCN, de ideología centrista, surgió a la vida política en 1984 como una alternativa a la derecha e izquierda tradicionales. Su ideólogo, fundador y líder máximo fue el periodista Jorge Carpio Nicolle, quien fue asesinado a mediados de 1993.

## B. Actual orden constitucional

### a. Reforma política de 1985

La reforma política de 1985 se concentró en dos temas fundamentales: *a)* protección y defensa de los derechos humanos, y *b)* fortalecimiento de la autoridad electoral. La decisión de proteger y defender los derechos humanos fue una consecuencia lógica de las graves violaciones a los derechos humanos perpetradas durante los regímenes militaristas (1970-1986), en tanto que la determinación de fortalecer la autoridad electoral fue la respuesta a los sucesivos fraudes electorales, que deslegitimaron la voluntad popular.

Los temas de legítima representación, participación, transparencia y rendición de cuentas, aunque quedaron enunciados en el texto constitucional, no se desarrollaron adecuadamente.

El principal beneficio que obtuvieron los partidos políticos fue el derecho a gozar del financiamiento estatal, a razón de Q 2.00 por voto legalmente emitido a su favor, siempre que el partido hubiera obtenido no menos del 4% del total de sufragios válidos depositados en las elecciones generales (artículo 20, literal *f*, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos).

La mayor amenaza que trajo la reforma política para los partidos fue la cancelación de aquellos partidos que en las elecciones generales no hubiesen obtenido, por lo menos, el 4% de los votos válidos emitidos en las mismas, salvo cuando hubiesen alcanzado representación ante el Congreso (artículo 93, literal *b*, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos).

### b. Constitución de 1986

La actual Constitución Política de la República de Guatemala fue decretada por la Asamblea Nacional Constituyente el 31 de mayo de 1985. Entró en vigencia el 14 de enero de 1986.

Esta Constitución sustituyó al Estatuto Fundamental de Gobierno, promulgado por el gobierno *de facto* que se instaló el 23 de marzo de 1982, a raíz de un golpe de Estado que derrocó al gobierno militarista del general Fernando Romeo Lucas García (1978-1982) y derogó la Consti-

tución decretada el 15 de septiembre de 1965 y que entró en vigor el 5 de mayo de 1966.

En la Constitución de 1986 (de carácter humanista) se reconocen los derechos humanos (civiles, políticos y sociales), incluyendo aquellos previstos en tratados y convenciones sobre derechos humanos aprobados y ratificados por el Estado de Guatemala; se enuncian los deberes cívicos y políticos; se crea la figura del procurador de los Derechos Humanos, y se instituye la garantía del amparo (tutela) de amplio espectro para proteger a las personas contra amenazas de violaciones a sus derechos o para restaurar el imperio de los mismos cuando la violación hubiere ocurrido. Asimismo, en la Constitución se define el sistema de gobierno como republicano, democrático y representativo; se determina el control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes y demás disposiciones de observancia general; se describen los controles interorgánicos; se admite el referéndum (consulta popular) para ratificar reformas constitucionales, para aprobar decisiones políticas de especial trascendencia y para aceptar un acuerdo definitivo sobre la situación de los derechos de Guatemala respecto a Belice; se fija la duración de los periodos legislativo y presidencial en 5 años; se establece la elección de diputados por lista nacional y por lista distrital; se prohíbe la reelección presidencial; se describen los órganos de control de legalidad, y se adoptan principios de rendición de cuentas, control financiero, tributación y descentralización.

Asimismo, el artículo 16 de las disposiciones transitorias y finales de la Constitución de 1986 dispone que: “Se reconoce la validez jurídica de los decretos leyes emanados del gobierno de la República a partir del 23 de marzo de 1982, así como todos los actos administrativos y de gobierno realizados de conformidad con la ley a partir de dicha fecha”.

De suerte que los decretos leyes y actuaciones administrativas y de gobierno emitidos por los gobiernos *de facto* a partir del golpe de Estado del 23 de marzo de 1982 fueron convalidados por el texto constitucional.

### c. Ley Electoral y de Partidos Políticos

La Asamblea Nacional Constituyente, mediante el Decreto 1-85 del 3 de diciembre de 1985, decretó la actual Ley Electoral y de Partidos Políticos, la cual entró en vigencia el 14 de enero de 1986.

El artículo 121 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos dispone que el Tribunal Supremo Electoral es la máxima autoridad en materia electoral. Es independiente y, por consiguiente, no supeditado a organismo alguno del Estado.

El artículo 122, párrafo primero, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (modificado por el Decreto 10-2004 del Congreso de la República) establece que corresponde al Tribunal Supremo Electoral no menos del 0.5% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado para cubrir sus gastos de funcionamiento y de los procesos electorales.

El artículo 123 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (modificado por el Decreto 10-2004 del Congreso de la República) establece que el Tribunal Supremo Electoral se integra con 5 magistrados titulares y 5 magistrados suplentes, electos por el Congreso de la República con el voto favorable de las dos terceras partes, de una nómina de 40 candidatos propuesta por una comisión de postulación. Durarán en sus funciones 6 años.

### *C. Intento de golpe de Estado de 1993*

El 25 de mayo de 1993 el presidente de la República, Jorge Antonio Serrano Elías, propicia y ejecuta un “autogolpe” de Estado mediante el cual se deroga la Constitución y se suprime el Congreso, la Corte de Constitucionalidad y la Corte Suprema de Justicia. Asimismo, el gobierno *de facto* censura a la prensa y prohíbe la actividad político-partidista.

Serrano Elías defendió el “autogolpe de Estado” alegando que se estaba perpetrando una conspiración contra su gobierno desde el Congreso, controlado por la oposición política, y la Corte Suprema de Justicia, cuyo presidente, antes de ser electo magistrado por el Congreso, había sido un diputado de oposición.

Debido a que durante el gobierno de Serrano Elías (1991-1993) el Congreso, como ya se indicó, estuvo controlado por la oposición política y no por el oficialismo, las desavenencias y las continuas recriminaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo desembocaron en la ingobernabilidad y alimentaron la crisis política. Las principales fuerzas de oposición en el Congreso eran las bancadas de diputados de los partidos Unión del Centro Nacional (UCN), Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) y Partido de Avanzada Nacional (PAN).



El 1o. de junio de 1993, a través de una resolución de la Corte de Constitucionalidad, se restableció el orden constitucional y se instruyó al Congreso para que designara a las personas que debían desempeñar los cargos de presidente y vicepresidente durante el resto del periodo presidencial que vencía el 14 de enero de 1996. El 6 de junio de 1993, el Congreso elige a los ciudadanos Ramiro de León Carpio (a la sazón procurador de los Derechos Humanos) y Arturo Herbruger Asturias (en ese entonces presidente del Tribunal Supremo Electoral) como presidente y vicepresidente de la República, respectivamente.

#### *D. Reforma constitucional de 1994*

En respuesta al clamor popular por la depuración del Congreso y de la Corte Suprema de Justicia, el gobierno de Ramiro de León Carpio (1993-1996) demanda del Congreso una reforma constitucional que ponga término a los periodos y funciones de los diputados al Congreso y de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Consecuentemente, el 17 de noviembre de 1993 el Congreso emite el Acuerdo Legislativo 18-93, por medio del cual se aprobaron varias reformas constitucionales, entre las que se contaban:

- a) La reducción de los periodos presidencial y legislativo a 4 años.
- b) La prohibición al banco central de prestar al gobierno.
- c) Que el antejuicio de los diputados fuera conocido por la Corte Suprema de Justicia en vez de por el Congreso.
- d) La supresión de los gastos confidenciales.
- e) Que quedara expresamente reconocido el voto secreto.
- f) La publicidad del presupuesto del Estado y de su ejecución.
- g) Que todos los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de los demás tribunales colegiados, así como el contralor general de Cuentas, fueran elegidos por el Congreso de nóminas elaboradas por comisiones de postulación y no directamente.
- h) La creación de la figura del fiscal general y el procedimiento de su designación.
- i) Que los magistrados de la Corte de Constitucionalidad pudieran ser antejuiciados.
- j) La terminación de los periodos y funciones de los diputados y magistrados de aquel entonces.

Dichas reformas constitucionales fueron ratificadas en la consulta popular celebrada el 30 de enero de 1994.

### *E. Acuerdos de paz*

#### *a. Acuerdos de estado*

El 29 de diciembre de 1996, el gobierno de Álvaro Arzú Irigoyen (1996-2000) y la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), que aglutinaba en su seno a los grupos guerrilleros y al partido comunista, concluyeron el proceso de negociación directa iniciado el 24 de abril de 1991 y firmaron el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, que puso fin a 36 años de enfrentamiento armado interno, después de haber suscrito otros acuerdos de paz, entre ellos el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, en el que se convino que el gobierno promovería ante el Congreso la aprobación de las reformas constitucionales previstas en los Acuerdos sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, así como la conformación de una comisión de reforma electoral que elaborara un proyecto de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos que abarcara los siguientes temas: documentación, empadronamiento, votación, transparencia y publicidad, campaña de información y fortalecimiento institucional.

Aunque en el proceso de negociación de los acuerdos de paz se involucró a las sociedades civil, económica y política, los mismos no fueron sometidos al procedimiento consultivo previsto en el artículo 173 de la Constitución Política de la República de Guatemala, a pesar de que contenían decisiones políticas de especial trascendencia.

No obstante, mediante el Decreto 52-2005 del Congreso de la República del 3 de agosto de 2005, se emitió la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, que tiene por objeto “establecer normas y mecanismos que regulen y orienten el proceso de cumplimiento de los Acuerdos de Paz, como parte de los deberes constitucionales del Estado de proteger a la persona y a la familia, de realizar el bien común y de garantizar a sus habitantes la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona, que debe cimentarse sobre un desarrollo participativo que promueva el bien común y que responda a las necesidades de la pobla-

ción”, extremo que otorga el carácter de acuerdos de Estado a los Acuerdos de Paz.

*b. Proyecto de reformas constitucionales*

Las reformas constitucionales previstas en los Acuerdos de Paz sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática se refieren a los siguientes temas: identidad y espiritualidad de los pueblos maya, garífuna y xinca, listado de los idiomas existentes en el país, oficialización de los idiomas indígenas, definición y caracterización de la nación guatemalteca, Congreso de la República, número fijo de diputados, administración de justicia, garantías para la administración de justicia, carrera judicial, servidores del organismo judicial, Policía Nacional Civil, ejército de Guatemala, integración, organización y funciones del ejército, funciones del presidente de la República, cargos y atribuciones del presidente en el ejército y tribunales militares.

Después de dos años de la firma de la paz, el Congreso, por consenso, aprobó un proyecto de 50 reformas constitucionales en el que se incluían, además de las reformas previstas en los Acuerdos de Paz, otras que eran del interés político del oficialismo, que, por cierto, fueron rechazadas por la opinión pública desde un inicio. En la consulta popular celebrada el 16 de mayo de 1999, las referidas reformas constitucionales fueron rechazadas mayoritariamente, extremo que se debió, en gran medida, al repudio al paquete de reformas que interesaban al oficialismo y no a las derivadas de los Acuerdos de Paz (que no llegaban a 20 reformas).

*c. Proyecto de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos*

Mediante el Acuerdo 16-97 del 19 de febrero de 1997, emitido por el Tribunal Supremo Electoral, se creó e integró la Comisión de Reforma Electoral prevista en el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral. Dicha Comisión se instaló el 20 de marzo de 1997 y concluyó su tarea cerca de 14 meses después (junio de 1998).

El proyecto de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos que presentó la Comisión de Reforma Electoral abordaba temas cruciales, ta-

les como la democratización interna de los partidos, el financiamiento electoral, los gastos de campaña, el número mínimo de afiliados de los partidos, la cédula de identificación personal, la regulación de la propaganda electoral, la logística electoral y la depuración del padrón electoral.

#### *F. Agenda Nacional Compartida*

En julio de 2002 se conformó un grupo de diálogo multipartidario, integrado por representantes de 21 partidos políticos, con el propósito de analizar y profundizar conocimientos sobre la realidad guatemalteca, comprenderla y desarrollar un mínimo de acuerdos multipartidarios para generar una visión sobre cómo alcanzar el desarrollo del país.

El resultado fue la Agenda Nacional Compartida, que se rige por cuatro principios básicos: *a)* busca el bien común; *b)* representa una visión y un compromiso de largo plazo para y con el país; *c)* requiere de otros actores sociales y grupos representativos de la sociedad para enriquecerla e implementarla, y *d)* será sujeta a revisión permanente.

En el área política se contrajeron compromisos en torno a la cultura democrática, la profundización de la democracia representativa, la modernización del sistema político, la modernización del sistema de partidos políticos, los partidos políticos y los poderes fácticos, y la construcción de ciudadanía.

#### *G. Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos*

La Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente), antes de la firma de los Acuerdos de Paz (29 de diciembre de 1996) había sido modificada por medio de los decretos 51-87, 74-87 y 35-90 del Congreso de la República. No obstante, los cambios incorporados no fueron de fondo.

Mediante el Decreto 10-2004 del Congreso de la República (21 de abril de 2004) se incorporaron 152 reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Esta decisión legislativa fue aprobada con el voto favorable de las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso, pertenecientes a los partidos Gran Alianza Nacional (GANAN), Frente Republicano Guatemalteco (FRG), Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) y Partido de Avanzada Nacional (PAN).

El Congreso de la República aprobó estas últimas reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos después de que los jefes de bloque suscribieron un acuerdo en el que reconocieron que dichas reformas, además de insuficientes e incompletas, adolecían de incongruencias y deficiencias que debían ser subsanadas con prontitud; y al efecto se comprometieron a aprobar una “segunda generación” de enmiendas dentro de un plazo máximo de 90 días, el cual venció el 26 de septiembre de 2004. Por cierto, este convenio parlamentario dejó muy mal sabor entre la opinión pública, porque no tenía lógica que el Congreso aprobara un proyecto de reformas legales que, de antemano, los mismos diputados aceptaban que era defectuoso y que no se ajustaba a las exigencias modernizadoras.

La “segunda generación” de reformas debería referirse a los temas esenciales pendientes de regulación, como la reducción del número de diputados, la democratización interna de los partidos, el control efectivo del financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales, la institucionalización del documento de identificación personal, la profundización de la democracia representativa, el voto de los inmigrantes y el delito de financiamiento ilícito, entre otros, que casualmente son asuntos de interés nacional previstos en los Acuerdos de Paz y en la Agenda Nacional Compartida.

Por medio del Decreto 35-2006 del Congreso de la República del 19 de octubre de 2006 se modificaron varios artículos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, específicamente en lo que se refiere a la anticipación necesaria para participar en la elección de puestos de elección popular, los requisitos para la existencia y funcionamiento de los partidos políticos, la regulación de las asambleas de los partidos políticos, al comité ejecutivo departamental de cada partido, la organización partidaria, la integración y funcionamiento del comité ejecutivo municipal, la formalización de los comités, la denegatoria de recursos, la escritura de constitución de los partidos políticos, las coaliciones entre partidos, las multas, los requisitos para la constitución de los comités cívicos electorales, la cancelación de los comités cívicos electorales, el presupuesto del Tribunal Supremo Electoral, atribuciones y obligaciones del Tribunal Supremo Electoral, elección del presidente del Tribunal Supremo Electoral, funciones del Registro de Ciudadanos, de las delegaciones y subdelegaciones del Registro de Ciudadanos, de la integración de las corporaciones municipales, la instalación de las juntas receptoras de votos y la con-

vocatoria a elecciones y su respectivo procedimiento. El objetivo principal de esta reforma fue subsanar las deficiencias contenidas en el Decreto 10-2004 del Congreso de la República, aunque en círculos políticos el proyecto se conoció como “reformas de armonización”.

## II. REFORMAS AL RÉGIMEN DE GOBIERNO

### 1. *Presidencialismo*

En el sistema parlamentario el gobierno depende del Parlamento, en contraste con el presidencialismo, en el cual existe una interdependencia (subordinación recíproca) entre el Legislativo y el Ejecutivo. En Guatemala, los ingredientes de semiparlamentarismo dan lugar a los denominados controles interorgánicos, que se traducen en la fiscalización recíproca entre ambos organismos.

Son ejemplos de controles interorgánicos del Congreso con respecto al Ejecutivo: la aprobación del presupuesto de ingresos y egresos y de la ejecución presupuestaria, el antejuicio del presidente, la interpelación de los ministros y la aprobación de empréstitos y obligaciones, entre otros; y de controles interorgánicos del Ejecutivo con relación al Congreso: la potestad de vetar las leyes y la facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.

Bajo un sistema parlamentario, la asamblea nacional elige al jefe de gobierno, quien, generalmente, es el líder de la mayoría, mientras que bajo un sistema presidencial, el jefe de gobierno es elegido directamente por el pueblo. No obstante, el parlamentarismo ha venido evolucionando hacia la elección, por sufragio universal, tanto de los miembros del Parlamento como del jefe de gobierno.

En el sistema parlamentario cuando el gobierno pierde la confianza de la asamblea debe dimitir, en tanto que en el presidencial el gobierno subsiste hasta que otro gobernante es elegido, aun con la oposición parlamentaria.

En todo caso, el semiparlamentarismo guatemalteco garantiza al Congreso la facultad de remover al presidente en casos de incapacidad física o mental de éste, y la de desaforarlo por la comisión de delitos.

En el contexto de un sistema parlamentario, el jefe de gobierno que pierde la confianza del Parlamento puede, a su vez, disolver al Parlamen-

to y convocar a elecciones legislativas, mientras que en el presidencialismo el jefe de gobierno no puede disolver al Congreso, y sus diputados permanecen en sus cargos por todo el periodo para el que fueron electos.

El obstruccionismo, que no es más que la esterilización de toda obra del gobierno con sistemáticas votaciones adversas a cualquier proyecto ministerial o la negación reiterada a las coaliciones gubernamentales, es la mayor crítica que se hace al parlamentarismo, y por ello se propugna por conferir más autoridad al organismo ejecutivo.

A la vez, la mayor crítica que se hace al sistema presidencial es el excesivo poder que se le confiere al gobernante, el cual le facilita mucha capacidad de maniobra política, y, consecuentemente, el esfuerzo se hace en función de limitar la autoridad del organismo ejecutivo.

Como podrá advertirse, la tendencia de ambos sistemas es convergente y no divergente; es decir que los dos están absorbiendo las bondades del otro, a fin de subsanar sus deficiencias. El sistema de gobierno guatemalteco es un ejemplo de esa convergencia. Participa de ambos, aunque con un énfasis presidencialista.

El régimen presidencial no ha sido seriamente cuestionado desde 1978, aunque a través de los medios de comunicación ha habido quienes han expresado su predilección por un sistema parlamentario. No obstante, la tendencia es hacia limitar y controlar las actuaciones del organismo ejecutivo.

Esta predisposición hacia el control de la gestión pública se confirma con el hecho de que entre las reformas constitucionales que fueron aprobadas por el Congreso mediante el Acuerdo Legislativo 18-93 y ratificadas en la consulta popular celebrada el 30 de enero de 1994, se incluyeron, entre otras, las siguientes:

- a) El presidente de la República actuará siempre con los ministros, en consejo o separadamente, con uno o más de ellos (artículo 182, párrafo 2, de la Constitución).
- b) El presupuesto general de ingresos y egresos del Estado y su ejecución analítica son documentos públicos, accesibles a cualquier ciudadano que quiera consultarlos, para cuyo efecto el Ministerio de Finanzas Públicas dispondrá que copias de los mismos obren en la Biblioteca Nacional, en el Archivo General de Centro América y en las bibliotecas de las unidades del país (artículo 237, párrafo 5, de la Constitución).

- c) Los organismos o entidades estatales que dispongan de fondos privados están obligados a publicar anualmente con detalle el origen y aplicación de los mismos, debidamente auditado por la Contraloría General de Cuentas (artículo 237, párrafo 6, de la Constitución).

## 2. Reformas para reequilibrar las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo

### A. Facultades legislativas del presidente

#### a. Veto

De acuerdo con lo que establece el artículo 179 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el presidente, mediante acuerdo tomado en Consejo de Ministros, podrá, dentro de los 15 días de recibidos, devolver los decretos legislativos aprobados por el Congreso de la República, lo que se reconoce como el derecho de veto total. En la Constitución no está previsto el veto parcial.

Conforme el artículo 179 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el Congreso de la República, dentro de los 30 días siguientes de devuelto el decreto legislativo, podrá reconsiderarlo o rechazarlo. Si el veto se fundamenta en inconstitucionalidades (incompatibilidades entre el texto del decreto legislativo y la Constitución), la Corte de Constitucionalidad deberá emitir opinión, según el artículo 272, literal *h*, de la Constitución Política de la República de Guatemala.

#### b. Decretos

De conformidad con lo que ordena el artículo 138 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el presidente de la República, mediante decreto tomado en Consejo de Ministros, podrá declarar un estado de emergencia (estado de prevención, estado de alarma, estado de calamidad pública, estado de sitio y estado de guerra), y convocar al Congreso para que, dentro del plazo de 3 días, lo conozca, ratifique, modifique o impruebe.



Asimismo, el artículo 183, literal *e*, de la Constitución Política establece que corresponde al presidente de la República dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu.

*c. Iniciativa de ley*

El artículo 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala dispone que el organismo ejecutivo tiene iniciativa para la formación de las leyes. Es decir que el organismo ejecutivo puede presentar proyectos de ley ante el Congreso de la República.

*d. Definición del presupuesto*

El artículo 183, literal *j*, de la Constitución Política de la República de Guatemala dispone que corresponde al presidente de la República someter anualmente al Congreso, para su aprobación, con no menos de 120 días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal por medio del ministerio respectivo, el proyecto de presupuesto que contenga en forma programática el detalle de los ingresos y egresos del Estado.

*e. Convocatoria a referendo o plebiscito*

El artículo 173, párrafo segundo, de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que la consulta popular (referendo), para aprobar las decisiones políticas de especial trascendencia, será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del presidente de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos.

*B. Poderes presidenciales no legislativos*

*a. Formación del gabinete*

El artículo 183, literal *s*, de la Constitución Política de la República de Guatemala dispone que corresponde al presidente de la República nom-

brar y remover a los ministros de Estado, viceministros, secretarios y subsecretarios de la Presidencia, embajadores y demás funcionarios que le corresponda conforme a la ley.

*b.* Consejo de Ministros

El artículo 195, párrafo primero, de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que el presidente, el vicepresidente y los ministros de Estado, reunidos en sesión, constituyen el Consejo de Ministros, el cual conoce de los asuntos sometidos a su consideración por el presidente de la República, quien lo convoca y preside.

C. Controles del Legislativo sobre el Ejecutivo

*a.* Voto de censura a ministros

El artículo 166, párrafo primero, de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que los ministros de Estado tienen la obligación de presentarse al Congreso a fin de contestar las interpelaciones que se les formulen por uno o más diputados.

El artículo 167, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la Constitución dispone que si se emitiera voto de falta de confianza a un ministro, aprobado por no menos de la mayoría absoluta del total de diputados al Congreso, el ministro presentará inmediatamente su dimisión. El presidente de la República podrá aceptarla, pero si considerare, en Consejo de Ministros, que el acto o actos censurables al ministro se ajustan a la conveniencia nacional y a la política del gobierno, el interpelado podrá recurrir ante el Congreso dentro de los 8 días a partir de la fecha del voto de falta de confianza. Si no lo hiciera, se le tendrá por separado de su cargo e inhábil para ejercer el cargo de ministro de Estado por un periodo no menor de 6 meses. Si el ministro afectado hubiere recurrido ante el Congreso, después de oídas las explicaciones presentadas y discutido el asunto y ampliada la interpelación, se votará sobre la ratificación de la falta de confianza, cuya aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes que integran el total de diputados al Congreso. Si se ratifica el voto de falta de confianza se tendrá al ministro por separado de su cargo de inmediato. En igual forma se procederá cuando el voto de falta de

confianza se emitiera contra varios ministros y el número no puede exceder de 4 en cada caso.

#### *b. Comisiones de investigación*

El artículo 168, párrafo segundo, de la Constitución Política establece que todos los funcionarios y empleados públicos están obligados a acudir e informar al Congreso cuando éste, sus comisiones o bloques legislativos lo consideren necesario.

El artículo 171, literal *m*, de la Constitución dispone que corresponde al Congreso nombrar comisiones de investigación en asuntos específicos de la administración pública que planteen problemas de interés nacional.

#### *c. Conocimiento de antejuicios*

El derecho de antejuicio (o de desafuero) es una excepción al principio de igualdad ante la ley procesal penal, toda vez que constituye una prerrogativa, no reconocida a la generalidad de las personas, por virtud de la cual algunos servidores públicos no pueden ser juzgados penalmente ante los respectivos tribunales ordinarios o comunes sin que antes una autoridad, distinta del tribunal o juzgado competente para conocer de la respectiva imputación penal, declare que ha lugar a formación de causa criminal en contra del servidor.

El artículo 3o. de la Ley en Materia de Antejuicio (Decreto 85-2002 del Congreso de la República) define el derecho de antejuicio como “la garantía que la Constitución Política de la República o leyes específicas otorgan a los dignatarios y funcionarios públicos de no ser detenidos ni sometidos a procedimiento penal ante los órganos jurisdiccionales correspondientes, sin que previamente exista declaratoria de autoridad competente que ha lugar a formación de causa, de conformidad con las disposiciones establecidas en la presente ley”.

El artículo 165, literal *h*, de la Constitución dispone que corresponde al Congreso declarar si ha lugar o no a formación de causa penal contra el presidente y vicepresidente de la República, ministros, viceministros (cuando estén encargados del despacho), secretarios de la Presidencia de la República y subsecretarios que los sustituyan. Toda resolución sobre esta materia ha de tomarse con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso.

### 3. *Instituciones de rendición de cuentas*

#### A. *Sistema Integrado de Administración Financiera*

El Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), a cargo del Ministerio de Finanzas Públicas, incorpora procesos y sistemas de control, apoyo, administración, seguimiento y transparencia en las áreas de presupuesto, tesorería, contabilidad y gestión de recursos humanos.

#### B. *Contraloría General de Cuentas*

El artículo 232 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que corresponde a la Contraloría General de Cuentas la fiscalización de los ingresos, egresos y, en general, de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas, de los contratistas de obras públicas y cualquier otra persona que por delegación del Estado invierta o administre fondos públicos.

#### C. *Guatecompras*

Guatecompras es el nombre asignado al Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado de Guatemala. Guatecompras es un mercado electrónico, operado a través de Internet. El Estado de Guatemala utiliza Guatecompras para comprar y contratar bienes y servicios.

Guatecompras promueve principalmente la transparencia en la gestión pública, porque permite que las etapas del proceso de adquisiciones estén a la vista de todos. De esta manera, los empresarios conocen las oportunidades de negocios, los organismos públicos compradores conocen tempranamente todas las ofertas disponibles, la ciudadanía vigila los procesos y conoce los precios pagados para cada adquisición. Esto, en teoría, aumenta la competencia y reduce la corrupción.

La utilización de Guatecompras está prevista en la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 101-97 del Congreso de la República y sus reformas). No obstante, todavía existen muchas entidades estatales, especial-

mente municipalidades, que no utilizan Guatecompras. Sin embargo, ha representado un avance significativo en materia de transparencia.

#### *D. Rendición de cuentas y acceso a la información pública*

##### *a. Rendición de cuentas*

Se entiende por rendición de cuentas la obligación de los funcionarios públicos, en su carácter de depositarios de la autoridad y responsables ante la ley por su conducta oficial, de informar, explicar, justificar y publicar sus actuaciones y decisiones en el ejercicio de sus cargos. A la rendición de cuentas le es inherente la garantía de acceso a la información, que permite a los gobernados averiguar, corroborar o confirmar los datos o informes relativos al manejo de la cosa pública.

La rendición de cuentas no es sinónimo de control, ya que este concepto va asociado con la vigilancia, la supervisión, la revisión y la fiscalización, y no con el deber de entregar cuentas, sin necesidad de requerimiento alguno. No obstante, el control es un instrumento que permite comprobar, examinar y desentrañar la inversión de los fondos públicos y el resultado de la gestión (eficacia, pertinencia, calidad y eficiencia), por lo que es un complemento valioso dentro del sistema integral de transparencia, dentro del cual se incluye la rendición de cuentas.

Para fines de rendición de cuentas, una presentación general es insatisfactoria. En todo caso, una audiencia pública presencial de rendición de cuentas sí es procedente, pero ésta exige, como mínimo, que los participantes hayan tenido acceso a la información completa previamente (planes, metas, presupuesto, gestión y evaluación), así como que se esté abierto a la interacción, o sea a la discusión amplia (intercambio de preguntas y respuestas) sobre temas complejos, dudosos o controversiales (gastos discrecionales, contrataciones, análisis costo-beneficio, etcétera).

Además de las audiencias públicas, una moderna rendición de cuentas se desarrolla a través de interlocuciones por vía electrónica de flujos de información actualizados, completos, claros e inequívocos, de la publicidad amplia de las actuaciones públicas y de la facilitación del acceso expedito e irrestricto a la información pública. Luego, la rendición de cuentas no puede ni debe sobresimplificarse a una corta presentación sobre aspectos generales.

En fin, la rendición de cuentas se traduce en que el funcionario asume la responsabilidad de sus actuaciones públicas ante la ciudadanía, a través de dar a conocer su gestión y de despejar las dudas que resulten, así como de garantizar un pleno acceso a la información relacionada con su actuación pública.

La rendición de cuentas está prevista en el artículo 241, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual establece que el organismo ejecutivo presentará anualmente al Congreso de la República la rendición de cuentas del Estado. El ministerio respectivo formulará la liquidación del presupuesto anual y la someterá a conocimiento de la Contraloría General de Cuentas dentro de los 3 primeros meses de cada año. Recibida la liquidación, la Contraloría General de Cuentas rendirá informe y emitirá dictamen en un plazo no mayor de 2 meses, debiendo remitirlos al Congreso de la República, el que aprobará o improbará la liquidación.

Asimismo, la rendición de cuentas se contempla en los artículos 117 y 138 del Código Municipal (Decreto 12-2002 del Congreso de la República).

#### *b. Acceso a la información pública*

El artículo 30 de la Constitución Política de la República de Guatemala dispone que todos los actos de la administración pública son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.

Asimismo, el artículo 31 de la Constitución Política de la República de Guatemala prescribe que toda persona tiene el derecho de conocer lo que de ella conste en archivos, fichas o cualquier otra forma de registros estatales, y la finalidad a que se dedica esta información, así como a corrección, rectificación y actualización; y que quedan prohibidos los registros y archivos de filiación política, excepto los propios de las autoridades electorales y de los partidos políticos.

A la fecha, el Congreso de la República no ha emitido la Ley de Transparencia y de Acceso a la Información Pública.

### c. Regulación gubernativa

No obstante que el Congreso de la República no ha emitido la Ley de Transparencia y de Acceso a la Información Pública, el organismo ejecutivo, mediante el Acuerdo Gubernativo 645-2005 del 8 de diciembre de 2005, emitió las Normas Generales de Acceso a la Información Pública en el Organismo Ejecutivo y sus Entidades, por medio del cual se obliga a los funcionarios del organismo ejecutivo a rendir cuentas anualmente ante la ciudadanía, y se establece un mecanismo de acceso a la información pública a nivel del organismo ejecutivo.

Por medio del Acuerdo Gubernativo 535-2006 del 7 de noviembre de 2006 se reformaron varias disposiciones del Acuerdo Gubernativo 645-2005. Las reformas más relevantes son:

- a) La rendición de cuentas de gobernadores departamentales.
- b) La reducción del plazo para entregar información a los interesados a 10 días hábiles, aunque puede prolongarse hasta 20 días hábiles, que vendría a ser lo mismo que los 30 días calendario previstos en la Constitución.
- c) La imposición de sanciones administrativas a los servidores públicos que impidan, restrinjan u obstaculicen el derecho de acceso a la información.

Quedaron pendientes de regulación cuestiones clave como:

- a) La rendición de cuentas de la ejecución de los fideicomisos públicos y de la administración de fondos públicos por parte de organismos internacionales (PNUD, OIM, etcétera) y de organizaciones no gubernamentales nacionales.
- b) Las sanciones legales en caso de que se deniegue o hubiere resistencia a suministrar la información pública solicitada.
- c) La desclasificación de información bajo secreto de Estado.

En relación con los fideicomisos públicos, cabe señalar que no existe una regulación legal que norme y rija la constitución de fideicomisos públicos, por lo que éstos se han venido constituyendo con base en decisiones discrecionales adoptadas por autoridades públicas (presidente de la República, municipalidades, entidades descentralizadas, etcétera) y sin

que exista obligación de rendir cuentas por parte del fiduciario. Asimismo, no existen mecanismos claros e incontrovertibles que garanticen la rendición de cuentas respecto de la administración de fondos públicos por parte de organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales nacionales.

Por otro lado, no se ha creado la figura delictiva de la denegación u obstaculización al acceso a información pública, ni tampoco existen sanciones administrativas específicas.

Finalmente, no se han determinado cuáles son los asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional (previstos por el artículo 30 de la Constitución Política de Guatemala) que deben ser considerados como secreto de Estado, ni el tiempo durante el cual deben mantenerse bajo confidencia.

#### *d. Auditoría social*

La auditoría social es el proceso evaluativo (eficiencia y calidad), de medición (rendición de cuentas), control (transparencia) y monitoreo (seguimiento), ejercido desde fuera del sector público por la ciudadanía organizada, a la actuación de un ente privado o público que presta un servicio público, con recursos del Estado o de la comunidad internacional.

La auditoría social está prevista en los artículos 139 del Código Municipal (Decreto 12-2002 del Congreso de la República), 19 de la Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002 del Congreso de la República) y 20 del Reglamento de la Ley General de Descentralización (Acuerdo Gubernativo 312-2002).

### III. REFORMAS AL RÉGIMEN ELECTORAL

#### *1. Sistema de elección presidencial*

##### *A. Sistema de elección*

Bajo la Constitución de 1965, el presidente y vicepresidente de la República eran elegidos en una única vuelta electoral mediante voto universal y secreto. Resultaba electo el binomio presidencial que obtuviere el mayor número de votos válidos (la mayoría relativa más alta).



El artículo 184 de la Constitución Política de la República de Guatemala (vigente) dispone que el presidente y el vicepresidente de la República serán electos por el pueblo para un periodo improrrogable de 4 años, mediante sufragio universal y secreto. Si ninguno de los candidatos obtuviere mayoría absoluta se procederá a segunda elección dentro de un plazo no mayor de 60 ni menor de 45 días, contado a partir de la primera elección, en día domingo, entre los candidatos que hubieren obtenido las dos más altas mayorías relativas.

El artículo 201 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos dispone que el sistema de mayoría absoluta, aplicable tan sólo a las elecciones de presidente y vicepresidente de la República, consiste en que la planilla triunfadora deberá obtener, por lo menos, la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Si en la primera elección ninguna de las planillas obtuviere tal mayoría, deberá llevarse a cabo la segunda elección con las 2 planillas que hubieren alcanzado la mayor cantidad de sufragios, en un plazo no mayor de 60 días ni menor de 45 y conforme a la convocatoria, en la que sólo figurarán las planillas que hubieren alcanzado la mayor cantidad de votos en los primeros comicios, y ganará la elección la planilla que obtuviere a su favor, por lo menos, la mitad más uno de los votos válidos.

#### *B. Duración del mandato presidencial*

El artículo 184, párrafo primero, de la Constitución Política dispone que el presidente y vicepresidente de la República serán electos por el pueblo para un periodo improrrogable de 4 años, mediante sufragio universal y secreto.

Antes de la reforma constitucional ratificada en la consulta popular celebrada el 30 de enero de 1994, el periodo presidencial duraba 5 años.

Debido a que está prohibida la reelección presidencial, la experiencia dicta que podría convenir el alargue o prolongación del periodo presidencial a 5 o 6 años, bajo la condición de que el Congreso sea renovado a mitad del periodo presidencial.

#### *C. Reelección presidencial*

El artículo 187 de la Constitución establece que la persona que hubiere desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de presidente de la

República por elección popular, o quien lo hubiere ejercido por más de 2 años en sustitución del titular, no podrá volver a desempeñarlo en ningún caso. La reelección o la prolongación del periodo presidencial por cualquier medio son punibles de conformidad con la ley, y el mandato que se pretenda ejercer bajo estos supuestos será nulo.

Este precepto constitucional está inspirado en la tradición de “sufragio efectivo no reelección” y en el temor a los autócratas que cautivan a las masas y ganan elecciones.

#### *D. Fechas de las elecciones*

El artículo 196 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, antes de ser modificado por los decretos 10-2004 y 35-2006 del Congreso de la República, establecía que el decreto de convocatoria a elecciones generales (presidenciales y legislativas), así como a elecciones de alcaldes y miembros propietarios y suplentes de las corporaciones, se deberá dictar con una anticipación no menor de 120 días a la fecha de su realización; el de la elección a diputados a la Asamblea Nacional Constituyente, con una anticipación no menor de 90 días; y el de la consulta popular con una anticipación no menor de 45 días a la fecha de su celebración.

Consecuentemente, las elecciones generales y municipales, hasta 2003, se celebraron en noviembre, y las de segunda vuelta en diciembre o enero del año siguiente.

Debido a que la toma de posesión de los electos (presidente y vicepresidente de la República, diputados al Congreso y corporaciones municipales), de conformidad con lo que disponen los artículos 7o., 8o. y 9o. de las Disposiciones Transitorias y Finales de la Constitución Política de la República de Guatemala, debe ser el 14 y 15 de enero del año en que inicien sus respectivos periodos de funciones, el artículo 196 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (después de la reforma aprobada mediante los decretos 10-2004 y 35-2006 del Congreso de la República) quedó así: “corresponde al Tribunal Supremo Electoral convocar a elecciones”. El decreto de convocatoria a elecciones generales y diputados al Parlamento Centroamericano se deberá dictar el 2 de mayo del año en que se celebren dichas elecciones. Con base en la convocatoria, las elecciones se efectuarán el primero o segundo domingo de septiembre del mismo año. Asimismo, el decreto de convocatoria para la elección de di-

putados a la Asamblea Nacional Constituyente y la convocatoria a consulta popular se dictará con una anticipación no menor de 90 días a la fecha de celebración.

De acuerdo con lo que ordena el artículo 184 de la Constitución Política de la República de Guatemala, si ninguno de los candidatos a presidente y vicepresidente de la República obtuviere mayoría absoluta, se procederá a segunda elección dentro de un plazo no mayor de 60 ni menor de 45 días, contado a partir de la primera, y en domingo, entre los candidatos que hubieren obtenido las dos más altas mayorías relativas.

Asimismo, el artículo 201, párrafo segundo, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos dispone que la primera elección de presidente y vicepresidente de la República deberá realizarse el primero o segundo domingo de septiembre del año en que se celebren las elecciones.

#### *E. Registro electoral*

##### *a. Reglamento anterior*

El artículo 1o. del Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Acuerdo 181-87 del Tribunal Supremo Electoral y sus reformas) disponía que todo ciudadano, debidamente documentado con cédula de vecindad, tiene derecho a inscribirse en el padrón electoral del municipio donde resida, para cuyo efecto podrá acudir a las subdelegaciones del Registro de Ciudadanos en los municipios que no sean cabecera departamental, a las delegaciones del mismo en las cabeceras o a los puestos de empadronamiento establecidos en la capital de la República. En cualquiera de estos lugares se podrá llevar a cabo su inscripción, la que se efectuará registrándolo en el padrón del municipio que le aparezca como residencia en su cédula.

Asimismo, el artículo 2o., párrafos primero y segundo, del Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Acuerdo 181-87 del Tribunal Supremo Electoral y sus reformas) establecía que presentada la cédula y apareciendo de la misma que la persona solicitante es de nacionalidad guatemalteca y mayor de 18 años cumplidos, el empadronador llenará la respectiva boleta de inscripción que contendrá los datos que se indicarán en la misma y cuyo formato deberá ser aprobado por el Tribunal Supremo Electoral. Llenada la boleta, se le extenderá al ciudadano una contra-

seña, en la que se consignará la fecha en que el mismo deberá presentarse nuevamente para que se le entregue el original de su boleta y se razone su cédula de vecindad. Esta razón contendrá la indicación del número de empadronamiento y del municipio para ejercer el sufragio. Los ciudadanos a que se refiere el párrafo anterior deberán presentarse al lugar donde solicitaron su inscripción en la fecha que el empadronador les indique, y si por cualquier motivo no lo hicieren en la fecha indicada, podrán concurrir a dicho lugar en cualquiera posterior, a recoger el original de su boleta y a que se razone su cédula de vecindad con el número de empadronamiento y el nombre del municipio en que le corresponde votar.

A su vez, el artículo 3o. del Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Acuerdo 181-87 del Tribunal Supremo Electoral) disponía que la cédula de vecindad, debidamente razonada en la forma indicada, constituye el documento que deberá presentar el ciudadano en las mesas electorales para poder ejercer el sufragio, en el entendido de que nadie podrá, directa o indirectamente, obligarlo a votar, tal como lo dispone el artículo 13 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos al regular la libertad del voto. Consecuentemente, el deber cívico de ejercer el sufragio no es compulsivo ni podrá sancionarse su no ejercicio como falta electoral.

#### *b. Reglamento actual*

El artículo 3o. del Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Acuerdo 018-2007 del Tribunal Supremo Electoral) dispone que todo guatemalteco, titular del documento de identificación que establece la ley de la materia, tiene derecho a inscribirse en el padrón electoral del municipio donde reside, para cuyo efecto acudirá a cualesquiera de las subdelegaciones municipales y delegaciones departamentales del Registro de Ciudadanos o a los puestos de empadronamiento establecidos en la capital o en otros lugares de la República. En cualquiera de estos lugares se podrá llevar a cabo su inscripción, la que se efectuará registrándolo en el padrón del municipio en que declare tener su residencia conforme a la nomenclatura municipal del lugar, y por carencia de ésta se ubicará su residencia lo mejor posible. La declaración se presentará bajo juramento. El Tribunal Supremo Electoral podrá verificar los extremos contenidos en la declaración jurada.

El artículo 4o. del Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Acuerdo 018-2007 del Tribunal Supremo Electoral) establece que los ciudadanos que deseen empadronarse o actualizar su residencia electoral deberán acudir a cualquier delegación, subdelegación o centro de empadronamiento del Registro de Ciudadanos. Este trámite es personal, gratuito e indelegable y deberá el ciudadano para el efecto, proporcionar la información requerida. El ciudadano presentará el documento de identificación que establezca la ley de la materia, y al completar la boleta, el empadronador le extenderá la contraseña, en la que se consignará la fecha en que deberá presentarse para que se le entregue el original de la boleta y se razone el documento de identificación, si fuere posible. En la razón se indicará el número de empadronamiento y del municipio para ejercer el sufragio. La entrega de la contraseña se omite para los municipios en que se establezca el procedimiento automatizado y se verifican de manera inmediata los datos del interesado. Acto seguido, de ser posible, se razonará el documento de identidad establecido en la ley, colocándosele el número de empadronamiento; caso contrario, el Tribunal Supremo Electoral establecerá el mecanismo que se utilizará para acreditar su inscripción.

El artículo 5o. del Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Acuerdo 018-2007 del Tribunal Supremo Electoral) dispone que si un ciudadano cambia de residencia dentro del mismo municipio o se traslada a una que corresponda a otro municipio, deberá declararlo a la autoridad del Registro de Ciudadanos respectiva, donde presentará el documento de identificación que establece la ley para que se proceda a inscribirlo con el mismo número en el padrón electoral municipal correspondiente a su nueva residencia y se le excluya del anterior. Se entiende por residencia electoral, habitar en una determinada circunscripción municipal en forma continua, por un periodo no menor de 6 meses anteriores a la presentación de la solicitud de la inscripción como ciudadano o de cambio de residencia, lo que deberá declarar bajo juramento. Dicha solicitud deberá ser firmada y se pondrá también en ella por el solicitante la impresión digital del pulgar derecho, u otro en su defecto. Si no supiere firmar, estampará su impresión digital únicamente. El aviso del cambio de residencia que se haga dentro de los tres meses anteriores a una elección, no exonera al ciudadano del deber de avisar su cambio de residencia electoral; sin embargo, éste no se operará en el padrón electoral

correspondiente al nuevo municipio, sino después de celebrada la elección, por lo que emitirá el sufragio en el anterior municipio. El director general del Registro de Ciudadanos conocerá y resolverá peticiones e impugnaciones relacionadas con el cambio de residencia electoral, de conformidad con lo establecido en la Ley Electoral y de Partidos Políticos. La resolución dictada con posterioridad al cierre del padrón electoral surtirá efectos para los siguientes comicios.

#### F. *Balance*

El actual periodo presidencial de 4 años, sin la posibilidad de la reelección presidencial o de que dicho periodo sea prolongado, hace que el gobierno privilegie el corto plazo sobre el largo plazo, lo cual impide que se promuevan ajustes estructurales que contribuyan a la sostenibilidad democrática. La gobernabilidad también se ve comprometida, ya que no se propicia la estabilidad y la continuidad de obra. Tampoco existe la oxigenación necesaria que permite la renovación parcial del Congreso a mitad del periodo presidencial.

De esa cuenta, un periodo presidencial de 5 o 6 años, bajo la condición de que el Congreso de la República sea renovado a mitad del periodo presidencial, podría ser beneficioso para la gobernabilidad y la sostenibilidad democrática.

### 2. *Sistema de elección legislativa*

#### A. *Funciones clave del sistema electoral*

##### a. *Democracia representativa*

El artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que el sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo.

##### b. *Elección directa*

El artículo 157, párrafo primero, de la Constitución Política de la República de Guatemala dispone que el Congreso (unicameral) está com-

puesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un periodo de 4 años, pudiendo ser reelectos.

Si se admitiera que el periodo presidencial fuese de 5 o 6 años, el periodo legislativo también podría prorrogarse a 6 años, pero bajo la condición de que, a mitad del periodo presidencial, el Congreso de la República se renovara parcialmente (50%).

### c. Diputados distritales y nacionales

El artículo 157, párrafo segundo, de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que cada uno de los departamentos de la República constituye un distrito electoral. El Municipio de Guatemala forma el distrito central y los otros municipios del departamento de Guatemala constituyen el distrito de Guatemala. La ley establece el número de diputados que corresponda a cada distrito de acuerdo a su población. Un número equivalente al 25% de diputados distritales será electo directamente como diputados por lista nacional.

### B. Sistema electoral utilizado

El artículo 203 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece que las elecciones de diputados por lista nacional y por planilla distrital se llevarán a cabo por el método de representación proporcional de minorías.

Bajo este sistema (D'Hondt), los resultados electorales se consignan en un pliego que contiene un renglón por cada planilla participante y varias columnas. En la primera columna se anota a cada planilla el número de votos válidos que obtuvo; en la segunda, ese mismo número dividido entre 2; en la tercera dividido entre 3, y así sucesivamente, conforme sea necesario para los efectos de adjudicación. De estas cantidades y de mayor a menor se escogen las que correspondan a igual número de cargos de elección. La menor de estas cantidades es la cifra repartidora, obteniendo cada planilla el número de candidatos electos que resulten de dividir los votos que obtuvo entre la cifra repartidora.

Por consiguiente, el sistema electoral utilizado es el de representación proporcional de minorías a nivel nacional y distrital y por lista cerrada.

Antes de la reforma constitucional de 1994, en la elección de diputados por lista nacional, las planillas estaban vinculadas a las respectivas candidaturas presidenciales de los partidos o sus coaliciones, por lo que no se admitían postulaciones divididas. Es decir que los diputados por lista nacional eran elegidos con los mismos votos emitidos a favor de la planilla presidencial.

Después de que entró en vigencia la reforma constitucional de 1994, la planilla de diputados por lista nacional se presenta en forma independiente de la planilla presidencial, por lo que la población vota en boletas separadas por unos y otros.

### *C. Balance*

La postulación de candidatos a diputados, mediante listas cerradas, permite a los partidos premiar y colar a muchos de sus activistas aunque éstos no sean idóneos para ocupar una curul, e impide a los ciudadanos elegir selectivamente a los congresistas, ya que están obligados a votar por el bloque de candidatos propuesto por un partido. Por ende, no sorprende que muchos diputados que resultan elegidos no sean calificados, es decir, que no gocen de autoridad, mérito, respeto e idoneidad.

Por el contrario, el sistema electoral de representación mayoritaria (también llamado de voto uninominal o de lista abierta) permite al elector votar directamente por el candidato de su preferencia en el distrito donde reside, y su voto no favorece directa ni indirectamente a otros aspirantes. En fin, gana la elección el candidato más votado en una competencia abierta, personal y deliberante en el respectivo distrito, lo que implica que el diputado efectivamente representa al electorado, además de que está más cerca de éste y es menos dependiente del partido al cual pertenece. Asimismo, el representante no sólo goza de mayor legitimidad, sino que también tiene un mayor grado de responsabilidad de cara al mismo electorado, ya que su reelección depende de su actuación. En dos platos, bajo el sistema uninominal, el voto sí tiene poder.

De suerte que la recurrente elección de diputados no calificados radica en el vigente sistema de voto plurinominal. Por tanto, la calidad de los congresistas no se ha elevado a pesar de la depuración (terminación del periodo y funciones de los diputados de ese entonces) ocurrida en 1994 y de la efectividad del voto cruzado. Lo procedente, entonces, es que se



adopte el sistema de representación mayoritaria para la elección de diputados distritales, que, sin duda, tendría la ventaja adicional de hacer relevante e interesante la competencia por las diputaciones. Para los diputados de lista nacional debería mantenerse el sistema de representación proporcional de minorías.

La adopción de un sistema mixto, es decir, en donde puedan concurrir el sistema de voto uninominal y el de voto plurinominal, como el que se propone, vendría a fortalecer la democracia representativa, ya que aseguraría una representación más legítima.

### *3. Reformas a instituciones de democracia directa*

#### *A. Consultas populares: ¿obligatorias o indicativas?*

La celebración de consultas populares, como fórmula de la democracia participativa o directa, están previstas en los artículos 173, 280 y 19 (este último de las Disposiciones Transitorias y Finales) de la Constitución Política de la República de Guatemala, en el Convenio 169 de la OIT (aprobado y ratificado por el Estado de Guatemala) y en el Código Municipal (artículos 63-66).

Sin duda, tanto los diputados constituyentes como los legislativos confirieron un valor positivo al procedimiento consultivo o de referendo, bajo el supuesto de que el mismo, por un lado, refleja la expresión pura de los intereses y aspiraciones individuales y, por el otro, mide con autoridad las preferencias de la opinión pública.

En lo que respecta al carácter obligatorio o indicativo de la consulta, la Constitución Política de la República de Guatemala contempla 2 casos específicos en que el resultado de una consulta es obligatorio: la ratificación de las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso (artículo 280) y la aprobación del acuerdo definitivo que resuelva la situación de los derechos de Guatemala respecto a Belice (artículo 19 de las Disposiciones Transitorias y Finales).

La única consulta popular (de carácter obligatorio) cuyo resultado ha sido la aceptación de la respectiva propuesta se celebró el 30 de enero de 1994, mediante la cual se ratificaron las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la República el 17 de noviembre de 1993 mediante el Acuerdo Legislativo 18-93.

Asimismo, la Constitución estipula que las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos (artículo 173 de la Constitución Política de la República de Guatemala). En este caso, el resultado de la consulta es netamente de carácter indicativo, es decir que debe servir a los representantes políticos (electos o no) como una toma del pulso ciudadano en el proceso de adopción de decisiones, incluso de carácter legislativo trascendental, dando vida así a lo que se denomina “producción democrática del derecho”.

Así como ocurre en la Constitución, en la legislación ordinaria (tratados o convenios internacionales y las leyes) también deben señalarse expresamente los casos específicos en que el resultado de la consulta es obligatorio. Por el contrario, si no consta expresamente este carácter obligatorio, debe suponerse que el resultado es indicativo.

El artículo 63 del Código Municipal dispone que: “cuando la trascendencia de un asunto aconseje la convocatoria de consultar la opinión de los vecinos, el Concejo Municipal, con el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, podrá acordar que tal consulta se celebre”.

El artículo 64 del Código Municipal establece que los vecinos tienen el derecho de solicitar al Concejo Municipal la celebración de consultas cuando se refiera a asuntos de carácter general que afectan a todos los vecinos del municipio. La solicitud deberá contar con la firma de, por lo menos, el 10% de los vecinos empadronados en el municipio. Los resultados serán vinculantes si participa en la consulta al menos el 20% de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado.

El artículo 65 del Código Municipal prescribe que cuando la naturaleza de un asunto afecte en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas del municipio o de sus autoridades propias, el Concejo Municipal realizará consultas a solicitud de las comunidades o autoridades indígenas, inclusive aplicando criterios propios de las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas.

En la sentencia del 8 de mayo de 2007, dictada por la Corte de Constitucionalidad (expediente 1179-2005), se expresa que

...las consultas populares constituyen mecanismos importantes de expresión popular, por medio de los cuales se efectivizan varios derechos reconocidos constitucionalmente, como los de libertad de acción y de emisión

del pensamiento, así como el derecho de manifestación, pero tales procedimientos consultivos deben contar con los marcos jurídicos adecuados que establezcan con precisión: las autoridades encargadas de convocar y desarrollar las consultas, el momento en que deban efectuarse y los efectos de las mismas, entendiéndose que los resultados que se obtengan reflejarán el parecer de la comunidad consultada sobre un tema determinado, pero que a éstos no se les puede dar carácter regulatorio o decisorio sobre materias que no sean de competencia de las autoridades convocantes o de dichas comunidades... Al advertir que la normativa que regula lo relativo a las consultas populares referidas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el Código Municipal y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, es bastante amplia y poco precisa en cuanto al desarrollo de los procedimientos de consulta, esta Corte estima conveniente hacer uso de la modalidad de fallos que en la doctrina del derecho procesal constitucional se conocen como “exhortativos” y que han sido objeto de profundo estudio por el tratadista argentino Néstor Pedro Sagüés. En tal sentido se exhorta al Congreso de la República de Guatemala a lo siguiente: *a)* proceda a realizar la reforma legal correspondiente, a efecto de armonizar el contenido de los artículos 64 y 66 del Código Municipal, en el sentido de determinar con precisión cuándo una consulta popular municipal tendría efectos vinculantes, y *b)* para efectivizar el derecho de consulta de los pueblos indígenas, referido en los artículos 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y 26 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se legisle sobre la forma como deben desarrollarse esos procedimientos consultivos, quién debe ser el órgano convocante y el que desarrolle la consulta, quiénes podrán participar, el momento en que debe realizarse y los efectos de los resultados obtenidos...

### *B. Iniciativa popular*

Por otro lado, el artículo 277 de la Constitución contempla la iniciativa popular para fines de proponer reformas constitucionales, en los términos siguientes: “Tiene iniciativa para proponer reformas a la Constitución: ...El pueblo mediante petición dirigida al Congreso de la República, por no menos de 5,000 ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos”.

Cabe señalar que en la Constitución no está prevista la iniciativa popular para proponer que se emitan, reformen o deroguen leyes ordinarias.

En todo caso, el artículo 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala dispone que “para la formación de las leyes tienen iniciativa los diputados al Congreso, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral”.

Asimismo, de conformidad con lo que dispone el artículo 280 de la Constitución Política de la República de Guatemala, corresponde al Congreso, con el voto afirmativo de, por lo menos, las dos terceras partes del total de diputados, aprobar cualquier reforma constitucional que no sea de la competencia de la Asamblea Nacional Constituyente, previo a ser ratificada en consulta popular. Es decir que no está prevista la iniciativa popular para solicitar directamente la convocatoria a una consulta popular con miras a reformar la Constitución.

Tampoco está prevista la iniciativa popular para fines de convocar a otras consultas populares de carácter obligatorio (acuerdo definitivo sobre Belice) ni de carácter indicativo, toda vez que el artículo 173, párrafo segundo, de la Constitución Política establece que la consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del presidente de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos.

### *C. Referendo revocatorio*

La revocación popular es el acto jurídico por el cual el electorado pone fin o término al periodo de funciones de los servidores públicos que fueron elegidos por sus conciudadanos para ocupar cargos estatales de elección popular por un plazo determinado.

Luego, la revocación popular es un mecanismo de salida legal a una equivocada elección ciudadana, o de sustitución jurídica de un representante que no está cumpliendo con las expectativas del electorado, antes de que expire el periodo de sus funciones, sin que la razón sea invalidez mental o física ni la comisión de un delito, toda vez que para este efecto operan los denominados controles interorgánicos.

La teoría de la revocación popular en una democracia institucional se sustenta en que la delegación de la autoridad por parte del pueblo en sus legítimos representantes es una concesión revocable, lo que supone que el pueblo puede recobrar, en cualquier tiempo, el ejercicio pleno del po-

der. Lo anterior bajo el supuesto de que la delegación de la autoridad no significa la enajenación de la misma. La enajenación es algo así como emitir un cheque en blanco a favor de quien resulte elegido para ocupar un cargo público, para que disponga de los fondos disponibles sin control alguno.

La Constitución Política de la República de Guatemala si bien reconoce los principios de autogobierno del pueblo y de delegación revocable, al disponer que la soberanía radica en el pueblo, quien la delega, para su ejercicio, en los organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no fija un procedimiento revocatorio específico.

En Guatemala, aunque ya se hizo valer el derecho a la revocación popular (del periodo y funciones de los diputados al Congreso y de los magistrados del organismo judicial) en 1994, dicha revocación no se llevó a cabo a través de un procedimiento revocatorio específico, toda vez que éste no está previsto en la Constitución, sino mediante una reforma constitucional en que se incorporaron preceptos que expresamente dieron por terminados los periodos y funciones de los respectivos funcionarios.

#### *4. Reformas al organismo electoral*

##### *A. Rango constitucional*

A pesar de la importancia del Tribunal Supremo Electoral, no se encuentra descrito en la parte orgánica de la Constitución, sino que solamente en la Ley Electoral y de Partidos Políticos. En tanto que para reformar la parte orgánica de la Constitución debe pasar por la aprobación del Congreso, con el voto favorable de, por lo menos, las dos terceras partes de los diputados y la ratificación en consulta popular, para reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos solamente se requiere la aprobación del Congreso, con el voto favorable de, por lo menos, las dos terceras partes de los diputados.

##### *B. Funciones*

De conformidad con lo que establece el artículo 125 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, el Tribunal Supremo Electoral tiene, entre otras, las funciones de velar por el fiel cumplimiento de la Constitución,

leyes y disposiciones que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos; convocar y organizar los procesos electores; declarar el resultado y validez de las elecciones o, en su caso, la nulidad parcial o total de las mismas, y adjudicar los cargos de elección popular, notificando a los ciudadanos la declaratoria de su elección; cumplir y hacer que se cumplan las disposiciones legales sobre organizaciones políticas y procesos electorales, así como dictar las disposiciones destinadas a hacer efectivas tales normas; resolver acerca de la inscripción, sanciones y cancelación de organizaciones políticas; nombrar a los integrantes de las juntas electorales departamentales y municipales, y remover a cualquiera de sus miembros por causa justificada, velando por su adecuado funcionamiento; y velar por la adecuada y oportuna integración de las juntas receptoras de votos.

El Tribunal Supremo Electoral, desde que se instaló el 30 de junio de 1983, es la institución estatal que goza de mayor prestigio y credibilidad entre la población, ya que sus actuaciones, en términos generales, han sido transparentes, eficientes y eficaces.

### *C. Elección de magistrados*

De acuerdo con lo que disponía el Decreto Ley 30-83 (Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral), por medio del cual se creó el Tribunal Supremo Electoral, con funciones autónomas, jurisdicción en toda la República y sin estar sujeto a ninguna autoridad u organismo del Estado, la Corte Suprema de Justicia era el órgano que debía elegir a los magistrados del Tribunal Supremo Electoral de una nómina de 20 candidatos preparada por una comisión de postulación.

A su vez, el artículo 123 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, antes de que fuera reformado por el Decreto 10-2004 del Congreso de la República, establecía que el Tribunal Supremo Electoral se integraba con 5 magistrados titulares y 5 magistrados suplentes, electos por el Congreso de la República con el voto favorable de las dos terceras partes del total de sus diputados, de una nómina de 30 candidatos propuesta por una comisión de postulación, y duraban en sus funciones 6 años.

El artículo 123 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, después de que fue reformado por el Decreto 10-2004 del Congreso de la República, establece que el Tribunal Supremo Electoral se integra con 5 magistra-

dos titulares y 5 magistrados suplentes, electos por el Congreso de la República con el voto favorable de las dos terceras partes del total de sus diputados, de una nómina de 40 candidatos propuesta por una comisión de postulación, y duran en sus funciones 6 años.

La experiencia dicta que desde que el Congreso de la República elige a los magistrados del Tribunal Supremo Electoral, el proceso de designación se ha ido politizando cada vez más, al extremo que se ha optado por ampliar la nómina de candidatos de 30 a 40, a fin de que el margen de maniobra política sea mayor. Originalmente, la nómina era de 20 candidatos.

En todo caso, si la elaboración de una nómina de 30 candidatos idóneos ya era objeto de un trabajo arduo y complejo por parte de la comisión de postulación, ya no se diga para elaborar una de 40 aspirantes.

#### IV. REFORMAS AL RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS

##### 1. *Democratización interna*

###### A. *Mecanismos de elección de autoridades internas*

###### a. *Comité ejecutivo nacional*

El artículo 26 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos dispone que corresponde a la asamblea nacional de los partidos elegir a los miembros del comité ejecutivo nacional y a los otros órganos nacionales.

De acuerdo con el artículo 25, la asamblea nacional es el órgano de mayor jerarquía del partido y se integra por 2 delegados con voz y voto de cada uno de los municipios del país en donde la entidad tenga organización partidaria vigente, los cuales serán electos por la asamblea municipal respectiva para cada asamblea nacional que se reúna.

El artículo 28 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos dispone que la elección del secretario general y demás integrantes del Comité Ejecutivo Nacional se hará por planillas encabezadas por los candidatos a secretario general y secretarios generales adjuntos, en las que se incluirán no menos de 3 suplentes. En caso de que ninguna de las 2 planillas obtenga mayoría absoluta, la elección se repetirá entre las 2 planillas que hubieren obtenido mayor número de votos. Cada partido podrá incluir en

sus estatutos el sistema de representación proporcional de minorías después de adjudicar los cargos de secretario general y secretarios generales adjuntos a la planilla ganadora.

*b. Comité ejecutivo departamental*

El artículo 36 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos dispone que corresponde a la asamblea departamental elegir a los miembros del comité ejecutivo departamental respectivo.

*c. Comité ejecutivo municipal*

El artículo 47 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece que corresponde a la asamblea municipal elegir a los miembros del comité ejecutivo municipal respectivo.

*d. Autoridad del secretario general*

De conformidad con lo que dispone el artículo 33 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, el secretario general del partido, además de ejercer la representación legal de la organización política, es el encargado de ejecutar y hacer que se ejecuten las resoluciones de la asamblea general o del comité ejecutivo nacional y designa a los fiscales del partido ante las juntas electorales departamentales.

Como podrá advertirse, estas funciones confieren al secretario general del partido un poder especial dentro de la organización política, ya que sin su concurso, participación y consentimiento el partido no puede actuar frente a terceros. Además de que tiene la potestad de designar a los fiscales del partido en cuestión electoral.

*B. Mecanismos de elección de candidatos*

*a. Elección de candidatos presidenciales*

El artículo 26, literales *e* e *i*, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece que corresponde a la asamblea nacional del partido, alternativamente, elegir y proclamar directamente a los candidatos del partido



a la Presidencia y Vicepresidencia de la República o acordar que la elección y proclamación de los mismos se efectúe mediante elecciones directas (primarias) con convocatoria de todos los afiliados.

Esta última modalidad de elecciones internas fue adoptada mediante el Decreto 10-2004 del Congreso de la República.

*b. Elección de candidatos a diputados*

El artículo 26, literal *h*, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece que corresponde a la asamblea nacional del partido elegir y proclamar directamente a los candidatos del partido a diputado en aquellos distritos donde no se cuente con organización partidaria vigente, así como a los candidatos a diputado por lista nacional y al Parlamento Centroamericano.

El artículo 36, literal *c*, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos dispone que corresponde a la asamblea departamental del partido elegir candidatos a diputado por el departamento (distrito) respectivo.

*c. Elección de candidatos a corporaciones municipales*

El artículo 29, literal *d*, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece que corresponde al comité ejecutivo nacional designar candidatos del partido a cargos de elección popular en aquellos departamentos o municipios donde el partido no tenga organización vigente.

Esta atribución confiere al comité ejecutivo nacional un poder especial y no incompatible parcialmente con lo que dispone el artículo 26, literal *h*, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, a que se hace referencia en el inciso anterior.

Asimismo, el artículo 47, literal *c*, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece que corresponde a la asamblea municipal elegir candidatos que serán postulados para los cargos de elección popular del municipio.

*d. Celebración de primarias*

El actual partido oficial Gran Alianza Nacional (GANAN) inició un proceso de elecciones internas (primarias) en 2006 para los fines de ele-

gir y proclamar a su candidato a presidente de la República, pero desistió del mismo, en virtud de que se retiraron de la contienda todos los precandidatos a excepción de uno.

Aunque no estaba previsto en la ley, en noviembre de 2002 el Partido de Avanzada Nacional (PAN) llevó a cabo un proceso voluntario de elecciones internas, cuyo resultado fue la selección de un candidato presidencial. No obstante, posteriormente la asamblea nacional del PAN designó a otro candidato presidencial.

En 2003, el partido Unión Democrática (UD) también realizó un proceso voluntario de elecciones primarias, que tuvo como consecuencia la selección de su candidato presidencial, aunque éste finalmente declinó participar en la contienda electoral.

Otro antecedente de elecciones internas es el que organizó el partido Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) en 1990. También fue un proceso voluntario que terminó en la selección del candidato presidencial de la organización política.

Sin duda, la celebración de elecciones primarias en los partidos estimula la democracia participativa en su seno, ya que permite a los afiliados (bases partidarias) participar directamente en la toma de decisiones, especialmente en cuanto a los candidatos que van a ser postulados por los partidos para cargos de elección popular. Por tanto, la celebración de elecciones primarias fortalece la democracia interna de los partidos.

En Guatemala, la adopción de elecciones primarias, además de que es opcional y, por ende, no obligatoria para los partidos, está en una fase incipiente, experimental y de aprendizaje, por lo que no existe una experiencia que permita una evaluación formal.

## *2. Financiamiento de los partidos políticos*

### *A. Financiamiento público*

El artículo 20, literal *f*, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, antes de la emisión del Decreto 10-2004 del Congreso de la República, disponía que los partidos gozaban del derecho a obtener un financiamiento estatal, a razón de Q 2.00 por voto legalmente emitido a su favor, siempre que el partido hubiere obtenido no menos del 4% del total de sufragios válidos depositados en la elecciones generales. Dicho cálculo se de-

bía de hacer con base en el escrutinio realizado en la primera elección (primera vuelta electoral) para los cargos de presidente y vicepresidente de la República.

El artículo 10 del Decreto 10-2004 del Congreso de la República reformó el artículo 21 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en el sentido de que el Estado debía contribuir al financiamiento de los partidos políticos, a razón de 2 pesos centroamericanos por voto legalmente emitido a su favor, siempre que hubiera obtenido no menos del 5% del total de sufragios válidos depositados en las elecciones generales o hubiera obtenido por lo menos una diputación al Congreso. Igualmente, dicho cálculo se debía de hacer con base en el escrutinio realizado en la primera elección (primera vuelta electoral) para los cargos de presidente y vicepresidente de la República.

El artículo 4o. del Decreto 35-2006 del Congreso de la República reformó nuevamente el artículo 21 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos en el sentido de que el Estado contribuirá al financiamiento de los partidos políticos a razón del equivalente en quetzales de USD \$2.00 por voto legalmente emitido a su favor, siempre que hubiere obtenido no menos del 5% del total de sufragios válidos depositados en las elecciones generales o hubieren obtenido por lo menos una diputación al Congreso. El cálculo se hará tomando como base la mayor cantidad de votos válidos recibidos para los cargos de presidente y vicepresidente de la República o en el listado nacional para los cargos de diputados al Congreso.

Como podrá advertirse, el financiamiento público puede invertirse y gastarse en las diversas actividades y proyectos de las organizaciones políticas, sin limitación alguna; y, asimismo, no está previsto en la ley el financiamiento estatal para los partidos que solamente hubieren postulado candidatos a diputados distritales o para corporaciones municipales ni para los comités cívicos electorales.

Asimismo, el artículo 22, literal *j*, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (reformado por el Decreto 10-04 del Congreso de la República) dispone que los partidos políticos tienen la obligación de abstenerse de recibir ayuda económica, trato preferente o apoyo especial del Estado o sus instituciones, en forma que no esté expresamente permitida por la ley.

Por otro lado, el artículo 182, párrafo tercero, de la Constitución Política de la República de Guatemala dispone que el presidente de la República, juntamente con el vicepresidente, los ministros, viceministros y

demás funcionarios dependientes que integran el organismo ejecutivo, tienen vedado favorecer a partido político alguno.

En ese mismo orden de consideraciones, el artículo 223, párrafo tercero, de la Constitución Política de la República de Guatemala dispone que, una vez hecha la convocatoria a elecciones, queda prohibido al presidente de la República, a los funcionarios del organismo ejecutivo, a los alcaldes y a los funcionarios municipales hacer propaganda respecto de las obras y actividades realizadas.

#### B. *Financiamiento privado*

El artículo 10 del Decreto 10-2004 del Congreso de la República (modificado por el artículo 4o. del Decreto 35-2006 del Congreso), por medio del cual se reforma el artículo 21 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, establece que el financiamiento de las organizaciones políticas y campañas electorales se rige por las disposiciones siguientes:

- a) Queda prohibido a las organizaciones políticas recibir contribuciones de cualquier índole de los Estados y de personas individuales o jurídicas extranjeras. Se exceptúan las contribuciones que entidades académicas o fundaciones otorguen para fines de formación.
- b) Las contribuciones a favor de candidatos a cargos de elección popular deberán canalizarse por medio de las respectivas organizaciones políticas. Dichas contribuciones en ningún caso podrán ser anónimas.
- c) Las organizaciones políticas deberán llevar registro contable de las contribuciones que reciban.
- d) El patrimonio de las organizaciones políticas debe estar registrado íntegramente por asientos contables y no pueden formar parte de éste títulos al portador.
- e) El límite máximo de gastos de la campaña electoral será a razón del equivalente en quetzales de USD \$1.00 por ciudadano empadronado hasta el 31 de diciembre del año anterior a las elecciones.
- f) Ninguna persona individual o jurídica podrá hacer aportaciones que sobrepasen el 10% del límite de gastos de la campaña.
- g) El incumplimiento de las normas que regulan el financiamiento a las organizaciones políticas conlleva la aplicación de sanciones admi-

nistrativas o penales que determine la ley, así como la eventual cancelación de la personalidad jurídica de la organización respectiva.

### *C. Control del financiamiento político*

El artículo 10 del Decreto 10-2004 del Congreso de la República, por medio del cual se reforma el artículo 21 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, dispone que corresponde al Tribunal Supremo Electoral el control y fiscalización de los fondos públicos y privados que reciban las organizaciones políticas para el financiamiento de sus actividades permanentes y de campaña.

El artículo 3o. del Reglamento de Control, Fiscalización del Financiamiento Público y Privado de las Actividades Permanentes y de Campaña Electoral de las Organizaciones Políticas (Acuerdo 019-2007 del Tribunal Supremo Electoral) establece que el Tribunal Supremo Electoral tiene facultad para:

- a) Fiscalizar, en cualquier momento, los recursos financieros públicos y privados que reciban las organizaciones políticas para el financiamiento de sus actividades permanentes y de campañas electorales, así como de aquellos que integren su patrimonio, para lo cual se aplicarán las normas de auditoría generalmente aceptadas y las disposiciones derivadas de este Reglamento.
- b) Practicar auditoría a las organizaciones políticas a través del auditor electoral, del personal nombrado para el efecto o por medio de firmas profesionales. Las organizaciones políticas tienen obligación de colaborar con el auditor nombrado para que cumpla su función y efectuar la fiscalización, debiendo poner a su disposición los libros de contabilidad, documentos de soporte y toda la información que a juicio del auditor sean necesarios para su examen. Las actividades de fiscalización son obligatorias en la forma, modo y tiempos que determine el Tribunal Supremo Electoral, en cumplimiento de sus atribuciones.

El artículo 4o. del Reglamento de Control, Fiscalización del Financiamiento Público y Privado de las Actividades Permanentes y de Campaña Electoral de las Organizaciones Políticas (Acuerdo 019-2007 del Tribunal

Supremo Electoral) estipula que con el fin de llevar a cabo las funciones de fiscalización establecidas por la ley y este Reglamento, las instituciones del Estado centralizadas y descentralizadas, así como las municipalidades y sus empresas, prestarán su colaboración al Tribunal Supremo Electoral, previo convenio de apoyo establecido entre las instituciones.

El proceso electoral de mayo de 2007 fue el primero en el que el Tribunal Supremo Electoral fiscalizó el origen y aplicación del financiamiento político.

#### *D. Acceso equitativo a medios de comunicación*

El artículo 126 del Decreto 10-2004 del Congreso de la República, por medio del cual se reforma el artículo 220 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, dispone que el Tribunal Supremo Electoral, conjuntamente con los fiscales de los partidos políticos, durante las primeras 2 semanas de convocado el proceso electoral, deberá establecer en cada evento electoral o procedimiento consultivo —para aplicarse por igual a cada organización política o coalición participante— los tiempos máximos y horarios a contratar para propaganda electoral en los medios de comunicación social radiales y televisivos, así como el espacio en los medios escritos. Los medios de comunicación no podrán negar a ninguna organización política la contratación de tiempos y espacios para propaganda dentro de los límites establecidos. Asimismo, deberán dar igual tratamiento a dichas organizaciones, tanto respecto al precio o tarifa como a la importancia de la ubicación temporal espacial de los mensajes publicitarios. Transcurrido el plazo a que se refiere este artículo para el establecimiento de límites máximos de transmisión sin que éstos se hayan efectuado, el Tribunal Supremo Electoral los fijará de oficio y sin necesidad de su discusión con los fiscales de los partidos políticos. Lo anterior sin perjuicio de la obligación de las estaciones de radio y televisión de transmitir los mensajes del Estado relacionados con la defensa del territorio nacional, seguridad interna y medidas que se decidan para la prevención o solución de tragedias que afecten a la población.

El artículo 127 del Decreto 10-2004 del Congreso de la República, por medio del cual se reforma el artículo 221 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, establece que la propaganda electoral en los medios de comunicación estará sujeta a las siguientes reglas:

- a) El máximo establecido para propaganda en cada medio escrito no podrá ser menor a una página entera o su equivalente en pulgadas por edición diaria.
- b) A partir de la convocatoria, la transmisión de propaganda no tendrá más limitaciones que las establecidas en esta ley.
- c) El máximo establecido para propaganda en los medios de comunicación radiales y televisivos del Estado no podrán ser menor de treinta minutos semanales y en ningún caso serán acumulables.

Antes de la referida reforma se disponía que: “Todo partido o coalición de partidos políticos, legalmente inscritos para un proceso electoral, tendrían derecho a 30 minutos semanales en la radio y televisión del Estado, para dar a conocer su programa político”.

El artículo 128 del Decreto 10-2004 del Congreso de la República, por medio del cual se reforma el artículo 222 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, dispone que todo medio de comunicación deberá registrar sus tarifas para propaganda electoral ante la Auditoría Electoral, dentro de la semana siguiente de efectuada la convocatoria; éstas no podrán exceder a las tarifas comerciales, las cuales deben ser el resultado del promedio de las mantenidas en los seis meses anteriores a la fecha de la convocatoria. En caso contrario, será fijada por el Tribunal Supremo Electoral. Se prohíbe la transmisión de propaganda electoral en los medios que no tengan registradas las tarifas. La remisión de tarifas deberá realizarse por medio de declaración jurada suscrita por el propietario o representante legal del respectivo medio de comunicación social. En caso de comprobarse la falsedad de la misma, la Superintendencia de Telecomunicaciones, previa resolución del Tribunal Supremo Electoral, ordenará la suspensión de transmisión del medio hasta la culminación del proceso electoral, sin perjuicio de las demás responsabilidades consiguientes.

Los medios de comunicación que transmitan propaganda electoral deberán comunicar diariamente a la Auditoría Electoral las cantidades y especificaciones de los espacios de propaganda que han utilizado los partidos políticos y comités cívicos. En el interior de la República, dichos datos deberán presentarse a las delegaciones departamentales y subdelegaciones municipales del Registro de Ciudadanos, según el caso.

Previamente a esta última reforma se establecía que: “para los efectos de propaganda electoral y publicaciones políticas, ningún medio privado de comunicación social podrá aplicar a las organizaciones políticas tarifas distintas a las ordinarias de carácter comercial”.

Mediante sentencia del 28 de marzo de 2006, dictada por la Corte de Constitucionalidad (expediente 2394-2004), publicada en el *Diario de Centro América (Diario Oficial)* el 11 de agosto de 2006, se declaró inconstitucional y sin vigencia el párrafo del artículo 222 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos que reza: “En caso de comprobarse la falsedad de la misma, la Superintendencia de Telecomunicaciones, previa resolución del Tribunal Supremo Electoral, ordenará la suspensión de transmisión del medio hasta la culminación del proceso electoral, sin perjuicio de las demás responsabilidades consiguientes”.

Finalmente, cabe señalar que mediante el Acuerdo 131-2007 del Tribunal Supremo Electoral del 3 de mayo de 2007, publicado en la edición del *Diario de Centro América (Diario Oficial)* correspondiente al 8 de mayo de 2007, se emitió el Reglamento de Control y Fiscalización de las Campañas Publicitarias de las Elecciones Generales, con base en lo que ordena el artículo 222 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Los principios que informan las referidas disposiciones reglamentarias son:

- a) Acceso irrestricto a todas las organizaciones políticas (artículo 5o.).
- b) Igualdad de oportunidades de contratación para todas las organizaciones políticas (artículo 6o.).
- c) Registro de tarifas comerciales (artículo 8o.).
- d) Facturación obligada a nombre de la organización política o de la agencia de publicidad contratada por dicha organización política (artículo 9o.).

#### *E. Sanciones existentes y aplicación en la práctica*

En el Código Penal de Guatemala no existe el delito de financiamiento político ilícito, por lo que, aunque se avanzó en cuestión de regular el financiamiento de las organizaciones políticas, no se puede castigar efectivamente la infracción de las respectivas normas.

Solamente podría invocarse el delito de desobediencia contenido en el artículo 414 del Código Penal que reza: “Quien desobedeciere abiertamente una orden de funcionario, autoridad o agente de autoridad, dictada



en ejercicio legítimo de sus atribuciones, será sancionado con multa de Q 50.00 a Q 1,000.00”.

El artículo 88 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos contempla que el Tribunal Supremo Electoral podrá imponer a los partidos políticos las sanciones de amonestación, multa, suspensión temporal y cancelación, conforme lo establecen los artículos 89, 90 y 93 de la referida Ley; solamente las sanciones de amonestación y multa son aplicables a la infracción de las normas sobre financiamiento político. La sanción pecuniaria (multa) es de Q 100.00 a Q 1,000.00, dependiendo de la gravedad del hecho cometido, extremo que la torna en una sanción meramente simbólica.

#### *F. Papel de los órganos de control y grado de cumplimiento de la legislación*

Inequívocamente, la falta de sanción adecuada para el financiamiento político ilícito hace que la respectiva regulación sea —en gran medida— lírica.

#### *3. Documento de identificación personal*

Mediante el Decreto 90-2005 del Congreso de la República se emitió la Ley del Registro Nacional de Personas, por virtud del cual se crea el documento personal de identificación como un documento público, personal e intransferible, de carácter oficial, el cual debe ser obtenido por todos los guatemaltecos y extranjeros domiciliados mayores de 18 años de edad. Este documento vendrá a sustituir la obsoleta y vulnerable cédula de vecindad.

#### *4. Favoritismo político*

El artículo 182, párrafo tercero, de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que “el presidente de la República, juntamente con los ministros, viceministros y demás funcionarios dependientes que integran el organismo ejecutivo, tienen vedado favorecer a partido político alguno”.

Asimismo, el artículo 223, párrafo tercero, de la Constitución establece que “una vez hecha la convocatoria a elecciones, queda prohibido al presidente de la República, a los funcionarios del organismo ejecutivo, a los alcaldes y a los funcionarios municipales hacer propaganda respecto de las obras y actividades realizadas”.

También el artículo 223, literales *e* y *f*, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos dispone que durante cualquier proceso electoral está prohibido a los funcionarios y empleados públicos dedicarse durante la jornada de trabajo a funciones o actividades de carácter político electoral, así como emplear su autoridad o influencia a favor o en perjuicio de determinado candidato u organización política, así como usar los recursos y bienes del Estado para propaganda electoral.

No obstante, en el Código Penal no están tipificados como delitos los referidos ilícitos.

##### *5. Transfuguismo político*

No existe ninguna restricción para el transfuguismo político. De hecho, en la actual Legislatura aproximadamente el 40% de los diputados abandonaron a los partidos a través de los cuales fueron electos.

##### *6. Discriminación positiva*

El artículo 4o. de la Constitución Política de la República de Guatemala dispone que en Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tienen iguales oportunidades y responsabilidades. Ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad.

No existen cuotas de representación especiales para ciertos grupos como minorías étnicas u otros.

No obstante, el artículo 65 del Código Municipal prescribe que cuando la naturaleza de un asunto afecte en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas del municipio o de sus autoridades propias, el Concejo Municipal realizará consultas a solicitud de las comunidades o autoridades indígenas, incluso aplicando criterios propios de las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas.

### *7. Otras formas de participación política*

El artículo 212 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos dispone que los partidos políticos legalmente reconocidos podrán postular e inscribir candidatos para todos los cargos de elección popular (presidente y vicepresidente de la República, diputados al Congreso de la República, diputados al Parlamento Centroamericano y corporaciones municipales).

Asimismo, dicha disposición establece que los comités cívicos electorales sólo podrán postular candidatos para los cargos de alcalde y corporaciones municipales.

En algunos proyectos de reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos se propone que los comités cívicos electorales constituidos a nivel distrital (departamental) puedan proponer candidatos a diputados distritales.

No obstante, tanto la Constitución como la Ley Electoral y de Partidos Políticos no limitan ni prohíben expresamente la participación de candidatos independientes, es decir, no postulados por organizaciones políticas (partidos políticos y comités cívicos electorales), por lo que, en teoría, está abierta dicha participación cívico-política, aunque la decisión final correspondería al Tribunal Supremo Electoral y, en caso de que se planteara una acción de amparo contra éste, a la Corte de Constitucionalidad.

## V. EVALUACIÓN FINAL

Desde que se inició el proceso de democratización en Guatemala (1985), indudablemente se ha avanzado en materia de transformación del sistema político-electoral; sin embargo, existen temas cruciales pendientes de ser abordados, tales como:

- 1) La democratización interna de los partidos políticos.
- 2) La profundización de la democracia representativa.
- 3) El castigo del financiamiento político ilícito y otros ilícitos político-electorales.
- 4) La regulación de la consulta popular.
- 5) La transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública.

- 6) El fortalecimiento de los órganos de control y fiscalización del Estado.
- 7) La tipificación de delitos anticorrupción (enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, conflicto de interés, testaferrato, omisión de la declaración jurada de bienes de los funcionarios, etcétera) y la agravación de las penas de los delitos vigentes (*v. gr.* malversación).
- 8) La prolongación de los periodos presidencial y legislativo a 5 o 6 años, siempre y cuando exista renovación parcial del Congreso (en 50%) a mitad del periodo presidencial.
- 9) El desarrollo de las convenciones Interamericana contra la Corrupción, de Naciones Unidas contra la Corrupción y contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Palermo), todas aprobadas y ratificadas por el Estado de Guatemala.
- 10) El fortalecimiento del poder local, fundamentado en una descentralización fiscal y en la elección de autoridades regionales (gobernadores y consejos departamentales) y locales (jueces de paz, fiscales de distrito y jefes de policía).

Sin duda, las crisis políticas recurrentes y de gobernabilidad, así como la poca confianza ciudadana en el sistema político, se deben, en gran medida, a que no se han abordado los temas anteriores, entre otros.

## LA REFORMA POLÍTICA ELECTORAL EN HONDURAS

Ernesto PAZ AGUILAR

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reformas al régimen de gobierno*. III. *Reformas al sistema electoral*. IV. *Reformas al sistema de partidos*. V. *A manera de conclusiones*.

### I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto analizar la reforma político-electoral en Honduras durante el periodo 1978-2006.

El proceso de transición a la democracia en nuestro país despegó en 1978 y fue el resultado de las presiones contra el gobierno militar instaurado desde 1971 por parte de los partidos políticos, de los grupos populares, especialmente de las organizaciones gremiales, del drástico cambio del entorno regional y de las presiones poco discretas de la administración Carter de los Estados Unidos.

En términos cronológicos, la transición comenzó en marzo de 1976, cuando el gobierno militar publicó un cronograma mediante el cual creaba el Consejo Asesor de la Jefatura de Estado y uno de sus objetivos era la elaboración de una nueva ley electoral. Dicha ley fue decretada en 1977 por el general Juan Alberto Melgar Castro, jefe de Estado, en Consejo de Ministros con base en el proyecto elaborado por el Consejo Asesor que derogó la ley electoral de 1966. El referido Consejo Asesor fue un órgano cuasilegislativo muy cuestionado por los partidos políticos tradicionales y el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), en el cual participaron los partidos políticos emergentes (el Partido de Unidad e Innovación Nacional —PINU—, la Democracia Cristiana) las organizaciones y grupos populares.

La Asamblea Nacional Constituyente se instaló en julio de 1980, promulgó la Constitución vigente (Decreto núm. 131 del 11 de enero de 1982), dictó una nueva Ley Electoral y escogió como presidente provisional al general Policarpo Paz García, último gobernante militar. La elección de Paz García fue parte del acuerdo (cuyo contenido exacto se desconoce hasta el día de hoy) entre políticos civiles y militares donde se negoció un proceso de transición sin sobresaltos ni sorpresas desagradables para los uniformados.

La nueva Constitución dio continuidad a la forma de gobierno presidencialista adoptada desde la independencia de España en 1821. Se reactivó el funcionamiento de las instituciones de la democracia representativa, como el Congreso Nacional, el Tribunal Nacional de Elecciones, los partidos políticos y las elecciones. En suma, comenzó la lenta construcción del Estado de derecho en un contexto desfavorable. En efecto, los conflictos armados internos azotaban a la región y los militares consolidaron su hegemonía política sobre las nacientes instituciones civiles. De esta manera, en los países del denominado “triángulo del norte” (Honduras, El Salvador y Guatemala) se consolidaron unas democracias bajo tutela militar.

“La forma de gobierno es republicana, democrática y representativa. Se ejerce por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación” (artículo 4o.). En la práctica, durante un buen tramo de la década de los ochenta del siglo XX, el presidente de la República controlaba al resto de los poderes del Estado, porque el partido de gobierno mantenía una cómoda mayoría en el Congreso Nacional y éste hacía la elección de los jueces de la Corte Suprema de Justicia. En aquellos tiempos, el presidente de República compartía los espacios de poder con el todopoderoso jefe de las fuerzas armadas. La situación fue cambiando paulatinamente, y hoy en día el presidente de la República tiene menos poder que antes y se ve obligado a compartirlo con el presidente del Congreso Nacional y con otros actores estratégicos del proceso de gobernabilidad.

En ese orden, las fuerzas armadas siguieron siendo un actor clave en la vida nacional y reafirmaron funciones eminentemente políticas, como el ser garantes de la Constitución, de los principios de libre sufragio y alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República (artículo 272). La determinante influencia castrense quedaba al descubierto cuando el presidente de la República ejercía la función de mando sobre las

mismas, a través del jefe de las fuerzas armadas (artículo 277). Además, el jefe de la institución militar era nombrado por el Congreso Nacional y sólo podía ser removido de su cargo cuando hubiere sido declarado con lugar a formación de causa por dos tercios de los votos de los diputados. Los militares se repliegan discretamente del escenario gubernamental conservando una especie de poder de veto sobre las decisiones trascendentales de los políticos civiles.

La firma de los Acuerdos de Paz de Esquipulas II, el 7 de agosto de 1987, marca el comienzo del proceso de desmilitarización del poder político en la región, que se aceleró con la caída del Muro de Berlín y con el fin de la Guerra Fría. En el caso de Honduras, en 1995 se inició el proceso de desmilitarización del poder político mediante la reforma de varios artículos de la Constitución que básicamente se refieren a tres aspectos:

- a) Desaparece la figura del jefe de las fuerzas armadas, la Secretaría de Defensa es dirigida por un civil y el Estado Mayor Conjunto se convierte en un organismo técnico operativo.
- b) Es suprimido el servicio militar obligatorio y se transforma en voluntario.
- c) La Fuerza de Seguridad Pública (FUSEP), que era una policía militarizada y que funcionaba como una rama de las fuerzas armadas, se convierte en una Policía Nacional bajo la égida de una nueva Secretaría creada al efecto, denominada de Seguridad.

Para tener una visión de conjunto del contexto del proceso de la reforma político-electoral conviene conocer el contenido y alcance de las normas y reglas que lo rigen.

### *1. La Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de 1977: una visión de los excluidos*

Esta Ley fue de corta duración, pues únicamente reguló el proceso electoral para elegir a los diputados a la Asamblea Nacional Constituyente del 20 de abril de 1980. La Ley de 1977 es un instrumento verdaderamente innovador y refleja los puntos de vista de nuevas fuerzas sociales y de grupos políticos reformistas excluidos por las dirigencias de los partidos políticos tradicionales (el Liberal y el Nacional).

Las principales innovaciones introducidas en el derecho electoral hondureño fueron: *a)* la celebración de elecciones internas en los partidos políticos; *b)* el principio de representación proporcional en las elecciones internas de los partidos; *c)* la flexibilización de los requisitos para la inscripción de nuevos partidos, y *d)* reconoció el derecho a las candidaturas independientes. Las reformas introducidas por la Ley de 1977 significaron un paso adelante en la modernización y democratización de los procesos electorales, pero que las fuerzas internas —ampliamente mayoritarias— de los partidos tradicionales no terminaron de asimilar. De otra parte, las reformas favorecieron ampliamente a los partidos tradicionales, especialmente al Partido Liberal, porque las corrientes internas permitieron la incorporación de nuevos militantes que pertenecían a los grupos emergentes. En ese momento, la apertura a las nuevas corrientes internas funcionó como mecanismo de inclusión política y fortaleció orgánicamente a los partidos.

## *2. La Ley Electoral de 1981: retrocesos y avances*

Esta Ley fue promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente en abril de 1981 y derogó la de 1977 emitida por el gobierno militar del general Melgar Castro. El doctor Roberto Suazo Córdoba (1982-1986), del Partido Liberal, fue el primer presidente civil de la transición que hizo posible el establecimiento de la democracia electoral en el país.

La nueva Ley mediatizó algunos de los avances logrados en la anterior, porque los grupos tradicionales retomaron el control del Congreso Nacional y del Tribunal Nacional de Elecciones. Por ejemplo, aumentó de 10,000 a 20,000 el número de firmas necesarias para solicitar la inscripción de un partido político; asimismo, aumentó del 1% al 2% el número de firmas requeridas para la inscripción de candidaturas independientes para diputados o de candidaturas a la Presidencia de la República y designados.

Un aspecto positivo fue el establecimiento de la deuda política, o sea, el financiamiento público de las campañas electorales conforme al número de votos válidos obtenidos por cada partido político. Al año siguiente se promulgó una ley especial que creó el Registro Nacional de las Personas cuyo propósito fundamental era la elaboración del Censo Nacional Electoral.



Durante la administración Azcona de Hoyo (1986-1990) se hicieron dos reformas electorales: la primera en 1986, que constituyó un avance importante para la democratización interna de los partidos, cuando el Congreso Nacional decretó los cambios a la Ley Electoral. Las propias cúpulas de los partidos llegaron al convencimiento de que la democracia interna, expresada a través del sistema de elecciones primarias e internas para elegir a sus autoridades y a los candidatos a cargos de elección popular, era el mecanismo más apropiado para hacer posible la gobernabilidad en los partidos y entre los partidos.

La segunda reforma a la Ley Electoral se realizó en 1989 y en algunos aspectos constituyó un retroceso para la democratización de los partidos: se suprimió el cociente nacional electoral y agravó el problema de la representación política en el Congreso. En efecto, en 1985 el número de diputados aumentó de manera abusiva de 82 a 134; las reformas de 1989 fijaron su número en 128 y se suprimieron los diputados por cociente nacional electoral que le correspondían a cada uno de los partidos políticos.

Durante la administración Callejas Romero (1990-1994), del Partido Nacional, los cambios en este campo fueron pocos pero importantes: en 1992 se introdujo el voto separado en papeleta única. En la papeleta electoral se marcaron líneas verticales en las columnas correspondientes a cada partido político y candidaturas independientes. Asimismo, se colocó la foto del candidato a la presidencia y el nombre del candidato a alcalde; y en septiembre de 1993 se emitió un decreto que facilitó la inscripción del Partido Unificación Democrática (izquierda). Se acordó aplicar el voto separado en papeleta separada para las elecciones generales de 1997.

Durante la administración de Reina Idiáquez (1994-1998) se creó el Consejo Nacional de Convergencia (Conacon). En el seno de dicho organismo los partidos políticos alcanzaron dos acuerdos fundamentales: *a*) el voto domiciliario, y *b*) el voto separado en papeleta separada, a nivel de presidente de la República y designados, de diputados al Congreso Nacional y Parlamento Centroamericano, y corporaciones municipales.

Durante la administración de Flores Facusse (1998-2002) el país fue devastado por el huracán Mitch y su gestión gubernamental se concentró en tareas de rehabilitación, reconstrucción y transformación de la infraestructura material y humana del país. Una consecuencia positiva de la catástrofe natural fue el nacimiento de una nueva dinámica social que implicó mayores niveles de organización y participación de las organiza-

ciones de la sociedad en las tareas de reconstrucción ante la insuficiencia de las instituciones estatales. La nueva dinámica social también alcanzó —como veremos adelante— a las instituciones políticas y electorales.

## II. REFORMAS AL RÉGIMEN DE GOBIERNO

Durante el periodo estudiado, el sistema de gobierno se caracterizó por ser un régimen de preponderancia presidencial en el cual el Ejecutivo controlaba al Legislativo y al Judicial, porque el partido de gobierno mantuvo un control de hecho sobre el resto de los poderes del Estado. De esta manera, el Poder Legislativo realizaba de manera directa la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, pero este panorama fue modificándose a partir del huracán Mitch de 1998. El sistema de pesos y contrapesos volvió a funcionar y se hizo frecuente que el partido de gobierno se viera obligado a formar alianzas y coaliciones para garantizar una mayoría parlamentaria.

### 1. *Reformas para reequilibrar las relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo*

La crisis de los partidos se acentuó durante el periodo de reconstrucción del huracán Mitch. La crisis estimuló la puesta en marcha de una serie de reformas orientadas a fomentar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la conducción de los asuntos públicos y a despartidizar algunas de las instituciones del Estado.

#### *A. Facultades legislativas del presidente de la República*

##### *a. Poder y veto de la legislación*

La exclusividad de la iniciativa de ley la tienen el presidente de la República, por medio de los secretarios de Estado, y los diputados al Congreso Nacional. De manera excepcional la tienen la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Supremo Electoral en los asuntos de su competencia (artículo 213). Sin embargo, se puede afirmar que los grupos fácticos de poder (los grupos empresariales y el grupo de países cooperantes)

ejercen, de hecho, una especie de poder de veto sobre las decisiones fundamentales que adoptan los poderes del Estado.

Si el Poder Ejecutivo encontrare inconvenientes para sancionar un proyecto de ley, lo devolverá al Congreso Nacional dentro de diez días, exponiendo las razones en que funda su desacuerdo. Si en dicho término el Congreso Nacional no lo objetare, se tendrá como sancionado y lo promulgará como ley (artículo 216). En Honduras, la utilización del veto presidencial no es frecuente, porque el sistema tiene mecanismos informales de diálogo y negociación entre los partidos políticos y sus corrientes internas. El único antecedente de la utilización del veto presidencial en una forma *sui generis* se produjo durante la administración Suazo Córdoba, que provocó una crisis entre los poderes del Estado.

Cuando el Poder Ejecutivo devolviera un proyecto de ley, el Congreso Nacional lo someterá a nueva deliberación, y si fuere ratificado por dos tercios de votos, el proyecto de ley será ratificado constitucionalmente y el Poder Ejecutivo lo publicará sin tardanza en el *Diario Oficial* (artículo 216).

Cuando el Poder Ejecutivo devolviera un proyecto de ley al Congreso Nacional y el fundamento del veto sea su inconstitucionalidad, éste no podrá someterse a una nueva deliberación sin oír previamente un dictamen de la Corte Suprema de Justicia (artículo 216).

El Poder Ejecutivo no podrá poner veto en los casos siguientes:

- 1) En las elecciones que el Congreso haga o declare, o en las renuncias que admita o rechace.
- 2) En las declaraciones de haber o no lugar a formación de causa (juicio político).
- 3) En los decretos que se refieran a la conducta del Poder Ejecutivo.
- 4) En la Ley de Presupuesto.
- 5) En los tratados o contratos que impruebe el Congreso Nacional.
- 6) En las reformas que se decreten a la Constitución de la República.
- 7) En las interpretaciones que se decreten a la Constitución de la República por el Congreso Nacional (artículo 218).

#### b. Emisión de decretos

El presidente de la República puede emitir acuerdos y decretos y expedir reglamentos y resoluciones conforme a la ley (artículo 245, inciso

11) y dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera cuando así lo requiera el interés nacional, debiendo dar cuenta al Congreso Nacional (artículo 245, inciso 20).

El presidente de la República, por decreto en Consejo de Ministros, podrá emitir dentro de la administración pública centralizada las normas requeridas para crear, fusionar o suprimir dependencias internas, cuando ello sea necesario o conveniente para los fines de la administración pública. También podrá traspasar funciones, actividades y servicios a las municipalidades (artículo 14 de la Ley General de la Administración Pública).

Se emitirán por decreto los actos que de conformidad con la Ley sean privativos del presidente de la República o deban ser dictados en Consejo de Ministros, de acuerdo con el artículo 117 de la Ley General de Administración Pública.

La declaratoria de Estado de excepción es facultad del presidente de la República en Consejo de Ministros en caso de: *a)* invasión al territorio nacional; *b)* perturbación grave de la paz, y *c)* de epidemia o de cualquier calamidad general. El decreto contendrá: los motivos que lo justifiquen, las garantías que se restrinjan, el territorio que afectará la restricción, y el tiempo de duración. El Congreso Nacional, dentro de un plazo de treinta días, conocerá dicho decreto (en caso de que esté reunido lo conocerá inmediatamente) y podrá ratificarlo, modificarlo o improbarlo. La restricción de garantías no podrá exceder cuarenta y cinco días por cada vez que se decrete.

### *c.* Control de la agenda legislativa

El manejo de la agenda legislativa es potestad de la Junta Directiva del Congreso Nacional, especialmente de su presidente. El secretario juega un papel crucial en la fijación del orden del día. La influencia del Poder Ejecutivo en la elaboración de la agenda legislativa está en función de las relaciones con la bancada del partido gobernante. Si el partido gobernante tiene mayoría en el Congreso Nacional las relaciones son buenas. Cuando el partido gobernante no tiene mayoría y se ve obligado a formar coaliciones, la tarea es más compleja. No perdamos de vista que los asuntos corrientes requieren de mayoría simple para su aprobación; hay otros que por su propia naturaleza requieren mayoría calificada.

Entre las atribuciones y obligaciones del presidente de la República están las de celebrar tratados y convenios, ratificar, previa aprobación del Congreso Nacional, los tratados internacionales de carácter político, militar, los relativos al territorio nacional, soberanía y concesiones, los que impliquen obligaciones financieras para la hacienda pública o los que requieran modificación o derogación de alguna disposición constitucional o legal y los que necesiten medidas legislativas para su ejecución (artículo 245, inciso 13).

*d.* El presupuesto general de ingresos y egresos

La elaboración y ejecución del presupuesto son atribuciones exclusivas del Poder Ejecutivo. El proyecto de presupuesto es presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional dentro de los quince días de septiembre de cada año (artículo 367). Esta tarea es realizada fundamentalmente por la Secretaría de Finanzas.

La discusión, modificación y aprobación del mismo son atribuciones del Congreso Nacional. El presupuesto general de ingresos y egresos es aprobado (y eventualmente modificado) por el Congreso Nacional, tomando como base el proyecto elaborado por el Poder Ejecutivo. De igual manera, aprueba los presupuestos debidamente desglosados de ingresos y egresos de las instituciones autónomas o descentralizadas (artículo 245, incisos 32 y 33).

En la práctica, la aprobación del presupuesto es el producto de una intensa negociación entre un número cada vez mayor de actores, lo que dificulta su ejecución. Los diputados, además de legisladores, cumplen una función de gestores de proyectos de sus propias comunidades (otorgamiento de subsidios, la construcción de una carretera, de un proyecto de agua potable o electrificación rural, hasta el aumento de plazas de maestros en las escuelas públicas).

En ausencia de un ente planificador y de un plan nacional de desarrollo, el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Finanzas, tiene que hacerle frente a las presiones de aumento del gasto público en un contexto político de contención del gasto y de control del déficit fiscal. El panorama tiende a complicarse por los crecientes procesos de descentralización y de participación ciudadana que tienen lugar a través de las municipalidades y de las organizaciones de la sociedad civil.

El diseño y ejecución del presupuesto podría convertirse en una causa de ingobernabilidad, porque su dinámica está impulsada por intrincadas redes de intereses político-sectarios, gremiales y corporativos. Por ello,

...la gente no cree en las grandes políticas macroeconómicas y desconfía de una clase política a la que finalmente recurre en busca de favores. Ante la evidencia de que la situación no mejorará en breve, la población apoya a los diputados que resuelven situaciones puntuales, y reclama este modelo de funcionamiento ejerciendo presión sobre los partidos políticos para conseguir empleos en el Estado.<sup>1</sup>

#### e. Convocatoria a referéndum o plebiscito

El referéndum se convocará sobre una ley ordinaria o una norma constitucional o su reforma aprobadas, para su ratificación o desaprobación por la ciudadanía. El plebiscito se convocará sobre aspectos constitucionales, legislativos o administrativos, sobre los cuales los poderes constituidos no han tomado ninguna decisión previa. Tienen iniciativa para solicitar/convocar referéndum o plebiscito: *a)* el Congreso Nacional por iniciativa de por lo menos 10 diputados; *b)* el presidente de la República en resolución del Consejo de Ministros, y *c)* la ciudadanía, cuando reúna el 6% de las firmas de los electores inscritos en el Censo Nacional Electoral (artículo 5o.).

### B. Poderes presidenciales no legislativos

#### a. Nombramiento de ministros y otros funcionarios

La Constitución confiere al presidente la facultad de nombrar y separar libremente a los secretarios y subsecretarios de Estado, y a los demás funcionarios y empleados cuyo nombramiento no esté atribuido a otras autoridades (los secretarios y subsecretarios de Estado se convierten en ministros cuando están reunidos en Consejo de Ministros).

<sup>1</sup> Barrachina, Carlos, *La lógica parlamentaria en Nicaragua y Honduras*, mimeografiado, Quintana Roo, México, Universidad de Quintana Roo, 2005, p. 19.

### b. Destitución de ministros y otros funcionarios

De igual manera, el presidente de la República puede destituir libremente a los ministros y también nombra al jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y a los jefes de misión diplomática y consular (artículo 245, inciso 5).

Cabe mencionar que el Poder Legislativo ha ido ganando terreno en el nombramiento de altos funcionarios del Estado, como los magistrados de la Corte Suprema de Justicia; los miembros del Tribunal Nacional de Cuentas; procurador y subprocurador general de la República; magistrados del Tribunal Supremo Electoral; fiscal general de la República y fiscal general adjunto; procurador y subprocurador general del Ambiente; comisionado nacional de los derechos humanos; superintendente de concesiones y director y subdirectores del Registro Nacional de las Personas (artículo 205, incisos 9 y 11).

Desafortunadamente, la elección de los altos funcionarios del Estado por parte del Congreso Nacional no se realiza tomando en cuenta el sistema de méritos sino criterios político-sectarios. Con la notable excepción del *Ombudsman*, el resto de los funcionarios son escogidos por una alianza “de facto” entre el Partido Liberal, Nacional y Demócrata Cristiano, donde los socialdemócratas del PINU y la izquierda, representada por el Partido Unificación Democrática, están excluidos. El resultado ha sido un fortalecimiento del modelo corporativo y clientelar que se traduce en un desempeño mediocre en instituciones clave para el desarrollo democrático, cuyo rasgo definitorio ha sido el sectarismo, la impunidad y la corrupción.

### C. *Poderes de control del Poder Legislativo sobre el presidente de la República*

El control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo se manifiesta fundamentalmente en cuatro áreas:

- a) Interpelar y la obligación de comparecer ante el Congreso Nacional de los secretarios de Estado y otros funcionarios del gobierno central, organismos descentralizados y empresas estatales sobre asuntos relativos a la administración pública. Los funcionarios mencio-

nados están obligados, bajo las sanciones que establece la ley, a comparecer ante las comisiones permanentes a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones.

- b) Poderes parlamentarios de investigación. El Congreso está facultado para nombrar comisiones especiales para la investigación de asuntos de interés nacional. En ese sentido, el Congreso Nacional tiene la atribución de iniciar juicio político, cuando proceda, contra el presidente y vicepresidente de la República, secretarios y subsecretarios de Estado, entre otros.
- c) Aprobar o modificar el presupuesto general de ingresos y egresos de la República.
- d) Mensajes e informes ante el Congreso Nacional. El presidente de la República debe presentar personalmente un mensaje al instalarse cada legislatura ordinaria. El Congreso Nacional tiene la facultad de aprobar o improbar la conducta administrativa del Poder Ejecutivo, instituciones descentralizadas y demás órganos auxiliares y especiales del Estado (artículo 245, inciso 8). La Constitución guarda silencio sobre si procede o no el debate parlamentario sobre el mensaje o las memorias.

## *2. Instituciones de rendición de cuentas y de control*

La Constitución señala que el presidente de la República, los secretarios de Estado y los otros funcionarios del gobierno central y organismos descentralizados están obligados a rendir cuentas de su gestión ante el Congreso Nacional mediante la presentación de mensajes, informes o memorias (artículo 245, inciso 8). Las corporaciones municipales realizan sesiones de cabildo abierto con el propósito de debatir y tomar acuerdos sobre asuntos importantes o rendir cuentas ante la población en general (artículo 33B de la Ley de Municipalidades). La recién promulgada Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala en su artículo 2o. que uno de sus objetivos es “hacer efectivo el cumplimiento de la rendición de cuentas por parte de las entidades y servidores públicos”.

Las instituciones estatales de control son: el Tribunal Superior de Cuentas, el Ministerio Público y el Comisionado de los Derechos Humana-



nos. Es importante agregar que las funciones de rendición de cuentas y de control han dejado de ser tareas exclusivamente estatales, y cada vez es más visible la presencia activa de organizaciones de la sociedad civil involucradas en la realización de auditorías sociales, especialmente después del huracán Mitch de 1998.

#### A. *El Tribunal Superior de Cuentas (TSC)*

La creación del Tribunal Superior de Cuentas es producto de los acuerdos políticos de septiembre de 2001. El TSC resulta de la fusión de las antiguas Contraloría General de la República y de la Dirección General de Probidad Administrativa.

Este Tribunal es el ente rector del sistema de control de los recursos públicos. El TSC tiene como función la fiscalización *a posteriori* de los fondos, bienes y recursos administrados por los poderes del Estado, instituciones descentralizadas y desconcentradas y las municipalidades, y es responsable ante el Congreso Nacional de su gestión.

El TSC está integrado por tres miembros elegidos por el Congreso Nacional con el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados. Los miembros del TSC son electos por un periodo de siete años y no podrán ser reelectos.

#### B. *El Ministerio Público*

Durante la administración Callejas Romero comienza tímidamente el proceso de desmilitarización de las estructuras estatales. La descomposición de algunas instituciones heredadas de la época autoritaria, como la Policía de Investigación, adscrita a las fuerzas armadas, se aceleró con el fin de la Guerra Fría y el proceso de pacificación de Centroamérica. En ese contexto fue creado el Ministerio Público en 1993 como resultado de un amplio proceso de consultas dirigido por una comisión *ad-hoc* para la reforma policial y judicial.

El Ministerio Público estaba integrado, al momento de su creación, por la Policía de Investigación Criminal, la Policía Especial de Lucha contra el Narcotráfico y los servicios de medicina forense (artículo 4o.). Sin embargo, cuando en 1998 se realizó el traspaso de la policía (deno-

minada Fuerza de Seguridad Pública —FUSEP—) de la esfera militar a las autoridades civiles, se creó el Ministerio de Seguridad, y la Policía de Investigación Criminal fue transferida a esa nueva secretaría de Estado.

El Ministerio Público surge como un organismo que asume la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal pública. Tiene, entre otros, los fines y objetivos siguientes:

- a) Representar, defender y proteger los intereses generales de la sociedad.
- b) Colaborar y velar por la pronta, recta y eficaz administración de justicia, especialmente en el ámbito penal.
- c) Velar por el respeto y cumplimiento de los derechos y garantías constitucionales.
- d) Combatir el narcotráfico y la corrupción en cualquiera de sus formas.
- e) Colaborar en la protección del medio ambiente, del ecosistema, de las minorías étnicas, y demás intereses colectivos.

### *C. El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos*

El Despacho del Comisionado Nacional de Protección de los Derechos Humanos fue creado durante la administración Callejas Romero (1990-1994) para velar por el respeto de los derechos humanos. La administración Reina Idiáquez (1994-1998) le otorgó rango constitucional y se promulgó su Ley Orgánica.

El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos tiene, entre otras, las atribuciones siguientes:

- a) Velar por el cumplimiento de los derechos y garantías establecidas por la Constitución de la República.
- b) Prestar atención inmediata y dar seguimiento a cualquier denuncia sobre violación a los derechos humanos.
- c) Velar porque los actos y resoluciones de la administración pública sean acordes con el contenido de los tratados, convenios y acuerdos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por Honduras.

#### *D. La politización partidaria de las instituciones*

La creación de nuevas instituciones orientadas a mejorar la calidad de la democracia se ha visto obstaculizada por la politización sectaria de las mismas, producto de la visión clientelar y corporativa del Estado que prevalece en el pensamiento de la mayoría de la clase política del país. Esto significa que los miembros directivos que las integran —sean de elección popular o por nombramiento— obedecen más a las consignas partidarias que al interés público.

El resto de los funcionarios y empleados no son reclutados por un sistema de méritos profesionales sino tomando en consideración su militancia partidaria. “Este proceso constituye una de las amenazas más grandes a la consolidación de la democracia y funciona como un elemento deslegitimador de los partidos políticos en la medida en que contamina a la institucionalidad estatal”.<sup>2</sup>

### III. REFORMAS AL SISTEMA ELECTORAL

El conjunto de propuestas de reformas constitucionales y electorales conocidas como “los acuerdos del 2001” son el resultado de una coyuntura interna favorable a los cambios y a un apoyo resuelto de la comunidad de países cooperantes, especialmente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El 4 de septiembre de 2001, los principales dirigentes de los partidos políticos, incluyendo los cinco candidatos presidenciales, firmaron el Manifiesto de los Partidos Políticos al Pueblo Hondureño.

En esa oportunidad, los dirigentes políticos asumieron los compromisos siguientes:

- a) Separación del Tribunal Supremo Electoral del Registro Nacional de las Personas.
- b) Incorporación constitucional del plebiscito y el referéndum.
- c) Supresión de la figura de los designados presidenciales y creación de la figura del vicepresidente.

<sup>2</sup> Meza, Víctor, *Honduras: sistema político, crisis y reforma*, Tegucigalpa, CEDOH-Edigrafic, 2003, p. 33.

- d) Regulación de las campañas electorales.
- e) Regulación de la financiación de la política.
- f) Revisión de los mecanismos de elección de diputados.<sup>3</sup>

En esencia, se redactó un acuerdo interpartidario para impulsar las reformas constitucionales necesarias y redactar un proyecto de ley electoral y de las organizaciones políticas que modernizara el régimen electoral y mejorara las posibilidades de competencia política.

La administración de Maduro Joest (2002-2006) se avocó a la tarea de redactar una nueva ley electoral. Esta tarea fue asumida por las diferentes bancadas parlamentarias representadas en el Congreso Nacional, que de hecho desplazaron a las autoridades centrales de los partidos políticos. El resultado fue la promulgación de una ley contradictoria que contiene reformas inconclusas y produjo resultados inesperados.

Bajo el lema “La sociedad civil propone y el poder político decide”, se inició el debate sobre la reforma política electoral. La nueva ley se concertó entre los diferentes partidos políticos y la participación de la sociedad civil fue intensa en sus inicios, hasta la etapa de propuesta, a través de la coalición Movimiento Cívico por la Democracia. Los poderes fácticos, a través de la Asociación de Medios de Comunicación, influyó grandemente en lo relativo a la regulación de las campañas electorales y encuestas de opinión.

La principal característica de la nueva Ley Electoral de 2004 es que es el producto de una concertación entre los diferentes partidos políticos, y la participación de la sociedad civil fue intermitente a través de la coalición Movimiento Cívico por la Democracia. Por ello, “aparece como una mezcla contradictoria de progreso y estancamiento, de evolución democrática y rezago tradicional... y muestra las fisuras y contradicciones inevitables que se derivan de un proceso difícil y prolongado de concertación política”.<sup>4</sup> Una característica fundamental de la nueva ley es que sólo puede ser reformada o derogada por mayoría calificada de los dos tercios de votos de la totalidad de los miembros del Congreso Nacional (artículo 51 constitucional).

<sup>3</sup> Comisión Política de los Partidos Políticos: Honduras, *Los acuerdos son posibles*, Tegucigalpa, PNUD, 2005, p. 27.

<sup>4</sup> Meza, Víctor, *Democracia, legislación electoral y sistema político en Honduras*, Tegucigalpa, CEDOH-Edigrafic, 2004, p. 3.

### 1. *El órgano electoral*

En el pasado, el Tribunal Nacional de Elecciones (TNE) estaba conformado por siete representantes propuestos por los cinco partidos políticos y dos representantes nombrados por la Corte Suprema de Justicia. El TNE era un organismo con una fuerte injerencia política-partidista y el partido de gobierno controlaba el organismo electoral. Uno de los objetivos de la reforma era despartidizar el organismo electoral y convertirlo en un organismo técnico, imparcial y objetivo, lo que no se logró porque el partido de gobierno de aquel entonces hizo una alianza con la Democracia Cristiana y siguió manteniendo el control del mismo. Además de cambiar de nombre, los grupos conservadores lograron excluir a los socialdemócratas del PINU y a la izquierda, representada por el Partido Unificación Democrática.

El TNE fue transformado en un Tribunal Supremo Electoral (TSE) y el Registro Nacional de las Personas (RNP) fue separado de éste. El TSE está conformado por tres magistrados y un suplente, que son electos por el Congreso Nacional mediante por lo menos 2/3 de los votos de los representantes, para un periodo de cinco años, y formalmente no tienen vinculación partidaria.

### 2. *Elección presidencial*

#### *A. Sistema de elección*

Desde 1982 hasta 2001 la elección del presidente de la República se realizó conjuntamente con tres designados presidenciales. En 2002 se suprimió la figura de los designados presidenciales y se creó la de un vicepresidente, que es electo en forma conjunta con el presidente de la República por mayoría simple de votos, mediante votación universal, directa y secreta.

Con el objeto de introducir mayor transparencia en la gestión pública, el presidente del Congreso Nacional y el presidente de la Corte Suprema de Justicia no pueden ser candidatos a la Presidencia de la República para el periodo constitucional para el cual fueron elegidos. Sin embargo, esta reforma ha generado, en la actualidad, un debate sobre la inconstitucionalidad de las mismas porque trastocaron o afectaron artículos cons-

titucionales de carácter pétreo o irreformable por el procedimiento ordinario.

### B. *Reelección presidencial*

La Constitución liberal de 1894 prohibió de manera absoluta la reelección presidencial, porque fue una de las causas de las sangrientas guerras civiles que asolaron al país hasta 1933. La dictadura instaurada en 1936 por el general Tiburcio Carías Andino, cuyo mandato se prolongó hasta 1948, rompió la tradición, misma que fue reinstaurada en 1957. Desde esa fecha, la reelección presidencial está prohibida de manera absoluta y para los infractores de esta norma o para quienes de manera directa o indirecta propongan su reforma serán castigados con el cese inmediato de sus cargos (en caso de que sea funcionario o empleado público) y quedarán inhabilitados por diez años para el ejercicio de toda función pública (artículo 239 constitucional). En esa misma dirección, el artículo 4o. constitucional declara que “la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es obligatoria. La infracción de esta norma constituye delito de *traición a la patria*”.

### C. *Duración del mandato presidencial*

Históricamente, la duración del mandato presidencial ha sido de cuatro años. Nuevamente, fue durante la dictadura de Carías Andino que se aumentó a seis años y dicho periodo se mantuvo hasta 1982, año en el que se regresó al mandato de cuatro años. Los artículos referentes al periodo presidencial (239), a la forma de gobierno (4o.), al territorio (9o.), y el principio de no reelección (239) son los artículos pétreos o irreformables de la Constitución de Honduras.

### D. *Elecciones*

Las elecciones presidenciales, legislativas y municipales se realizan de manera simultánea (en urnas separadas y voto separado) el tercer domingo de noviembre cada cuatro años.

El Censo Nacional Electoral es público, permanente e inalterable. Corresponde al Tribunal Supremo Electoral su elaboración, depuración y

publicación. El voto es un derecho y una función pública, y por lo tanto obligatorio.

### 3. Elección legislativa

#### A. Funciones claves del sistema electoral

El Parlamento hondureño es unicameral y está conformado por 128 diputados e igual número de suplentes que se eligen mediante sufragio directo para un periodo de cuatro años. “Los diputados son representantes del pueblo, su distribución departamental se hará con base al cociente que señale el Tribunal Supremo Electoral” (artículo 202 constitucional).

El país está dividido en 18 circunscripciones electorales que corresponden a igual número de departamentos. De las 18 circunscripciones electorales, 16 son plurinominales y 2 uninominales. En los primeros se aplica el principio de la representación proporcional, y en dos el principio de mayoría simple.

#### B. Sistema electoral utilizado para conformar el órgano legislativo

Desde 1957 se adoptó el principio de representación proporcional mediante la aplicación del sistema D'Hondt a través de listas cerradas y bloqueadas. Sin embargo, una reforma al sistema electoral hizo que en la actualidad el sistema empleado sea el de representación proporcional utilizando la fórmula Hare y resto más alto para la de escaños, y listas abiertas.

El establecimiento del sistema de voto preferencial personalizado se considera el principal logro de la reforma política-electoral. Este novedoso sistema incluye la fotografía de los candidatos a diputados, por lo que en los departamentos de mayor volumen electoral (como Francisco Morazán y Cortés) las planchas/planillas pueden resultar incómodas para los electores dado el tamaño de las mismas. Por ejemplo, las planchas en el departamento de Francisco Morazán contenían 115 fotografías de candidatos de cinco partidos. El elector se vio enfrentado al dilema de escoger 23 candidatos en un tiempo promedio de tres minutos. En ese mismo lapso de tiempo tuvo que escoger la fórmula presidencial y de corporaciones municipales.

En las elecciones legislativas, los ciudadanos tienen la posibilidad de cruzar el voto, tanto en las elecciones primarias como en las generales, y conforme a sus preferencias determinar el orden de precedencia de los candidatos, cuya integración en las planillas se hace respetando el principio de representación proporcional. En resumen, se aplica el principio del candidato más votado, y de esta manera los votantes se convierten en ciudadanos que eligen con mayores márgenes de autonomía y libertad.

¿Cuál ha sido el impacto en el sistema político de la modificación de la forma de elección de los diputados? En primer lugar, el ciudadano elabora su propia planilla, tanto en las elecciones internas como en las nacionales y, evidentemente, es un duro golpe para los “dueños” de las corrientes, porque ya no escogen “a dedo” a sus candidatos, lo que daba lugar a muchos abusos. En segundo lugar, el peso de las corrientes disminuye, pero ese peso perdido no lo ganan los partidos sino la figura del diputado más votado, que se convierte en el líder natural del departamento y se siente más libre de las corrientes, menos comprometido con los partidos y más vulnerable frente a los grupos fácticos (legales e ilegales) que frecuentemente financian campañas políticas.

#### *4. Instituciones de democracia directa*

La Constitución de Honduras, en su artículo 2o., prescribe que “la soberanía corresponde al pueblo del cual emanan todos los poderes del Estado que se ejercen por representación”.

##### *A. Referéndum y plebiscito*

En el contexto del proceso de reformas de 2002 se crearon instituciones de democracia participativa como el plebiscito y el referéndum, con el fin de avanzar en la construcción de una sociedad más abierta, participativa y transparente.

El referéndum se convocará sobre una ley ordinaria o una norma constitucional o su reforma aprobadas, para su ratificación o desaprobación por la ciudadanía. El plebiscito se convocará sobre aspectos constitucionales, legislativos o administrativos sobre los cuales los poderes constituidos no han tomado ninguna decisión previa. Tienen iniciativa para solicitar/convocar a referéndum o plebiscito:



- a) El Congreso Nacional por iniciativa de por lo menos 10 diputados.
- b) El presidente de la República en resolución del Consejo de Ministros.
- c) La ciudadanía, cuando reúna el 6% de las firmas de los electores inscritos en el Censo Nacional Electoral.

El Congreso Nacional conocerá y discutirá dichas peticiones, y las aprobará con el voto afirmativo de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros. Seguidamente, el Congreso Nacional aprobará un decreto determinando los extremos de la consulta, ordenando al Tribunal Supremo Electoral la convocatoria para el referéndum o el plebiscito (artículo 5o.). No serán objeto de referéndum o plebiscito los artículos constitucionales (denominados pétreos o irreformables) que se refieren a:

- Forma de gobierno.
- Territorio nacional.
- Periodo presidencial.
- No reelección.
- El relativo a quiénes no pueden ser presidente de la República para el periodo subsiguiente (artículo 374).

El ejercicio de mecanismos de democracia como los arriba señalados tienen tantas restricciones y limitaciones que se duda seriamente de su aplicación práctica.

#### B. *Los cabildos abiertos*

Los cabildos abiertos son considerados mecanismos de la democracia directa. Las corporaciones municipales realizan sesiones de cabildo abierto con el propósito de debatir y tomar acuerdos sobre asuntos importantes o rendir cuentas ante la población en general (artículo 33B de la Ley de Municipalidades).

### IV. REFORMAS AL SISTEMA DE PARTIDOS

“Los partidos políticos legalmente inscritos son instituciones de derecho público cuya existencia y libre funcionamiento garantiza la Constitu-

ción y la ley para lograr la efectiva participación política de los ciudadanos” (artículo 47 constitucional). Una de las características del sistema político hondureño es la “exclusividad o monopolio de hecho” que tienen los partidos políticos en términos de representación política para que, eventualmente, los ciudadanos puedan ser electos en cargos de elección popular. En las actuales circunstancias no es posible llegar a ser presidente de la República, diputado o alcalde al margen de los partidos políticos. Existe un acuerdo no escrito entre todos los partidos de bloquear, de manera sistemática, cualquier intento de candidaturas independientes.

### 1. *Democratización interna*

#### A. *Los principios*

El proceso de democratización interna de los partidos es uno de los factores que explican la sobrevivencia de uno de los sistemas bipartidistas más antiguos del continente: Partido Liberal (1891) y Partido Nacional (1902), los cuales únicamente se han dividido una vez. La lucha por la democratización interna fue librada por los sectores reformistas excluidos por los líderes tradicionales de los partidos Liberal y Nacional, en la coyuntura de la transición a la democracia, durante la segunda mitad de los años setenta del siglo XX. El fundamento de la democratización interna quedó establecido en el artículo 17 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (en adelante LEyOP) de 1977, que señala: “los partidos políticos deberán garantizar a sus afiliados, por medio de sus estatutos, la participación directa o representativa en la elección de sus dirigentes”. Queda claro que el derecho de los afiliados a los partidos a elegir a sus autoridades internas (elecciones internas) y los candidatos a cargos de elección popular (elección primaria) es un derecho fundamental y básico de la legitimidad partidaria.

El sistema de elecciones internas y primarias es un proceso altamente institucionalizado que tiene, incluso, una fecha definida para su celebración: el tercer domingo de febrero del año en que se realizarán las elecciones generales (artículo 113 de la LEyOP). Las elecciones internas y primarias de los partidos políticos tradicionales se parecen cada vez más a una primera vuelta electoral de un país con un sistema de dos vueltas.

Con el objeto de afianzar el espíritu de cuerpo en los partidos políticos la ley ha prescrito la disolución *ipso jure* de los movimientos internos una vez finalizado el proceso electoral primario (artículo 128 de la LEyOP).

#### *B. Mecanismos de elección de autoridades internas*

Los partidos políticos deberán realizar procesos electorales internos para elegir a sus autoridades. Los partidos gozan de autonomía para establecer los sistemas y mecanismos que consideren apropiados. Son los propios partidos quienes organizan sus elecciones internas sin intervención de las autoridades electorales nacionales.

#### *C. Mecanismo de elección de candidatos a cargos de elección popular*

Las elecciones primarias sirven para elegir los candidatos a cargos de elección popular mediante el voto directo y secreto de los miembros y simpatizantes. Para participar en las primarias, únicamente se requiere estar inscrito en el Censo Nacional Electoral y poseer la tarjeta de identidad, la cual es, al mismo tiempo, documento de identidad nacional y cédula electoral.

Se trata, pues, de unas elecciones primarias abiertas, parecidas, en cierta medida, a las primarias de los partidos estadounidenses. Las primarias se realizan bajo la dirección, control y supervisión del Tribunal Supremo Electoral con el apoyo de la Comisión Electoral del partido político respectivo.

#### *D. Los movimientos, corrientes o tendencias internas de los partidos políticos*

En las elecciones internas y primarias participan los movimientos, corrientes o tendencias internas que inscriban candidatos a la fórmula de presidente y vicepresidente, nómina de candidatos al Parlamento Centroamericano, nómina de candidatos al Congreso Nacional y de los miembros de las corporaciones municipales en la mitad de los departamentos y municipios del país. Además, los movimientos internos deberán presentar

un listado de ciudadanos que respalden su inscripción, conteniendo tarjeta de identidad, nombres y apellidos, domicilio, firma o huella dactilar, en un número no menor al 2% del total de votos válidos obtenidos por el partido político respectivo en el nivel electivo de mayor votación, en la última elección general. Como se comprenderá, los movimientos internos de los partidos tradicionales pueden adquirir la configuración y la lógica de minipartidos políticos.

## *2. Financiamiento de los partidos políticos*

### *A. Tipo de sistema de financiamiento*

El financiamiento de los partidos políticos hondureños es de tipo público y privado.

#### *a. Financiamiento público: la deuda política*

El financiamiento público es denominado deuda política y es la contribución otorgada por el Estado a los partidos políticos para el financiamiento del proceso electoral de conformidad con el número de sufragios válidos obtenidos por cada partido político que participe en las elecciones generales.

El Estado, a través del Tribunal Supremo Electoral, hace efectiva a los partidos políticos que participan en las elecciones generales la cantidad de veinte lempiras (lps. 20.00) (1 USD\$ = Lps. 19.02) por cada voto válido que hayan obtenido en el nivel electivo más votado.

#### *b. Financiamiento privado*

Las campañas electorales son financiadas también mediante colectas populares, contribuciones o donaciones de los funcionarios o empleados públicos que se desempeñan en la administración pública centralizada y descentralizada y aportaciones privadas de empresarios y comerciantes, miembros o simpatizantes del partido respectivo. Todas las aportaciones privadas deben ser registradas en los libros contables de los partidos. Las contribuciones y donaciones superiores a 120 salarios mínimos (el salario mínimo es de 2,400 lempiras, que es equivalente a USD \$126.18).

Los fondos de los partidos políticos deben ser depositados en instituciones del sistema financiero nacional, a su nombre y a la orden de sus autoridades respectivas.

#### *B. Prohibición de contribuciones provenientes de ciertas fuentes*

Los partidos políticos no podrán recibir contribuciones anónimas, contribuciones de ejecutivos, directivos o socios de las empresas mercantiles que tengan concesiones con el Estado y las que explotan juegos de azar o vinculadas con actividades mercantiles ilícitas; y subvenciones o subsidios de gobiernos, organizaciones o instituciones extranjeras. La contravención es sancionada con una multa equivalente al doble del monto que se compruebe haber recibido (artículo 83 de la LEyOP).

#### *C. Duración de las campañas electorales*

El tiempo de la campaña electoral, tanto en las elecciones internas como en las generales, se ha reducido a 50 y 90 días calendario, respectivamente, antes de la celebración de las elecciones. De igual manera, no se podrán publicar los resultados de encuestas y sondeos de opinión durante los plazos arriba citados. El tema de la duración de las campañas electorales choca con el principio de libertad de prensa defendido a ultranza por la poderosa Asociación de Medios de Comunicación, que aglutina a los propietarios de periódicos, cadenas radiales y televisivas.

Es una asignatura pendiente la introducción del principio de acceso equitativo de las diferentes fuerzas políticas a los medios de comunicación durante las campañas electorales. El costo de un minuto en la televisión de cobertura nacional y a una hora pico ronda los 1,500 dólares, lo cual excluye, de hecho, a los partidos y candidatos con menos recursos. Los partidos políticos, especialmente el partido de gobierno, prefieren “pedir perdón que pedir permiso” y frecuentemente violan la ley.

#### *D. Transparencia y rendición de cuentas del proceso electoral*

El financiamiento de las campañas políticas constituye la zona gris de los procesos de construcción democrática de América Latina, y el caso

hondureño no es la excepción. En nuestro país, cada cuatro años se celebran elecciones internas y elecciones generales y cada una de ellas requiere su propio financiamiento.

Las elecciones internas y primarias no reciben financiamiento público directo y sus costos son asumidos por los propios candidatos de los movimientos, tendencias o corrientes internas. Los grupos económicos tratan de contribuir lo mínimo posible a las contiendas internas y reservan sus recursos para apostarlos en la elección general.

No obstante, hay que reconocer que se han incluido las bases para asegurar la transparencia y rendición de cuentas del proceso electoral. En ese sentido, por primera vez en 24 años de vida democrática, los partidos políticos publicaron sus estados financieros. Pero el problema se encuentra en otra parte: los egresos declarados por los partidos no cuadran con sus ingresos y el organismo electoral no hace nada para remediar la situación.

### *3. Discriminación positiva*

El Estado garantiza el ejercicio pleno de los derechos de los ciudadanos tanto a hombres como a mujeres, en igualdad de oportunidades. Los partidos políticos deben crear las condiciones materiales que permitan la incorporación real de las mujeres en todos los aspectos de la vida partidaria.

#### *A. Género*

El Estado, por medio del Tribunal Supremo Electoral, vigilará que en las estructuras de gobierno de los partidos políticos y en las candidaturas a cargos de elección popular no exista discriminación por razón de género, credo, raza, religión o de cualquier otra forma de discriminación.

Para lograr la participación efectiva de la mujer se estableció una base de 30% como mínimo, aplicable a los cargos de dirección de los partidos políticos, diputados propietarios y suplentes al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano, alcaldes, vicealcaldes y regidores. En aquellos departamentos donde la representación recaiga en un solo diputado, no serán aplicables las presentes disposiciones.

### B. Otras poblaciones y minorías

No obstante que Honduras es un país multiétnico y pluricultural y la inmensa mayoría de la población es mestiza, las minorías (amerindios, negros, creoles, árabes y chinos) no reivindican en términos electorales un estatus especial porque están plenamente integrados a la sociedad nacional.

## V. A MANERA DE CONCLUSIONES

En definitiva, la nueva Ley Electoral abre un mundo de posibilidades en el sentido de fomentar la modernización y democratización del sistema electoral y de partidos, y el papel de la ciudadanía es presionar por su cabal cumplimiento.

El domingo 27 de noviembre de 2005 los hondureños fueron a las urnas a elegir a un presidente y vicepresidente, 128 diputados, alcaldes, vicealcaldes y regidores en 298 corporaciones municipales, en 5,312 centros de votación a nivel nacional.

El Partido Liberal, con Manuel Zelaya Rosales a la cabeza, ganó las elecciones presidenciales, pero se confirmó la tendencia iniciada en 2001, es decir, el partido que ganaba el Poder Ejecutivo no alcanzaba una mayoría en el Congreso. El partido gobernante estableció una alianza con la Democracia Cristiana, institución que se ha convertido en el partido bisagra que asegura un mínimo de estabilidad parlamentaria. Los resultados electorales le otorgaron 62 escaños al Partido Liberal, 55 al Partido Nacional, 5 a Unificación Democrática, 4 a la Democracia Cristiana y 2 al PINU. El hecho nuevo es que la Unificación Democrática (izquierda) se convierte en la primera fuerza de oposición, porque el resto de los partidos participan *de facto* en un acuerdo informal de gobernabilidad.

El Tribunal Supremo Electoral, que en sus inicios generó muchas expectativas ciudadanas y aspiraba a convertirse en un organismo despartidizado con capacidad profesional y técnica, en la práctica fue ineficiente y lento en la administración del proceso electoral. Uno de los aspectos negativos del proceso fue el retardo del Tribunal en la entrega de los resultados, situación que contrastó con la celeridad con la que actuaron los medios de comunicación. Evidentemente, hizo falta información oportuna para despejar la incertidumbre ciudadana.

En esa dirección —afirma el FOSDEH— el Tribunal Supremo Electoral fue incapaz de hacer respetar la ley, lo que sienta un precedente gravísimo, puesto que al desvirtuar la validez de las normas crea una tierra de nadie.<sup>5</sup>

El bipartidismo sigue siendo dominante en el escenario político de Honduras, pues no se ha podido articular una fuerza capaz de disputarle a éste el poder. Los resultados son contundentes: en la papeleta presidencial los partidos tradicionales (Liberal y Nacional) alcanzaron el 96% contra el 4% de los partidos minoritarios. “Los partidos emergentes se estancaron o retrocedieron, siendo interesante constatar que los votos en blanco superan el caudal de cada uno de esos partidos si se ve por separado.”<sup>6</sup>

En la mayoría de los casos, la lógica de las reformas a las reglas del juego-político electoral ha obedecido a los intereses particulares de los grupos de poder de los partidos políticos y de los grupos fácticos de poder que coyunturalmente controlan al Congreso Nacional.

Durante 24 años de construcción democrática en el país, la Constitución de la República ha experimentado no menos de doce enmiendas y existe otro tanto por ratificar. Han estado vigentes tres leyes electorales (1977, 1981 y 2004). A la primera se le hicieron dos reformas en 1978 y 1979. La de 1981, en cambio, experimentó diecisiete reformas, casi una por año.

La ley vigente, es decir la de 2004, probablemente será reformada por la voluntad de las cúpulas partidarias que temen el fortalecimiento de los movimientos ciudadanos y confirma una tendencia de los procesos de reforma en el país —en los diferentes campos— de reforma-estancamiento-contrarreforma. El problema central se encuentra en el atraso político de las elites debido a su escasa educación y formación, que las conduce irremediabilmente a percibir los procesos de reforma como una amenaza a sus intereses de corto plazo.

Las tendencias de los próximos años van orientadas a la creación de distritos electorales, la incorporación de la elección de diputados mediante una lista nacional y la implementación del voto electrónico. En la

<sup>5</sup> Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH), *Una elección para avanzar ¿o retroceder?*, noviembre de 2005. Disponible en: [www.fosdeh.net](http://www.fosdeh.net).

<sup>6</sup> Funes, Matías, “Elecciones 2005: algunas reflexiones preliminares”, *El Libertador*, diciembre de 2005, p. 3.



actualidad, el departamento es la circunscripción electoral a nivel legislativo y ha funcionado bien en la mayoría de los mismos, pero los problemas se presentan en los más poblados, como Francisco Morazán y Cortés, donde se eligen 23 y 20 diputados, respectivamente, y el elector tiene que escoger —en una gigantesca plancha o planilla que incluye fotografías— entre más de 100 candidatos.

La otra tendencia que está presente en los debates sobre temas electorales es la necesidad creciente de separar en el tiempo las elecciones presidenciales de las legislativas y municipales. En la actualidad, las elecciones legislativas y municipales pasan a un segundo plano y la atención se centra en las presidenciales. La separación en el tiempo de las elecciones es condición necesaria para el fortalecimiento del espacio político a nivel departamental y local.

En definitiva, la nueva Ley Electoral abre un mundo de posibilidades en el sentido de fomentar la modernización y democratización del sistema electoral y de partidos, y el papel de la ciudadanía es presionar por su cabal cumplimiento.

El éxito de las reformas político-electorales dependerá en gran medida del grado de involucramiento de la ciudadanía en su aplicación práctica y del respeto a las reglas del juego que deben observar los diferentes actores.

En realidad, la reforma política-electoral, como parte de la reforma del Estado, ha sido relativamente lenta y no ha logrado revertir, totalmente, la fragilidad de la institucionalidad estatal, así como su limitada efectiva credibilidad por parte de la ciudadanía.<sup>7</sup> El escepticismo de la ciudadanía y su desmarque de cara a las reformas se fundamenta en que las mismas se han concentrado en aspectos macroinstitucionales que no han logrado incidir en la calidad de vida cotidiana de la mayoría de las personas.

<sup>7</sup> PNUD, *Informe sobre el desarrollo humano, Honduras 2006 (sinopsis)*, Tegucigalpa, PNUD, 2006, p. 12.

## LA REFORMA ELECTORAL Y EL CAMBIO POLÍTICO EN MÉXICO

Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La ruta del cambio político-electoral en México*. III. *Reformas al régimen de gobierno*. IV. *Reformas al régimen electoral*. V. *Reformas al régimen de partidos políticos*. VI. *Evaluación final*.

### I. INTRODUCCIÓN

El proceso de transición a la democracia en México<sup>1</sup> ha pasado, esencialmente, por la modificación de las normas e instituciones electorales, así como por la modificación de los sistemas de integración de los órganos representativos para permitir reflejar en ellos la creciente diversidad política que, poco a poco, fue asentándose en el país.

Es cierto que ese proceso, eminentemente electoral, fue acompañado de transformaciones que se dieron en otras áreas de la estructura del Estado,<sup>2</sup> pero, en todo caso, se ha tratado de situaciones aisladas y que si bien

<sup>1</sup> Sobre la transición a la democracia en México pueden consultarse, entre otros trabajos: Aziz Nassif, A. (coord.), *México al inicio de siglo XXI, democracia, ciudadanía y desarrollo*, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, 2003; Becerra, R. *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000; Elizondo, C. y Nacif, B. (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE-Fondo de Cultura Económica, 2002; Luken, G. y Muñoz, V., *Escenarios de la transición en México*, México, Grijalbo, 2003; Merino, M., *La transición votada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

<sup>2</sup> Tal es el caso, por mencionar algunos ejemplos, de la creación de varios organismos autónomos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (y sus homólogos estatales) o el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, de la concesión de

han sido importantes en sí, no han tenido ni la continuidad ni la intensidad que, por el contrario, han tenido las distintas reformas electorales.

Ese proceso de cambio político-electoral en México, que arranca de manera clara en 1977 (en ese sentido, el caso mexicano se anticipa por un año al arco temporal que el presente libro ha fijado como marco de los procesos de democratización latinoamericanos en el contexto de la llamada “tercera ola”), se ha distinguido por su carácter continuo y paulatino. En efecto, ninguna de las reformas electorales que se efectuaron en México significó un cambio que se haya traducido en una ruptura radical con el pasado o que constituyera un momento fundacional particular. La transición a la democracia en México sólo puede ser comprendida cabalmente si se la entiende como un proceso gradual en el que los cambios fueron presentándose parcialmente.

Lo anterior no significa, de ninguna manera, que las transformaciones que se dieron no hayan sido de gran calado. Basta una rápida ojeada al estado actual del país y particularmente a las instituciones públicas (para hablar sólo del contexto político y no de la perspectiva económica y social, que también se han transformado profundamente) para comprender cuán importante fue el proceso de cambio. En efecto, pasamos, por un lado, de un país que era prácticamente monocolor y que se caracterizaba por la presencia de un partido hegemónico,<sup>3</sup> a un contexto en el que una realidad política multicolor se reproduce a lo largo y ancho del territorio nacional y en todos los niveles de gobierno. Ello trajo consigo que, por otra parte, transitáramos de una monolítica presencia del otrora partido en el gobierno (el Revolucionario Institucional), la cual le permitía copar prácticamente todos los espacios de representación política, a una situación en la que la falta de mayorías, y también con frecuencia el fenómeno de los “gobiernos divididos”, son una constante tanto en el ámbito federal como en los contextos locales.

autonomía y renovadas atribuciones al Banco de México, o también la trascendental reforma al Poder Judicial de 1994, con la que se ampliaron considerablemente las facultades en materia de control de constitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>3</sup> Para un análisis del caso mexicano en la etapa previa a la transición a la democracia, en el contexto de la teoría de los partidos políticos, *cf.* Sartori, G., *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, 2a. ed., Madrid, Alianza Editorial, 1992, pp. 279 y ss.

## II. LA RUTA DEL CAMBIO POLÍTICO-ELECTORAL EN MÉXICO

El proceso de transición a la democracia se ha articulado a través de siete reformas electorales federales —la última de las cuales se concretó en los últimos meses de 2007— que fueron trazando la ruta del cambio a partir del énfasis que las mismas fueron poniendo en distintos aspectos de la representación política, en el diseño de las instituciones encargadas de organizar y calificar las elecciones, en los procedimientos electorales, así como en las condiciones y la calidad de la competencia democrática. Dichas reformas son la de 1977, la de 1986, la de 1989-1990, la de 1993, la de 1994, la de 1996 y, finalmente, la de 2007.

Cada una de esas transformaciones, que involucraron reformas tanto constitucionales como legales, tuvo objetivos específicos que, en términos generales, tendieron a reforzar los cambios que previamente se habían impulsado, o bien a introducir nuevas transformaciones que venían a sumarse a las que ya se habían concretado. De ahí el carácter gradual y paulatino de la transición a la democracia en México.

Para comprender cabalmente las razones que inspiraron el proceso de cambio en México resulta necesario tener en cuenta el contexto político del cual venimos. En ese sentido, la característica más marcada del régimen político autoritario que se fue consolidando a partir de la Revolución mexicana fue la exclusión o la presencia marginal a la que se había relegado a los esporádicos partidos de oposición, situación que permitió que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) copara prácticamente todos los espacios de gobierno tanto en el ámbito federal como en el ámbito local.<sup>4</sup> Dicho partido, que reconocía al titular del Ejecutivo en turno como su jefe nato, se convirtió, de ese modo, en un aparato funcional al poder presidencial que se ejercía de manera casi discrecional al convertir a los otros poderes (el Legislativo y el Judicial) en espacios en los que se reproducía y convalidaba la voluntad del presidente, casi sin objeción. El partido era, de esta manera, un poderoso instrumento de control sobre la

<sup>4</sup> Al respecto véase de manera particular la detallada reconstrucción que Jorge Carpizo hace de la estructura y del funcionamiento del sistema presidencial en Carpizo, J., *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978. Véase, también, Calderón, J. M., *Génesis del presidencialismo en México*, México, Ediciones El Caballito, 1972; así como los ensayos contenidos en varios autores, *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988.

clase política del país y además el contenedor al interior del cual se manifestaba la que fue una de las facultades presidenciales más emblemáticas, pero a la vez más importantes para la reproducción de ese sistema de poder: el llamado “dedazo”, mediante el cual, en los hechos, el presidente designaba al candidato presidencial del PRI que, vista la hegemonía del partido, con certeza lo sucedería en el cargo.

De manera paralela, la presencia de los partidos de oposición era prácticamente testimonial. Al ser una atribución exclusiva y arbitraria de la Secretaría de Gobernación el otorgar el registro a los partidos políticos, y dada la existencia de requisitos legales especialmente gravosos para poder aspirar a constituir un partido, en los hechos, el sistema estaba cerrado para la creación de nuevas fuerzas políticas. Así lo demuestra, de manera emblemática, el hecho de que el Partido Comunista Mexicano, fundado en 1919, hubiera estado marginado de la competencia electoral hasta que, como resultado de la reforma de 1977, pudo obtener su registro de cara a las elecciones de 1979. Además, de los pocos partidos políticos que contaban con registro, sólo el Partido Acción Nacional (constituido en 1939) podía considerarse una verdadera oposición; en efecto, resulta emblemático en ese sentido el hecho de que desde 1958 y hasta 1976 los otros dos partidos opositores, el Partido Popular Socialista y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, hubieran postulado invariablemente en las elecciones presidenciales al mismo candidato que el PRI.<sup>5</sup>

Una característica adicional del entonces exiguo sistema de partidos en México era su carácter cerrado; las facultades inatacables de la Secretaría de Gobernación para conceder el registro a nuevos partidos, en realidad fue un instrumento para impedir la proliferación de nuevas opciones políticas.

El que prevalecía en México antes de 1977, en síntesis, era un régimen compacto y vertical, articulado en torno a la figura presidencial, que por su hermetismo resultaba refractario a la incorporación al mundo institucional de posturas políticas e ideológicas divergentes.

Esa falta de cauces legales e institucionales, poco a poco, ante el lento pero paulatino crecimiento del pluralismo político, fue presentándose co-

<sup>5</sup> Esa tendencia sería mantenida por esos dos partidos incluso en las elecciones presidenciales que siguieron a la reforma de 1977, en 1982, cuando ambos volvieron a postular al mismo candidato del PRI.

mo un obstáculo que, en perspectiva, abría la posibilidad para estallidos sociales de consecuencias imprevisibles. De hecho, las manifestaciones de esas posturas contrarias al régimen y que no encontraban cabida en el diseño institucional se evidenciaron a través de diversas luchas sindicales (iniciadas desde los últimos cincuenta años), movilizaciones y protestas públicas (sistemáticamente reprimidas), y del surgimiento de varios grupos guerrilleros urbanos y rurales durante las décadas de los sesenta y los setenta. Se trató de eventos cada vez más frecuentes, que pusieron en evidencia el agotamiento del sistema político existente.

En ese contexto, las razones y el sentido político de los cambios que se instrumentaron con la reforma de 1977 resultan evidentes. La intención de esa reforma fue expuesta de manera clara y simbólica por quien es reconocido como el autor intelectual de la misma, Jesús Reyes Heróles, primer secretario de Gobernación del sexenio de José López Portillo, en el famoso discurso pronunciado el 1o. de abril de 1977 en ocasión del segundo informe de gobierno de Rubén Figueroa, gobernador del estado de Guerrero (entidad en la que se habían desarrollado las guerrillas de Lucio Cabañas y Genaro Vázquez). Para Reyes Heróles, la reforma política debía permitir "...que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación nacional *el complicado mosaico ideológico nacional* de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, *forman parte de la nación...*".<sup>6</sup> La finalidad resultaba clara: permitir que esas minorías a las que se refería Reyes Heróles pudieran contar con una presencia significativa en los órganos de representación política.

En efecto, los ejes sobre los que se fundó la primera de las reformas electorales de la etapa de la transición a la democracia en México fueron fundamentalmente los siguientes:

- a) La incorporación del mecanismo de elección proporcional para elegir a una parte de los integrantes de la Cámara de Diputados (el 25%, es decir, 100 de los 400 diputados que a partir de entonces integraban a dicha Cámara), con lo se inaugura un sistema de elección mixto para la conformación de ese órgano legislativo.

<sup>6</sup> *Reforma Política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, t. I, abril-agosto de 1977, pp. XI-XII. Las cursivas son mías.

- b) La posibilidad de que agrupaciones de ciudadanos obtuvieran su registro como partidos políticos a través del llamado “registro condicionado” (que era una opción mucho más flexible en términos de los requisitos exigidos para obtener el “registro definitivo”), mismo que implicaba que ese partido debía refrendar su registro en las elecciones, mediante la obtención de un porcentaje mínimo de votación (el 1.5% de los votos válidos).<sup>7</sup>
- c) El acceso a financiamiento público y a espacios estatales en los medios de comunicación.
- d) La posibilidad directa para que los partidos políticos nacionales pudieran participar en las elecciones estatales y municipales.<sup>8</sup>

La reforma de 1977 tuvo, para decirlo con una de las interpretaciones más sistemáticas y originales, un carácter desencadenante.<sup>9</sup> En efecto, permitió, por un lado, que el hasta entonces cerrado, estático y excluyente sistema de partidos se abriera dando entrada a nuevas fuerzas políticas, con lo que propició y estimuló la recreación de la pluralidad política e ideológica; por otro lado, consintió que los espacios representativos también se abrieran, dando así acogida de manera consistente a la oposición, incorporándola decididamente a la vida institucional del Estado.<sup>10</sup> Los efectos de esta reforma fueron inmediatos: en los ocho años siguientes seis nuevos partidos políticos se incorporaron a la arena político-elec-

<sup>7</sup> La figura del registro condicionado tendría presencia intermitente en las diversas legislaciones electorales de la etapa de la transición: introducida en 1977, se suprimió con la reforma de 1986. En 1989-1990 volvió a instrumentarse y en 1996 desapareció definitivamente. Por otra parte, vale la pena mencionar que el piso mínimo para mantener el registro como partido político se mantuvo en el 1.5% de la votación válida emitida, hasta que, con la reforma de 1996, se elevó hasta el 2% que sigue vigente actualmente.

<sup>8</sup> Cfr. Becerra, R. *et al.*, *La mecánica del cambio político en México*, *cit.*, nota 1, pp. 103 y ss.

<sup>9</sup> Me refiero a la convincente interpretación planteada por Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg en *ibidem*, p. 149.

<sup>10</sup> Para decirlo en palabras de Alonso Lujambio: “...la Cámara de Diputados se convirtió en el punto de encuentro por excelencia del conjunto de los partidos políticos y de sus cuadros dirigentes. Era una Cámara con una clara mayoría del PRI. Pero era el ámbito de la convivencia plural entre los grupos políticos... No es fácil imaginar qué hubiera pasado con la transición democrática de México sin ese ámbito de construcción de interlocutores, de reconocimiento mutuo entre actores políticos, de convivencia continua y difícil, pero a la postre productiva...” (Lujambio, A., *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, p. 33).

toral;<sup>11</sup> la presencia de la oposición en la Cámara de Diputados fue consistente,<sup>12</sup> y el número de municipios ganados por los partidos opositores poco a poco se fue incrementando.<sup>13</sup>

La segunda de las reformas electorales, aprobada en 1986, siguió en términos generales con la lógica de apertura de la representación política que había trazado la reforma anterior. En efecto, el cambio más evidente al sistema electoral implicó que el número de diputados elegidos mediante el principio de representación proporcional, mediante listas cerradas y bloqueadas, se duplicara para llegar a 200 legisladores, con lo que el tamaño de la Cámara aumentó para llegar a sus dimensiones actuales (500 diputados en total). Además, los cambios de 1986 suprimieron la cláusula, hasta entonces existente, que impedía al partido que hubiera obtenido más del 60% de los votos participar en el reparto de las diputaciones de representación proporcional, que, en los hechos, había excluido al PRI de acceder a escaños asignados por ese principio. Se estableció también una cláusula de gobernabilidad, que tenía por finalidad impedir la subrepresentación del partido mayoritario en esa cámara, garantizándole que, al menos, contaría con un porcentaje de diputados igual al de su votación.

Esa reforma también inauguró un modelo de institucionalidad electoral que, si bien trajo consigo resultados acotados en ese momento, a la larga, devendría muy exitoso. Me refiero a la introducción de una instancia jurisdiccional, el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), ubicada todavía dentro de la órbita del Poder Ejecutivo, ante la cual era posible impugnar las resoluciones de la autoridad administrativa encargada de la organización de los comicios. Sin embargo, la calificación final de las elecciones quedaba todavía en manos de instancias políticas, los lla-

<sup>11</sup> Se trata del Partido Comunista Mexicano (1979, luego transformado, en 1982, en Partido Socialista Unificado de México), el Socialista de los Trabajadores (1979), el Revolucionario de los Trabajadores (1982), el Socialdemócrata (1982), el Mexicano de los Trabajadores (1985), todos ellos de izquierda, así como del sinarquista Partido Demócrata Mexicano (1979).

<sup>12</sup> En las tres elecciones realizadas bajo el régimen legal establecido con la reforma de 1977, los escaños obtenidos por la oposición fueron 106 en 1979, 101 en 1982 y 108 en 1985, sobre un total de 400 legisladores (Gómez Tagle, S., *Las estadísticas electorales de la reforma política*, México, Cuadernos del CES de El Colegio de México, 1990).

<sup>13</sup> En el periodo que va de 1979 a 1987 la oposición en su conjunto ganó un total de 135 elecciones municipales (*cf.* Lujambio, A., *op. cit.*, nota 10, p. 80).



mados “colegios electorales”, conformados en el seno del Congreso de la Unión, con lo cual la construcción de un arbitraje electoral objetivo e imparcial tenía aún un largo camino por recorrer. A pesar de ello, la introducción del Tricoel tuvo la virtud de marcar la ruta por la que transitaría en el futuro inmediato el proceso de resolución de controversias electorales.

Uno de los cambios más desafortunados de 1986 fue la modificación de la integración de la Comisión Federal Electoral, pues la participación de los partidos políticos en su seno pasó de ser igualitaria a proporcional a su votación, con lo que la presencia del PRI se volvió determinante: de los 31 integrantes de la autoridad electoral, 16 eran representantes de ese partido, quienes, teniendo derecho de voto, tenían el control absoluto de las decisiones. Ése fue el órgano que tuvo en sus manos la organización de la controvertida elección de 1988, la cual estuvo marcada por el desaseo y por el fraude.

1988 constituye un quiebre en la historia electoral del país. La oposición de izquierda abanderó como candidato presidencial a un reconocido miembro de la clase política priísta, Cuauhtémoc Cárdenas —que a la postre se convertiría en el “líder moral” y candidato a la Presidencia de la izquierda durante la década siguiente—, quien se había escindido junto con otros destacados militantes de las filas del así llamado “partido oficial”. Ello le dio renovados bríos y unidad a la hasta entonces fragmentada izquierda mexicana para alcanzar, según las cifras oficiales, el 30% de la votación. Sin embargo, la sombra del fraude electoral caracterizaría los comicios de ese año, opacando dramáticamente el proceso de reforma política iniciado once años atrás. Las dudas en torno a los resultados, producto de la total opacidad en el manejo de las cifras, de su injustificado retraso (en esa elección de dio el tristemente célebre episodio de la “caída del sistema” de cómputo), así como la virtual exclusión del principal candidato opositor de los medios de comunicación, son sólo algunas de las causas que provocaron la debacle del modelo institucional electoral que había prevalecido hasta entonces.

Las consecuencias del proceso electoral de 1988 son dobles: por un lado, encontramos un consistente crecimiento de la oposición en el país, particularmente de la izquierda, impulsada por la carismática figura de Cuauhtémoc Cárdenas, que permitió la llegada de los primeros legisladores opositores al Senado, así como arrebató la mayoría calificada al PRI

en la Cámara de Diputados (mayoría que jamás volvería a alcanzar y que obligaba al partido en el gobierno a tener que pactar, consecuentemente, toda reforma constitucional, visto el procedimiento agravado de dos tercios que conlleva). Por otro lado, a partir de entonces se evidenció la gran urgencia de contar con autoridades imparciales e independientes, necesidad que marcaría profundamente el sentido de las reformas electorales por venir.

Desde el punto de vista político, si bien el PRI siguió manteniendo el control de ambas cámaras, el tradicional modo de hacer política cambió sustancialmente; la crisis de legitimidad que acarreó el cuestionado proceso electoral del que resultó elegido presidente, le planteó a Carlos Salinas de Gortari la necesidad de instrumentar intensas políticas de asistencia y de inversión social y, paralelamente, de pactar con el Partido Acción Nacional (PAN) el éxito de una serie de profundas reformas constitucionales, entre las que se encontraría, precisamente, el futuro diseño del sistema electoral.

De manera paralela, la presencia de los partidos de oposición en el país se hacía cada vez más consistente. El triunfo del PAN en las elecciones para gobernador de Baja California de 1989 y la multiplicación exponencial de los municipios gobernados por la oposición en los años siguientes son la prueba de la profundidad del cambio que se estaba operando en el país.<sup>14</sup> Otra faceta de ese cambio la representa el hecho de que el mismo porcentaje de votación con el que fue elegido presidente Carlos Salinas de Gortari en 1988 (un poco más del 50% de los votos), y que obtendría Ernesto Zedillo en las elecciones presidenciales de seis años después, fue considerado en el primer caso una debacle histórica de la votación priísta y, en el segundo, un triunfo consistente y legitimador. Eso habla con claridad de la intensidad de las transformaciones que estaban ocurriendo en esa época.

La reforma de 1989-1990 significó una serie de cambios de gran calado en el diseño de las instituciones y en los procedimientos electorales mexicanos. Por una parte, la organización de los procesos electorales fue encomendada a un nuevo órgano que sustituyó a la desacreditada Comisión Federal Electoral; a diferencia de su antecesora, que se ubicaba den-

<sup>14</sup> Alonso Lujambio subraya claramente el crecimiento de la presencia de la oposición en el nivel municipal a partir de 1988 y, sobre todo, en los primeros años de los noventa (*ibidem*, pp. 82 y ss.).

tro de la órbita de la Secretaría de Gobernación, la nueva institución, el Instituto Federal Electoral (IFE), se concibió como un órgano constitucional autónomo,<sup>15</sup> en cuya integración, en primera instancia, participaban el Poder Ejecutivo (a través del secretario de Gobernación, que seguía presidiendo al organismo), el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos.<sup>16</sup> En efecto, a partir de entonces se introdujo una tendencia que poco a poco se intensificaría: la llamada “ciudadanización” del órgano electoral, que implicaba que ciudadanos sin ninguna dependencia partidista formaran parte de todas las instancias que conformaban al IFE, desde las mesas receptoras del voto hasta los cuerpos colegiados de dirección del Instituto.

La reforma de 1989-1990 marca también el inicio de la profesionalización de la organización de las elecciones, al establecerse desde la Constitución y la ley la presencia de un servicio civil de carrera de los funcionarios del Instituto, que de esta manera fueron sometidos a un concurso de incorporación y a evaluaciones periódicas. La intención fue clara: proporcionar al IFE de un cuerpo técnico que por su especialización contribuyera a inyectar certeza y confianza en la organización y desarrollo de los procesos electorales.

Al lado del IFE se estableció al Tribunal Electoral (Trife), que tenía la función de revisar la legalidad de los actos de la autoridad electoral administrativa federal. Si bien no se trataba todavía de una última instancia en términos de la calificación de los comicios (hasta 1993 seguiría sien-

<sup>15</sup> Se trata de una figura que a lo largo de la década de los noventa fue instrumentada con éxito en diversos campos de la vida pública y que implica organismos estatales que se encuentran fuera de los tradicionales poderes del Estado. Tal es el caso del Instituto Federal Electoral, del Tribunal Federal Electoral (antes de que se incorporara al seno del Poder Judicial como un órgano especializado en 1996), del Banco de México, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y, más recientemente, en la presente década, del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

<sup>16</sup> A partir de 1990 y hasta la reforma de 1994, el Consejo General, máximo órgano de dirección del IFE, se integró por el secretario de Gobernación, quien presidía esa instancia, dos senadores (uno de la bancada parlamentaria más numerosa y otro de la que le seguía), dos diputados (designados mediante el mismo criterio que los senadores), representantes de los partidos políticos en un número que iba de uno a cuatro como máximo dependiendo del porcentaje de votación obtenido en la última elección de diputados, y seis consejeros magistrados, que eran funcionarios que debían reunir los mismos requisitos que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que eran nombrados por la Cámara de Diputados a propuesta del presidente de la República (estos consejeros buscaban ser la componente ciudadana en el Consejo), todos ellos con derecho a voto.

do una calificación de tipo político a cargo de las cámaras del Poder Legislativo), sí se trataba de un órgano con total autonomía, que garantizaba que la actuación del IFE se ciñera a los procedimientos y a los principios establecidos en la Constitución y la ley. Se trató de un consistente paso hacia la plena judicialización de los conflictos político-electorales que se culminaría años más tarde.<sup>17</sup>

La reforma de 1989-1990 introdujo modificaciones sustanciales también en los procedimientos electorales. Nuevas reglas, más claras y precisas, fueron la ruta seguida por las reformas en la década de los noventa, al grado de que la legislación electoral llegó a convertirse en una auténtica “carta de navegación” en la que paso a paso se detalla la organización de los procesos electorales por parte del IFE. Un ejemplo de esas nuevas reglas son la determinación de construir un nuevo padrón electoral, desde cero, incluyendo numerosos candados y mecanismos de supervisión por parte de los partidos políticos para garantizar la confiabilidad del listado de electores, además de que éste sería la base para expedir una identificación que permitiría a los ciudadanos ejercer su voto. Un ejemplo más lo constituye el proceso de selección de los ciudadanos que integrarían las mesas directivas de casilla para recibir el voto durante las elecciones; se trató de un mecanismo que a través de una insaculación (que poco más tarde, en 1993, devendría una doble insaculación) permitía determinar aleatoriamente a los ciudadanos encargados de esa delicada tarea, sin sesgos ni dudas que empañaran la confianza en el proceso electoral. Otro ejemplo es que a partir de ese año se redefinió el esquema del financiamiento público (todavía en una fase muy primigenia, que sería desarrollada más adelante), estableciendo por primera vez con claridad sus modalidades y la manera de calcularlo.

También el sistema electoral y los mecanismos de integración del Congreso de la Unión sufrieron modificaciones. En relación con la integración de la Cámara de Diputados, la reforma de 1989-1990 estableció una nueva modalidad de la llamada cláusula de gobernabilidad mediante la cual le garantizaba al partido mayoritario una mayoría absoluta; en

<sup>17</sup> Sobre el proceso de judicialización de la política, véase, en particular, Orozco, J. J., *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa-UNAM, 2006, en especial pp. 1 y ss. y 331 y ss.; y Woldenberg, J., “Orígenes, función y perspectivas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en varios autores, *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*, México, TEPJF, 2003, pp. 345-366.

efecto, en caso de haber obtenido más del 35% de la votación total, al partido más votado le sería asignado el número de diputados de representación proporcional que fueran necesarios para alcanzar el 50% más uno de los 500 miembros de la Cámara. Pero además, el premio de mayoría se alimentaba de un mecanismo denominado “escala móvil”, el cual implicaba que, adicionalmente a los legisladores otorgados mediante la cláusula de gobernabilidad, el partido mayoritario recibía dos diputados adicionales por cada punto porcentual de la votación que hubiera obtenido por arriba del 35%. Se trataba de mecanismos que, sobra decirlo, provocaban una distorsión importante en la votación al favorecer de manera evidente al partido más votado, si bien es cierto que también se estableció un techo de representación al permitir que un partido político pudiera tener un máximo de 350 diputados.

Aun cuando la reforma de 1989-1990 sirvió para revertir en gran medida la desconfianza en torno a las elecciones, desbordada en 1988, todavía quedaban en el tintero muchas de las demandas de cambio que planteaba la oposición. No obstante, la ruta finalmente aparecía clara, y las reformas posteriores tuvieron por objeto modelar el diseño electoral que se había introducido entonces. El proceso de reforma electoral, además, se vería acelerado por los resultados de las elecciones intermedias de 1991 en las que se renovó —con las nuevas reglas— la totalidad de la Cámara de Diputados y la mitad de la Cámara de Senadores, y en las que el PRI recuperó una considerable parte del terreno que había perdido tres años antes, propiciando que se intensificaran las demandas opositoras por introducir nuevos cambios a las reglas del juego.

En 1993 nuevamente volvieron a cambiarse las normas tanto constitucionales como legales que regían el sistema electoral del país. La integración y estructura de las autoridades electorales prácticamente quedaron invariadas.<sup>18</sup> No ocurrió lo mismo con sus atribuciones, dado que recibieron nuevas y muy importantes facultades. Por su parte, el IFE tuvo a su cargo la función de fiscalizar los recursos de los partidos políticos, ve-

<sup>18</sup> La única modificación que sufrió el IFE fue que en cada uno de los consejos locales y distritales (la estructura de decisión en cada uno de los estados de la Federación y en cada uno de los trescientos distritos uninominales para elegir diputados de mayoría relativa) el número de consejeros ciudadanos aumentó de seis a nueve. Por su parte, al Tribunal Federal Electoral se le agregó una Sala de Segunda Instancia, cuyas resoluciones eran definitivas e inatacables, ante la cual podían impugnarse las resoluciones de las salas regionales.

rificando que éstos cumplieran con las disposiciones en materia de financiamiento, tanto por lo que hacía al destino de sus recursos (en particular el respeto de los topes de gasto en las campañas electorales, que eran determinados por el IFE) como a los recién introducidos límites y prohibiciones en el origen de los recursos de tipo privado que se allegaban y, en caso contrario, dictaminar para que las salas del Tribunal Federal Electoral aplicaran las sanciones correspondientes.

Cabe señalar que la fiscalización de los recursos —introducida en 1993— fue en una primera etapa (hasta 1996) muy acotada, pues se limitaba a verificar los datos que los partidos hacían del conocimiento del IFE a través de informes anuales (referidos a sus ingresos y egresos para actividades ordinarias) y de Informes de campaña (en donde reportaban los fondos recabados y gastados en cada campaña electoral), careciendo de mecanismos de auditoría y de compulsas para constatar que lo reportado por los partidos efectivamente coincidía con su realidad financiera. Si bien las capacidades fiscalizadoras del IFE, eran bastante limitadas, tuvieron la enorme virtud de permitir conocer, por primera vez, gracias a la revisión de los informes anuales y de campaña de los partidos, las dimensiones de los recursos, públicos y privados, que fueron utilizados en las campañas electorales del año siguiente, así como las enormes asimetrías de gasto que prevalecían entonces. Efectivamente, los resultados de la primera fiscalización a los gastos de campaña de 1994 mostraron con contundencia la gran desigualdad en la distribución de los recursos erogados durante el proceso electoral de 1994 por los partidos contendientes.<sup>19</sup>

Por su parte, la reforma de 1993 hizo recaer en el Tribunal Federal Electoral la trascendental función de calificar las elecciones de diputados y senadores, que a partir de entonces dejó de ser un proceso político y devino plenamente jurisdiccional, con lo que quedó en sus manos decir la última palabra en los procesos electorales para elegir a los legisladores federales. De esta manera, y a partir de entonces, los procesos electorales serían resueltos en una instancia judicial, y con base en reglas y princi-

<sup>19</sup> De acuerdo con la Comisión de Consejeros Ciudadanos encargada de fiscalizar los gastos de campaña de 1994, en las elecciones presidenciales de ese año el PRI dispuso del 71.4% del total del dinero gastado, el PAN 17.8%, el PRD 6.05%, el PT 1.15%, el PDM 1.02%, el PPS 0.9%, el PFCRN 0.87%, el PVEM el 0.56% y el PARM 0.24% (*cf.* Becerra, R. *et al.*, *op. cit.*, nota 1, pp. 371 y 372).

pios procesales, ante la cual las partes en disputa (candidatos y partidos políticos) podrían exponer sus argumentos y presentar sus pruebas, con la certeza de que serían ponderados y valorados a partir de criterios jurídicos y no ya políticos, como había venido sucediendo anteriormente.

Otro aspecto que vale la pena subrayar fue que la reforma de 1993 introdujo una vieja demanda de los partidos opositores y de varios movimientos sociales que buscaban colaborar en la transparencia electoral: la figura de los observadores electorales. Si bien —en un primer momento— la observación estaba restringida a los ciudadanos mexicanos, a título individual y sólo el día de la jornada electoral (el año siguiente se modificarían estas limitaciones), se trató de un gran avance si se piensa en las reticencias que hasta entonces habían existido en su contra.

Por último, la reforma en comento estableció una verificación integral del padrón electoral con la finalidad de garantizar su cobertura y confiabilidad que se tradujo en la expedición de un nuevo documento de identificación ciudadana: la credencial para votar con fotografía, que rápidamente se consolidó como una de las piedras angulares del blindaje legal de las elecciones en contra del fraude.

Probablemente, el cambio más trascendente de la reforma de 1993 tuvo que ver con la integración de los órganos representativos. Hasta ese momento, el Senado de la República había permanecido prácticamente intocado; sólo en 1986 se acordó que habría una renovación por mitades cada tres años, debiendo elegirse en cada elección a un senador por entidad federativa. Sin embargo, la necesidad de inyectar pluralidad a ese órgano legislativo, en donde la presencia de la oposición había sido marginal, hizo que para 1993 se aprobara duplicar su tamaño, pasando de 64 legisladores a 128, y se adoptara una fórmula mixta basada en el sistema electoral mayoritario. En efecto, se estableció que en cada uno de los 32 estados se elegiría a cuatro legisladores, tres de los cuales serían asignados al partido que mayor votación hubiera obtenido, y el senador restante correspondería al segundo partido en votación mediante el llamado mecanismo de “primera minoría”. Con ello se garantizaba que, al menos, 32 senadores, es decir, la cuarta parte de ese órgano legislativo, estaría reservado para los partidos de oposición. Se trató, hay que decirlo, de un sistema que continuaba premiando al partido mayoritario con una importante sobrerrepresentación, pero que abrió la puerta a que también en el Senado de la República se reflejara la creciente diversidad política que



para entonces ya atravesaba el país. Esos cambios trajeron consigo que se abandonara la idea de renovar por mitades al Senado y se volviera a una renovación total cada seis años.

Sin embargo, y a pesar de su alcance, las reformas de 1993 no fueron suficientes para encarar las elecciones presidenciales del año siguiente, en virtud del enrarecimiento del ambiente político como consecuencia de los sucesos de violencia que caracterizaron los primeros meses de 1994. La aparición pública del Ejército Zapatista de Liberación Nacional el 1o. de enero —con el que, al cabo de algunas semanas de enfrentamientos, el gobierno entabló un proceso de diálogo—, a la que seguiría un par de meses más tarde el asesinato de Luis Donald Colosio, candidato presidencial del PRI, el 23 de marzo, provocó que desde el primer mes del año los partidos políticos acordaran promover una serie de compromisos que se instrumentarían en reformas y acciones desarrolladas en tres niveles: legal, gubernamental, y a partir de acuerdos del Consejo General del propio IFE.<sup>20</sup> Esos compromisos derivaron algunos meses más tarde en una reforma de emergencia que permitiera encarar las elecciones presidenciales en el convulso ambiente que se había generado ese año.

Los cambios que se instrumentaron con la reforma de 1994 se centraron en mecanismos que permitieran realizar un proceso electoral lo más cierto, transparente y confiable posible. En primer lugar se modificó sustancialmente la integración del IFE, en donde todos los partidos políticos pasaron a tener una representación unipersonal y perdieron el derecho a voto; además, se sustituyó la figura de los seis consejeros magistrados —introducidos con la reforma de 1989-1990— por un igual número de consejeros ciudadanos. El Consejo siguió estando presidido por el secretario de Gobernación y también subsistieron los cuatro consejeros del Poder Legislativo (uno de la mayoría y otro de la primera minoría de cada una de las cámaras, mismos que integraban el órgano desde sus orígenes en 1990), quienes tenían derecho de voz y voto; pero en términos de la capacidad de decisión, el conjunto de los seis consejeros ciudadanos tenía posibilidades de imponerse a estos cinco funcionarios (suponiendo que votaran juntos), con lo cual, por primera vez, se garantizó la posibilidad de que en el órgano electoral prevalecieran posturas imparciales por

<sup>20</sup> Cfr. Carpizo, J., “La reforma electoral de 1994”, en Alcocer, J. (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma. México: 1994*, México, Nuevo Horizonte-CEPNA, 1995.



encima de los intereses partidistas o del gobierno.<sup>21</sup> Con esos cambios el proceso de “ciudadanización” de los órganos electorales dio una importantísima vuelta de tuerca.

En segundo lugar, se modificó sustancialmente la recién introducida figura de los observadores electorales, al permitirse la posibilidad de que las tareas de observación pudieran ser realizadas por ciudadanos en lo individual, o bien, agrupados en organizaciones de observadores; también se permitió que pudieran observarse todas las fases del proceso electoral (preparación, jornada electoral y solución de impugnaciones y calificación de las elecciones), y no ya sólo el día de la elección, como estaba previsto hasta entonces. Además, se permitió la observación internacional a través de la figura legal de los visitantes extranjeros.

La apuesta fue exitosa: las elecciones de 1994 transcurrieron finalmente en un ambiente de tranquilidad y de fortaleza institucional. Los resultados fueron aceptados por todos los partidos contendientes, y aunque se presentaron algunas impugnaciones al proceso, éstas fueron pocas y bien procesadas por el Tribunal Electoral.<sup>22</sup> En todo caso, como lo demostró el primer ejercicio de fiscalización a las finanzas partidistas durante las campañas, el problema se centró en la profunda inequidad que caracterizó la competencia electoral, como lo reconoció el presidente surgido de la misma, Ernesto Zedillo, en su discurso de toma de posesión el 1o. de diciembre de 1994, al anunciar la necesidad de promover lo que llamó una “reforma electoral definitiva”.

El proceso de negociación de una nueva reforma electoral, mismo que se dio en el marco de una de las más profundas crisis económicas de la historia del país, culminó a mediados de 2006. Esa reforma se centró en cuatro ejes fundamentales:

- 1) La revisión de la estructura y de las funciones de los dos órganos electorales (la autoridad administrativa y la jurisdiccional).

<sup>21</sup> En los hechos, el secretario de Gobernación durante 1994, Jorge Carpizo, declinó de ejercer su derecho de voto en el Consejo General salvo en ocasiones en las que el mismo tenía un valor simbólico, como la validación del renovado padrón electoral el 20 de julio de 1994 (*cf.* *Memoria del proceso electoral federal de 1994*, México, IFE, 1995, pp. 137 y ss.).

<sup>22</sup> En su estreno como órgano de calificación de las elecciones legislativas, el Tribunal Electoral anuló dos elecciones de diputados en virtud de las irregularidades detectadas, mismas que se resolvieron por la vía de elecciones extraordinarias.

- 2) La renovación de las condiciones de la competencia.
- 3) Establecimiento de nuevas reglas para integrar al Poder Legislativo (particularmente al Senado).
- 4) La reforma al régimen de gobierno del Distrito Federal.

Veamos brevemente cada una de ellas:

- a) Por lo que hace a los órganos electorales, tanto el IFE como el Tribunal Electoral sufrieron importantes transformaciones. Por su parte, el IFE vio modificada radicalmente la integración del Consejo General; a partir de 1996, el Poder Ejecutivo dejaría de tener presencia en dicho órgano y la presencia del Poder Legislativo también se modificaría. En su nueva composición, el Consejo se integró por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, elegidos por la mayoría calificada de dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios de la misma, quienes serían los únicos integrantes con derecho a voto; además se designaba a un consejero del Poder Legislativo por cada grupo parlamentario (con independencia de que tuviera presencia en las dos cámaras), y un representante por cada partido político. Desde entonces, el poder de decisión en el Consejo General reside exclusivamente en el presidente y en los consejeros electorales.

La reforma de 1996 también dotó al IFE de nuevas atribuciones, entre las que destacan, particularmente, las que tienen que ver con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos que se incrementaron sustancialmente, como veremos más adelante al hablar de las nuevas reglas de financiamiento.

Por su parte, el Tribunal Electoral (que desde 1996 dejó de llamarse Tribunal Federal Electoral) fue objeto de una cirugía mayor, tanto en su estructura y ubicación constitucional, como por lo que hace a sus atribuciones. En primer lugar, dejó de ser un órgano autónomo y pasó a integrarse al Poder Judicial de la Federación como un órgano especializado. En segundo lugar, se estableció que los magistrados que lo integran serían nombrados por el voto de las dos terceras partes del Senado a partir de ternas que le serían propuestas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En tercer lugar, la Sala de Segunda Instancia devino Sala Superior con carácter permanente y sus cinco salas regionales (una en cada circunscrip-

ción plurinominal) temporales, pues se instalan sólo durante los procesos electorales, entrando luego en receso. En cuarto lugar, el Tribunal dejó de ser un mero controlador de la legalidad para vigilar también la constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales. En quinto lugar, se extendió a todas las autoridades electorales del país (incluidas las de los estados, a través del juicio de revisión constitucional) el control de constitucionalidad por parte del Tribunal Electoral, con lo que *de facto* se convirtió en la última instancia para revisar la validez de las elecciones federales, estatales y municipales. En sexto lugar, se le dio competencia para calificar ya no sólo las elecciones de diputados y senadores (como había ocurrido para el Trife hasta entonces), sino también las elecciones de presidente de la República. Por último, se instrumentó un recurso que podía ser interpuesto por los ciudadanos para impugnar ante la Sala Superior, actos de autoridades electorales que violaran derechos político-electorales del ciudadano.<sup>23</sup>

De manera adicional, la reforma de 1996 también modificó las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para incorporar dentro de la acción de inconstitucionalidad (un mecanismo de control abstracto de la constitucionalidad de leyes y normas de carácter general que permite declararlas inválidas si no están conformes con la Constitución y que se había creado dos años antes) la posibilidad de impugnar leyes electorales federales o locales que violen los principios y los dictados de la Constitución federal.<sup>24</sup>

- b) También las condiciones de la competencia fueron objeto de una profunda revisión con el propósito de generar condiciones más equitativas en los procesos electorales. Por una parte, se estableció un

<sup>23</sup> Se trató del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que constituyó una innovación no menor, pues, hasta ese momento, el único recurso a disposición de los ciudadanos para contrarrestar actos de autoridad violatorios de derechos había sido el juicio de amparo, pero que, por disposición expresa de la ley de la materia (artículo 73 de la Ley de Amparo) y en virtud de un añejo criterio de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dicho juicio no procedía en materia electoral, por lo que en este ámbito los ciudadanos estaban en una total desprotección.

<sup>24</sup> Dicho recurso puede ser interpuesto ante la Suprema Corte por el 33% de los legisladores de alguna de las cámaras del Congreso de la Unión (o el 33% de los legisladores de un Congreso local cuando se impugne una ley electoral local), o por el procurador general de la República, o por un partido político nacional (o por un partido político local cuando se impugne una ley electoral local).

nuevo equilibrio entre los recursos públicos que se otorgaban a los partidos políticos y los recursos de origen privado, debiendo prevalecer los primeros sobre los segundos. De manera paralela, se estableció una nueva fórmula para calcular la bolsa total de dinero que por la vía de prerrogativas el Estado entregaría a los partidos para financiar sus actividades ordinarias, así como un mecanismo de distribución equitativo (el 30% de esos recursos se entregaría a los partidos de manera igualitaria y el 70% restante de manera proporcional a su última votación de diputados). Además, durante los años en los que se realizaran elecciones federales los partidos recibirían un tanto igual más para financiar sus actividades de proselitismo, y también recibirían un reembolso por los gastos realizados en materia de investigación, estudios y capacitación de cuadros.

Los recursos privados que los partidos lícitamente podían recibir también fueron revisados (concretamente se ajustaron a la baja los montos permitidos de los donativos de simpatizantes y se eliminó la posibilidad de recibir aportaciones anónimas) y se reiteraron las fuentes prohibidas que se habían establecido desde la reforma de 1993.

Paralelamente, las facultades de fiscalización y control de recursos del IFE se reforzaron al posibilitarlo para realizar auditorías, visitas de verificación, pedir informes detallados (además de los informes anuales y de campaña que ordinariamente le deben entregar los partidos), así como iniciar procedimientos de oficio y conocer las quejas que los partidos y ciudadanos (involucrados así en una especie de control recíproco) le presentaran.<sup>25</sup>

También se redefinieron las reglas de acceso a los medios de comunicación, al establecer que los partidos contarían con programas permanentes en radio y televisión, así como con una cantidad de *spots* que el IFE gestionaba y ponía a su disposición durante las campañas electorales (además de la contratación que podían realizar los propios partidos políticos).

<sup>25</sup> Sobre la evolución de la fiscalización electoral en México véase, Córdova, L., “Los desafíos de la fiscalización electoral de cara al 2006”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. LVI, núm. 245, enero-julio de 2006, pp. 33-59; Córdova, L. y Murayama, C., *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.

- c) El sistema electoral para integrar a las cámaras legislativas federales también sufrió cambios en 1996. Por una parte, se redujo el límite máximo de diputados que un partido podía tener por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional) para quedar en 300 legisladores; además, se estableció un tope de sobre-representación en la Cámara de Diputados del 8% del porcentaje de presencia en dicha Cámara respecto del porcentaje de votación obtenido por ese partido.

Por otra parte, si bien se mantuvo el número de 128 senadores, el número que sería elegido en cada una de las 32 entidades federativas se redujo a tres (dos asignados al partido más votado y uno a la primera minoría), mientras que los restantes 32 legisladores se elegirían a través del sistema electoral proporcional mediante listas cerradas y bloqueadas en una única circunscripción en el país.

- d) Finalmente, la reforma de 1996 modificó la manera de designar a los funcionarios que encabezaban la administración pública del Distrito Federal (hasta entonces departamento administrativo), que hasta ese momento había sido competencia del presidente de la República, para pasar a ser elegidos mediante voto popular y directo (el jefe de gobierno del Distrito Federal y los 16 jefes delegacionales). Por otra parte, la Asamblea de Representantes (creada en 1986), que tenía competencia reglamentaria, pasó a ser Asamblea Legislativa, con lo que se dio un paso adelante en su conversión en un Parlamento local en plena forma.

La reforma de 1996 tuvo profundas y positivas implicaciones en el proceso de democratización del país. Las nuevas condiciones de equidad de inmediato rindieron frutos y permitieron que la competencia electoral se desplegara de manera mucho más equilibrada. Las sucesivas elecciones de 1997 trajeron consigo un importante avance de la oposición tanto en los espacios legislativos como en los administrativos sujetos a elección. La primera elección del jefe de gobierno del Distrito Federal fue ganada por Cuauhtémoc Cárdenas, abanderado del Partido de la Revolución Democrática (PRD). En el ámbito federal, por primera vez, el PRI perdió la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, con lo que toda ley debía pasar a partir de entonces por un proceso de negociación y acuerdo de al menos dos partidos políticos. Ese hecho resultaba particu-

larmente significativo si tomamos en cuenta que es dicha Cámara la instancia legislativa que tiene competencia exclusiva para aprobar el presupuesto de egresos de la Federación. Además, las bancadas de los partidos opositores (que conjuntamente formaban mayoría) lograron que en septiembre de ese año por vez primera el Informe presidencial fuera contestado por un legislador de la oposición. Si bien es cierto que en el Senado de la República la mayoría priísta prevaleció (en las elecciones de 1997 únicamente se eligió al 25% de los legisladores por el principio de representación proporcional y el resto de los senadores siguió representando los equilibrios políticos de 1994), permitiendo al todavía partido en el gobierno contar con una “válvula de seguridad” de cara al bloque opositor que se formó en la Cámara de Diputados (cuya duración, por cierto, fue efímera), también lo es que en ese órgano también comenzó a reflejarse la pluralidad política prevaleciente en el país.

Las elecciones de 2000 continuaron el impulso democratizador que ya se había manifestado tres años atrás. Se trató de un proceso electoral altamente competido y en donde los tres principales partidos y coaliciones contaron con cantidades de recursos públicos similares. El contexto era propicio para que se produjera la primera alternancia en la Presidencia de la República luego de 70 años de dominio electoral del PRI: Vicente Fox, candidato de la coalición formada por el PAN y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), ganó las elecciones por 6 puntos porcentuales por encima del candidato del PRI. Por otra parte, la falta de mayorías en la Cámara de Diputados volvió a repetirse, sólo que ahora, dada la renovación total del Senado, también alcanzó a la cámara alta. La era de los gobiernos divididos llegó en el 2000 a México.

Las elecciones intermedias de 2003 (en donde se renovó sólo a la Cámara de Diputados) y las presidenciales de 2006 (en donde también se renovó nuevamente la totalidad del Congreso) confirmaron que lo ocurrido en el 2000 era un escenario que había llegado para quedarse: elecciones altamente competidas en las que privaba una incertidumbre democrática en torno a los resultados y en las que ningún partido tenía el peso suficiente como para conquistar por sí mismo la mayoría absoluta en los órganos representativos.

Esa realidad se ha visto repetida en el ámbito local a lo largo y ancho del país, en donde la alternancia y los gobiernos divididos son un fenómeno normal y cotidiano.

Lo anterior parecería hacer suponer que las elecciones presidenciales de 2006 habrían de realizarse sin mayores sobresaltos y que la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo ocurriría una vez más en el escenario de normalidad política que se había instaurado en los procesos electorales.

Es cierto que el marco legal que regulaba a los comicios federales desde 1996 había demostrado con el paso de los años que tenía lagunas, algunas de ellas importantes y significativas, pero también lo era que el IFE, a través de su actividad reglamentaria, y el Tribunal Electoral, mediante sus criterios y tesis de jurisprudencia, habían logrado subsanar en términos generales esas omisiones o ambigüedades de la ley electoral, permitiéndole seguir teniendo vigencia y actualidad como el marco normativo que establecía las reglas del juego.

Sin embargo, el inédito escenario de una elección reñida y, al cabo, resuelta con un margen muy estrecho de votos (apenas 233 mil votos de diferencia, el 0.56% de la votación total),<sup>26</sup> provocó que una serie de problemas y circunstancias que en el pasado no habían tenido una mayor trascendencia, ahora cobraran una magnitud y un peso decisivos.

Una elección en la que las diferencias de votos entre el ganador y su principal contendiente son mínimas, naturalmente provoca que los eventuales errores u omisiones legales adquieran una notoriedad y un carácter determinante que en otro contexto no tendrían. La principal novedad de ese proceso electoral reside, efectivamente, en que las circunstancias que el mismo fue produciendo terminaron por funcionar como una especie de lente de aumento que hizo que adquirieran una enorme relevancia todos los detalles, por mínimos que fueran.

Si a ello se suma que la legislación electoral, como acabamos de señalar, había evidenciado algunas lagunas y muestras de agotamiento en algunos temas particularmente sensibles, la mesa estaba puesta para que a diferencia de los procesos electorales previos, el del 2006 se diera en un contexto de alta tensión.

<sup>26</sup> Los resultados finales de la elección presidencial de 2006 arrojan una votación para Felipe Calderón, candidato del gobernante Partido Acción Nacional, de 15,000,284 votos (el 35.89% del total), seguido por Andrés Manuel López Obrador, candidato de la Coalición por el Bien de Todos, que obtuvo 14,756,350 votos (el 35.31%). Las cifras oficiales pueden consultarse en la página: <http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/nac.html>.

No pretendo hacer referencia a la irresponsabilidad con la que se condujeron muchos de los actores políticos y en particular a la radicalización y falsedad lógica a partir de la que se condujo buena parte del discurso público de la coalición derrotada durante los meses posteriores a la celebración de los comicios. Creo que ese es un tema que merece una reflexión específica y que no corresponde ser desarrollada en este trabajo. Pero sí debe hacerse notar que el contexto político resultó tierra fértil para que el viejo discurso de la desconfianza proliferara y lograra hacer mella de manera importante en términos de la credibilidad ciudadana que se había logrado construir difícilmente a lo largo de más de una década y media.

Los problemas y las lagunas que fueron evidenciados en el diseño electoral por la elección de 2006, nos mostraron con gran crudeza que en materia electoral no hay “reformas definitivas” y que las normas deben adecuarse permanentemente frente a los nuevos problemas y silencios de la ley, que son puestos al descubierto por la dinámica propia de la vida política. Se trata de un proceso normal frente al cual hay que estar abiertos y que tiene por objeto mejorar las reglas del juego democrático.

En 2007, en el contexto de un ambicioso proceso de transformación institucional,<sup>27</sup> se dio pie a una ambiciosa reforma constitucional y legal que se hizo cargo de muchos de los problemas y faltantes que se habían presentando o evidenciado en la última década y que se presentaron conjuntamente con una alta dosis disruptiva en los comicios presidenciales de 2006, sometiendo a una dura prueba la viabilidad de los procedimientos e instituciones electorales.

Como hemos mencionado, la última reforma integral a las normas electorales databa ya de 1996. Desde entonces, los cambios legales habían sido muy puntuales (equidad de género en las candidaturas, el agravamiento en los requisitos para constituir partidos políticos y el voto de los mexicanos en el extranjero, principalmente). Ello provocó que bien pronto, las instituciones electorales tuvieran que hacer las cuentas con nuevos fenómenos, algunos sumamente delicados, que poco a poco fueron com-

<sup>27</sup> Como se especificará más adelante, dicho proceso, conducido por una ley *sui generis*, la “Ley para la Reforma del Estado”, publicada el 13 de abril de 2007, se articula en cinco grandes rubros que han venido conduciendo los trabajos del Congreso de la Unión en esta materia, a saber: *a)* régimen de Estado y de gobierno; *b)* democracia y sistema electoral; *c)* federalismo; *d)* reforma al Poder Judicial, y *e)* garantías sociales.



plicando la organización y la calificación de los procesos electorales. Se trató de problemas de tres diversos tipos: *a)* aquellos frente a los cuales la legislación era omisa (como el caso de las precampañas); *b)* aquellos frente a los cuales las normas eran insuficientes (como las que establecieron las facultades de fiscalización del IFE, que tuvo que enfrentar el impedimento que representaba para su actuación la existencia de los llamados secretos bancario, fiduciario y fiscal),<sup>28</sup> así como *c)* aquellos problemas derivados de las mismas normas (como el crecimiento exponencial que el financiamiento público podía tener con la fórmula de cálculo que se había establecido en 1996).

Dicho de otra manera, la realidad política rebasó a las normas y abrió un delicado flanco que podía repercutir seriamente en la confianza y en la credibilidad de las elecciones y de las instituciones encargadas de organizarlas y validarlas.

De la misma manera en la que las pasadas reformas electorales habían tenido un rasgo distintivo, la de 2007 promete ser una que busca dar pie a un nuevo tipo de competencia electoral o, si se quiere, dicho de manera ambiciosa, hace énfasis en la “calidad de la contienda política”.

Los ejes de esa reforma son los siguientes:

- a) *Nuevas reglas en las condiciones de la competencia.* En este sentido, se establece una nueva fórmula para el financiamiento público de los partidos (que se analizará con mayor detalle más adelante) que apunta a una racionalización del gasto público que se destina a esos institutos políticos, reduce consistentemente los gastos electo-

<sup>28</sup> Al cabo de las elecciones presidenciales de 2000 se presentaron ante el IFE dos denuncias por manejo ilícito de recursos en contra del PRI y en contra de la coalición “Alianza por el Cambio” (ganadora de los comicios y que se integró por el Partido Acción Nacional y por el Partido Verde Ecologista de México), pronto conocidas respectivamente como los casos “*Pemexgate*” —pues involucraba un importante desvío de recursos de la empresa paraestatal Pemex— y “*Amigos de Fox*” —aludiendo a una agrupación civil ajena a los partidos que postularon a Vicente Fox como candidato presidencial, que recolectó recursos, muchas veces de fuentes ilícitas, creando una red de financiamiento paralelo a la de esos partidos—. Particularmente en este segundo caso, el IFE se enfrentó a la negativa de las autoridades bancarias federales para entregarle información financiera que resultaba indispensable para poder reconstruir la red de transferencias bancarias que favoreció la candidatura de Fox, teniendo que litigar —a la larga exitosamente— en diversas instancias judiciales el alcance de su capacidad fiscalizadora. Para una detallada reconstrucción de esos casos véase Córdova, L. y Murayama, C., *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox, cit.*, nota 25.

- rales y reafirma y acentúa la prevalencia —existente desde 1996— del financiamiento público sobre el financiamiento privado.
- b) *Una nueva regulación del acceso de los partidos a la radio y la televisión.* Para ello se parte de la prohibición absoluta de compra de publicidad electoral en los medios electrónicos de comunicación y el uso de los tiempos de transmisión que le corresponden al Estado para que los partidos políticos puedan acceder sin erogación de recursos a dichos medios.
  - c) *Reducción de los tiempos de campaña y regulación de las “pre-campañas”.* Por un lado, las campañas disminuyen sensiblemente su duración (así, por ejemplo, las campañas presidenciales que antes rebasaban los 160 días ahora se reducen a 90) y, por otro lado, la duración máxima de las actividades de proselitismo se fija en dos terceras partes de tiempo de duración de las campañas. Con ello se abona en la equidad en la competencia que, desde antes del 2000, se había presentado como un problema.
  - d) *Nueva integración y facultades para las autoridades electorales.* Tanto el IFE como el Tribunal Electoral sufren modificaciones en los tiempos de duración del encargo de sus integrantes (consejeros y magistrados, respectivamente), así como nuevas facultades para vigilar y sancionar las conductas ilícitas de los actores electorales. Además, de manera muy relevante destaca el reconocimiento constitucional de la facultad de las salas del Tribunal Electoral de controlar la constitucionalidad de las leyes electorales.

Ésas son, en términos generales, las nuevas reglas introducidas en la Constitución. Sin duda, su efectividad e idoneidad deberá probarse en los hechos, pero de entrada ya suponen, de por sí, un cambio cualitativo sustancial que resultaba necesario para hacer frente a los retos políticos que se venían presentando en el contexto de la consolidación de los profundos cambios que se operaron a lo largo de treinta años.

### III. REFORMAS AL RÉGIMEN DE GOBIERNO

#### 1. *Presidencialismo*

A pesar del proceso de transición a la democracia, el régimen de gobierno ha permanecido intocado en sus grandes líneas. Como hemos ana-

lizado, el país se democratizó por la ruta de las reformas electorales, pero el marco constitucional de diseño del Estado sigue anclado en buena medida a una lógica política que ya no existe. En efecto, muchas de las instituciones que todavía hoy prevalecen fueron diseñadas para funcionar bajo las premisas políticas sobre las cuales se edificó el Estado revolucionario, dominado por un partido hegemónico, y no para un escenario de intensa pluralidad política y de alta competitividad electoral.

El actual diseño institucional vive, en ese sentido, una situación de agotamiento que, en momentos de crisis política, como la que se presentó en las elecciones presidenciales de 2006, se presenta de manera evidente. El esquema constitucional fue diseñado para responder de manera funcional al régimen autoritario que se consolidó a lo largo del siglo pasado, y hoy, luego del proceso de transformación democrática que atravesó a la sociedad en los últimos treinta años, resulta disfuncional para la recreación de la convivencia democrática. Tenemos, para decirlo de otra manera, una arquitectura institucional que responde a un diseño profundamente autocrático —en donde las decisiones son impuestas desde lo alto— para regir a una sociedad democrática y atravesada por un intenso pluralismo político.

En efecto, la compleja realidad política actual está demostrando que el diseño del Estado, lejos de proporcionar los canales institucionales para que las diferencias se procesen, hoy está convirtiéndose en una de las principales fuentes de conflicto. El intenso sistema presidencial, que todavía hoy establece la Constitución, está convirtiéndose en un elemento disruptivo del que el proceso que en México se ha denominado de “reforma del Estado” debe hacerse cargo.

Con la democratización del país y la llegada de la pluralidad política a los órganos representativos de la que dimos cuenta anteriormente, las vastas facultades “metaconstitucionales” del presidente prácticamente desaparecieron, acotando significativamente la esfera del poder presidencial. Pero ello no implicó, como se ha llegado a sugerir, que hoy tengamos un Ejecutivo débil. El nuestro sigue siendo uno de los sistemas presidenciales en los que la concentración del poder es más acentuada.

Las amplias atribuciones de que goza el presidente lo hacen en gran medida el pivote alrededor del cual giran los equilibrios institucionales del Estado. No solamente encarna la titularidad del gobierno y la jefatura del Estado, como ocurre en todos los sistemas presidenciales, sino que además concentra atribuciones que rayan en lo autocrático: la titularidad

de la procuración de justicia y el monopolio de la acción penal, cuyo ejercicio es prácticamente discrecional; las atribuciones en materia de regulación comercial, que le permiten legislar por decreto en ese ámbito; el ser el árbitro supremo de los conflictos laborales, lo que le permite, en los hechos, por ejemplo, determinar la legalidad o no de una huelga, son sólo algunas de las facultades que todavía la Constitución confiere a la figura presidencial.

Lo anterior no es sólo una desafortunada circunstancia, sino que las implicaciones y consecuencias políticas se están presentando hoy con intensidad. Las características del sistema presidencial constituyen una de las causas principales del lamentable desaguado que se presentó durante el proceso electoral de 2006. Y es que la apuesta en una elección presidencial es demasiado alta: ganar significa ganarlo todo, y perder significa perderlo todo y estar condenado, de alguna manera, al ostracismo político. Por un lado, alcanzar la Presidencia de la República y el incommensurable poder que ello implica, acaba justificando casi cualquier cosa para hacerse de ella, desde actos ilegales (como el plan de financiamiento ilícito urdido por Vicente Fox para allegarse recursos en la elección de 2000), hasta actitudes de dudosa calidad democrática (como las intensas “campañas negativas” que privaron en este proceso electoral y que terminaron por polarizar de manera muy significativa el ambiente político). Por otro lado, la apuesta es tan alta que la derrota electoral puede llegar a propiciar actitudes francamente irresponsables y planteamientos antidemocráticos. Son los costos de un juego que se basa, en gran medida, en la lógica del todo o nada.

Es cierto que el proceso de transición a la democracia en México, que pasó preminentemente por la vía electoral, también estuvo acompañado de una serie de reformas que han provocado importantes reequilibrios y transformaciones en la vida política del país; es el caso de la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en 1989 y su posterior constitucionalización en 1992; o la autonomía al Banco de México en 1993; o las reformas al Poder Judicial de 1994, con las que se confirió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercer un control de constitucionalidad abstracto sobre leyes y normas de carácter general a través de las *acciones de inconstitucionalidad*, o bien determinar la constitucionalidad de las esferas de competencia de los poderes públicos a través de las *controversias constitucionales*, con lo que, en los hechos, se convirtió en un verdadero tribunal constitucional; o la creación del Instituto Federal

de Acceso a la Información Pública (IFAI); pero ninguna de esas transformaciones ha sido parte de un plan integral de reforma de las instituciones públicas para adecuarlas a una realidad democrática.

En ese sentido, las transformaciones que ha sufrido el país, y que han sido profundas y trascendentales, se han dado más por la vía del cambio político que por la vía del cambio institucional. Salvo lo ocurrido en materia electoral, no ha habido un acompañamiento institucional de la nueva realidad política que se ha instalado en el país.

La relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo es emblemática de lo que aquí sostenemos. La novedosa situación de falta de mayorías parlamentarias afines al presidente de la República que prevalece desde el 2000 (aunque, como ya señalamos, esa situación se presentó en la Cámara de Diputados desde 1997), se ha traducido en la imposibilidad de concretar varias de las llamadas “reformas estructurales” que han pretendido impulsarse.

Buena parte de la responsabilidad por ello ha residido en la incapacidad de los actores políticos por procesar los consensos necesarios para aprobarlas (tanto del Ejecutivo como de los partidos políticos presentes en el Legislativo), pero también es cierto que no existen los incentivos institucionales que favorezcan ese proceso de negociación.

Es por ello que desde el ámbito académico se han hecho pronunciamientos cada vez más frecuentes por introducir mecanismos de tipo parlamentario al sistema político (como el “gobierno de gabinete”) que permitan la generación de acuerdos o de compromisos políticos que abonen en una relación más fluida entre el gobierno y su partido y los partidos de oposición.<sup>29</sup>

El 13 de abril de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley para la Reforma del Estado que constituye un programa de acción legislativa para tratar de concretar una serie de reformas en cinco rubros fundamentales: *a)* régimen de Estado y de gobierno; *b)* democracia y sistema electoral; *c)* federalismo; *d)* reforma al Poder Judicial, y *e)* garantías sociales.<sup>30</sup> Se trata de un esfuerzo ambicioso que, tal vez precisamente

<sup>29</sup> En ese sentido son notorios los casos de Diego Valadés (Valadés, D., *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, 2003) y de José Woldenberg (Woldenberg, J., *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*, México, Cal y Arena, 2006, pp. 31 y ss.).

<sup>30</sup> La ley puede consultarse en <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRE.pdf>.

por ello, corre el riesgo de ser un buen deseo pero en los hechos impracticable.<sup>31</sup> No obstante, es una prueba palpable de que el tema de la reforma de las instituciones sigue siendo un pendiente de nuestro proceso de consolidación democrática.

## 2. Equilibrio de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo

Como se señaló anteriormente, los equilibrios fundamentales entre los poderes, y particularmente entre el Ejecutivo y el Legislativo, han permanecido sustancialmente invariados durante el periodo de transición a la democracia.

Por lo que hace a las facultades legislativas del presidente, cabe destacar las siguientes:

- a) *Facultad de iniciativa legislativa.* Se trata de una atribución no exclusiva, sino que comparte con los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión, así como con las legislaturas de los estados de la Federación.
- b) *Posibilidad de hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que le remite el Legislativo.* Se trata, en los hechos, de un poder de veto, en la medida en la que una vez hechas esas observaciones, la única manera en la que el Legislativo puede remontarlas es con una mayoría calificada de dos terceras partes en cada una de las cámaras, situación en la que el presidente se ve obligado a promulgar y publicar la norma de que se trata.
- c) *La exclusividad en la definición de la propuesta de presupuesto.* El artículo 74, fracción IV, de la Constitución prevé la remisión exclusiva del proyecto de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados.

Cabe mencionar, adicionalmente, que el Ejecutivo carece de otras facultades presentes en varios regímenes presidenciales, como la posibilidad de ejercer el veto parcial de las leyes, o bien la posibilidad de convocar a referéndum o plebiscito, figuras éstas inexistentes en el ámbito federal.

<sup>31</sup> Por ejemplo, la ley establece una temporalidad de 12 meses dentro de los cuales deberían procesarse las iniciativas, plazo que, en el contexto político actual, se antoja insuficiente.

Por lo que hace a los poderes presidenciales no legislativos, en términos de su relación con el Poder Legislativo, el Ejecutivo tiene facultades discrecionales para nombrar a los miembros de su gabinete, con excepción del procurador general de la República, los altos funcionarios de hacienda, jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea, cuyos nombramientos deben ser ratificados por el Senado de la República. No obstante esa limitante, la posibilidad de remoción de todos los integrantes del gabinete, sin excepción, es absoluta.

Por último, por lo que se refiere a los controles que puede ejercer el Legislativo sobre el Ejecutivo, cabe señalar que no existe la figura del voto de censura a los ministros y que las comisiones de investigación que pueden integrar los órganos legislativos no tienen la posibilidad de culminar con la remoción de los altos funcionarios del Poder Ejecutivo, más que a través de la figura del juicio político o de la declaración para proceder penalmente en contra de alguno de ellos. En todo caso, al presidente de la República, durante su encargo, sólo puede enjuiciarse ante la Cámara de Senadores por la acusación de traición a la patria y por delitos graves del orden común.

### *3. Instituciones de rendición de cuentas*

Las instituciones de rendición de cuentas en el sistema político mexicano son esencialmente las siguientes:

- a) La Secretaría de la Función Pública, que es una de las secretarías que integran la administración pública federal y que depende directamente del Ejecutivo. Se trata de una dependencia que tiene como finalidad ejercer el control administrativo de las dependencias del propio Poder Ejecutivo e imponer, en caso de determinar la responsabilidad administrativa de algún funcionario, las sanciones previstas en la ley (suspensiones, multas, o inhabilitación para ocupar cargos públicos).<sup>32</sup>
- b) La Auditoría Superior de la Federación, que es un órgano constitucional cuyo titular es designado por la mayoría calificada de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, y tiene atribuciones (en

<sup>32</sup> La ley en cuestión es la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

términos del artículo 79 constitucional) para fiscalizar los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de todos los poderes de la unión y de las entidades públicas de la Federación, así como de las entidades y los municipios. Los resultados de sus investigaciones deben incluirse en la cuenta pública que anualmente debe entregar a la Cámara de Diputados. Tiene, además, competencia para determinar las irregularidades e imponer las sanciones correspondientes, que van desde indemnizaciones, penas pecuniarias, inhabilitaciones, o bien para turnar el caso a las autoridades competentes.

- c) El Instituto Federal Electoral. Su competencia en términos de rendición de cuentas se limita a verificar el cumplimiento de los partidos políticos y de las agrupaciones políticas nacionales de sus obligaciones, tanto en términos específicos de su financiamiento, como en términos genéricos del resto de los deberes que les imponen las leyes electorales. Para ello cuenta con procedimientos específicos que culminan, en caso de determinarse las faltas, en sanciones, que van desde amonestaciones públicas hasta la suspensión o pérdida del registro como partidos o agrupaciones políticas, pasando por multas y suspensión parcial o total de las ministraciones que reciben por ley.
- d) El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, que no es propiamente un organismo de rendición de cuentas, sino de transparencia. Sus atribuciones son las de conocer de todas las quejas que se presenten en contra de los órganos del Ejecutivo Federal o de la administración pública centralizada y paraestatal, con motivo de la negativa a proporcionar información que tenga el carácter legal de pública. Sus resoluciones son obligatorias para los sujetos sobre los que tiene competencia.

#### IV. REFORMAS AL RÉGIMEN ELECTORAL

##### 1. *Sistema de elección presidencial*

El sistema de elección presidencial ha permanecido invariado desde la expedición de la Constitución en 1917, cuando se estableció una elección directa por mayoría simple, en un único turno electoral.



Recientemente, de manera particular como resultado de los cerrados resultados del proceso electoral de 2006 para renovar la Presidencia de la República y el reducido porcentaje de votación con la que se resolvió la elección a favor del ganador, se ha instalado en el debate público la conveniencia de introducir como sistema electoral para dicha elección un mecanismo de mayoría absoluta con dos vueltas.<sup>33</sup> Sin embargo, se trata de una idea que, aun cuando se ha presentado bajo la forma de iniciativa de ley, no ha prosperado hasta el momento.

El mandato presidencial es de seis años con prohibición absoluta de reelección, aunque la Constitución de 1917 preveía originalmente (hasta 1933) que la duración del encargo era de cuatro años con la posibilidad de reelección por una sola vez. A pesar de que en México se ha abierto desde hace algunos años el debate de la reelección legislativa, prácticamente no ha habido algún pronunciamiento de importancia respecto de reintroducir paralelamente la reelección presidencial.

Las elecciones presidenciales se realizan, por ley, el primer domingo de julio del año que corresponda. Esa regla vale para todas las elecciones federales; por lo tanto, también las elecciones de diputados y senadores coinciden el mismo día en elecciones totalmente simultáneas. Lo anterior supone que los órganos receptores del voto son los mismos para las tres elecciones, con la única diferencia de que las boletas son distintas y son depositadas en urnas diferentes.

El registro ciudadano (padrón electoral) se integró en 1990 y en 1993 con base en la técnica censal total, mediante la cual se recopilaron los datos de los ciudadanos en sus domicilios. A partir de ese momento, el registro se actualiza mediante la inscripción obligatoria que los ciudadanos deben hacer al cumplir 18 años de edad y las notificaciones de cambio de domicilio que están obligados a informar al Registro Federal de Electores, que es una dependencia del IFE. También los registros civiles y los jueces penales deben entregar al IFE la información de los fallecimientos y de los autos de formal prisión (con los que inician los procesos penales), respectivamente, para que el IFE proceda a dar de baja a los fa-

<sup>33</sup> Al respecto, he señalado en diversas ocasiones la falsa salida que representa para el caso mexicano el recurso de la segunda vuelta electoral. Véase, en ese sentido, Córdova, L. y Salazar, P., “La reforma electoral que sigue”, en varios autores, *Elecciones inéditas 2006. La democracia a prueba*, México, Grupo Editorial Norma, 2006, pp. 189-226; así como Córdova, L., “Segunda vuelta, «no gracias»”, *El Universal*, México, 8 de mayo de 2007, p. A 23.

llecidos así como a los reos a quienes se les suspenden, durante el desarrollo del juicio, sus derechos políticos, del padrón electoral.

Vale la pena señalar que las actividades de integración, actualización y depuración del padrón electoral por parte de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores son vigiladas por los partidos políticos; quienes integran las comisiones de vigilancia nacional, locales y distritales.

Debe señalarse que si bien las notificaciones al IFE por haber alcanzado la mayoría de edad y por cambio de domicilio son obligatorias, no existe mecanismo de coacción o de sanción alguno en caso de incumplimiento, lo que abre la puerta, permanentemente, a la desactualización del padrón electoral. La ley misma prevé un mecanismo para intentar subsanar las inconsistencias del padrón al establecer, de cara a cada proceso electoral, un periodo de actualización y depuración intensiva de la base de datos ciudadana.

## 2. Sistema de elección legislativa

### A. Cámara de Diputados

Como anticipamos anteriormente, en la integración de la Cámara de Diputados —hasta 1977—, existió un predominio absoluto del mecanismo de elección por mayoría relativa, contrastado únicamente por el paliativo menor que significó la introducción de los “diputados de partido” en 1963. Según dicho mecanismo, los partidos que obtuvieran el 2.5% de la votación nacional para diputados tenían derecho a 5 curules y a una diputación adicional por cada medio punto porcentual adicional que alcanzaran hasta un máximo de veinte. Esta reforma representó, sin duda, un avance si se piensa que se rompió con la representación prácticamente monocolor que se había tenido en el pasado, pero de hecho su verdadera importancia fue la de iniciar a los partidos de oposición en la competencia electoral, por un lado, y en la vida y prácticas parlamentarias, por el otro.

La reforma electoral de 1977 tuvo como uno de sus pilares la transformación radical de la composición y del modo de integración de la Cámara de Diputados, pues por primera vez se establecía un número fijo de 400 legisladores, 300 de los cuales serían elegidos mediante el sistema

electoral de mayoría relativa y los 100 restantes mediante el sistema electoral de representación proporcional con base en listas cerradas y bloqueadas (fórmula D'Hondt), con lo cual se introdujo un sistema electoral mixto para la cámara baja.

Los cambios constitucionales de 1977 representaron un verdadero quiebre en la vida política nacional. El mecanismo electoral para permitir esa mejor representación política de las minorías fue, sobra decirlo, la introducción de la cuota proporcional, que en los hechos estuvo reservada exclusivamente para los partidos de oposición. Ello fue así, como señalamos antes, porque se estableció que aquel partido que hubiera obtenido 60 o más escaños de diputados por mayoría relativa no participaría del reparto de las cien diputaciones por la vía plurinominal.

Sin la introducción del sistema proporcional difícilmente los partidos de oposición hubieran podido adquirir el peso político, el reconocimiento entre la población y la capacidad para ganar —más adelante— curules de mayoría relativa, antes reservadas, casi exclusivamente, para el partido hegemónico. La clave del cambio, la bola de nieve inicial que desató el proceso de transformación política en México, fue la introducción de un porcentaje de la Cámara de Diputados elegida mediante la fórmula proporcional.

No obstante, la reforma de 1977 implicaba posibles efectos de sobre-representación de los partidos minoritarios (por ejemplo, si todos estos partidos recibían el 15% de la votación nacional, tenían derecho a ocupar, en conjunto, el 25% de la representación en la Cámara de Diputados) o bien de subrepresentación de los mismos (por ejemplo, si en el caso extremo contrario todos los partidos minoritarios obtenían el 40% de la votación nacional, pero ninguno de ellos ganaba un distrito uninominal, tendrían derecho, en conjunto, a ocupar sólo el 25% de las curules).

Con la reforma electoral de 1986 los alcances de la integración proporcional en la Cámara de Diputados crecieron significativamente al duplicarse el número de legisladores elegidos mediante este sistema (de 100 a 200), aumentan así el número total de diputados (de 400 que eran antes a 500). Otra novedad fue que, en los hechos, se abrieron las puertas al partido mayoritario para participar en la repartición plurinominal.

La reforma de ese año introdujo la llamada “cláusula de gobernabilidad” que, en los hechos, servía como correctivo de la subrepresentación al establecerse que si un partido rebasaba el 51% de la votación, pero el

número de diputados uninominales conseguido quedaba por debajo de ese porcentaje, se le asignaría el suficiente número de curules proporcionales hasta empatar el porcentaje de su representación parlamentaria con el de la votación que hubiere recibido. En este caso se trató de un mecanismo de compensación que modificaba, con el uso de curules plurinominales, las distorsiones que provocaba el sistema mayoritario.

La reforma de 1989-1990 introdujo una nueva modalidad de la “cláusula de gobernabilidad” al garantizar de manera artificial que el partido con mayor votación obtuviera de la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. Según este mecanismo, si ningún partido obtenía el 50% más uno de la representación parlamentaria, aquel que hubiera sido más votado recibiría, de manera adicional a los que le correspondían, el número de diputados plurinominales necesarios para alcanzar la mayoría absoluta. En este sentido, esta cláusula permitía una sobrerrepresentación artificial del partido mayoritario, trastocando los principios de una representación democrática.

Adicionalmente, la “cláusula de gobernabilidad” fue acompañada del mecanismo denominado “escala móvil”, mediante la cual si el partido más votado rebasaba el 35% del total de los sufragios a nivel nacional, le serían asignadas dos diputaciones adicionales por cada punto porcentual arriba de ese porcentaje. Los mecanismos anteriores produjeron así un profundo efecto distorsionador en la representación política del país.

La “cláusula de gobernabilidad” fue eliminada por la reforma de 1993, aunque la misma permitió un margen de sobrerrepresentación para el partido mayoritario, al establecer que éste no podría tener más del 60% del total de diputados (300) si no alcanzaba ese porcentaje de votación. Sólo si el partido mayoritario obtenía más del 60% de los sufragios podría llegar a un máximo de 315 curules. En este caso, si bien se le puso un límite a la sobrerrepresentación, podría darse el caso de un partido que con el 35% de los votos (siendo ganador en la gran mayoría de los distritos uninominales) pudiera contar con el 60% de la representación nacional.

La última modificación al sistema representativo para integrar la Cámara de Diputados se realizó con la reforma de 1996. En esta ocasión se redujo el porcentaje del margen de sobrerrepresentación, aunque no fue anulado por completo. El artículo 54, fracciones V y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 14, párrafo

2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecieron que ningún partido puede tener más de 300 diputados por ambos principios (el 60% del total), pero además, en ningún caso un partido puede contar con un número de diputados por ambos principios que represente un porcentaje del total de miembros de la cámara que exceda en 8% el porcentaje de su votación nacional. De esta manera, para que un partido pueda contar con la mayoría absoluta de los asientos en la Cámara baja debe obtener al menos el 43% de los sufragios válidos.

### *B. Cámara de Senadores*

En el texto original del artículo 56, la Constitución de 1917 estableció que la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa por los ciudadanos de éstos (rompiendo con una tradición casi secular de elección indirecta), fijando además que la Legislatura de cada estado debía declarar electo a quien hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos. Entonces, la duración del mandato de los senadores era de cuatro años.

La primera reforma a este artículo, publicada el 24 de abril de 1933, consistió en modificar la cadencia de renovación de la Cámara de Senadores, por mitades cada dos años, como había sido establecido originalmente, a una renovación total de la Cámara cada seis años.

Con la segunda reforma, publicada el 15 de diciembre de 1986, nuevamente se volvió al sistema de renovación por mitades, pero ahora cada tres años, pues se conservó la duración en el encargo de seis años.

A partir de 1993, con una tercera reforma al artículo, publicada el 3 de septiembre de ese año, el Senado comienza a tener una transformación sin precedente, además de que, con dicha reforma, el tema de la integración del Congreso vuelve a ser uno de los más discutidos.

En dicha reforma se regresa, una vez más, al sistema de renovación total cada seis años, además de que la integración fue modificada drásticamente, de forma tal que a partir de la elección federal de 1994 se contaría con cuatro senadores por cada entidad federativa y el Distrito Federal, de los cuales uno sería elegido por la denominada “primera minoría”, que no es otra cosa más que la asignación de una senaduría a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mis-

mo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Ahora bien, atendiendo a la exposición de motivos de la iniciativa de reformas de 1993, la modificación tenía como objetivo, entre otros, satisfacer la conveniencia de integrar a otras fuerzas políticas a la vida del Senado por una vía distinta a la de la mayoría, de forma tal que se abre, por primera vez, a la pluralidad.

Al respecto, es importante señalar que si bien la introducción de la primera minoría en la elección de los senadores generó pluralidad en el órgano, así como menores niveles de sobre y subrepresentación, lo cierto es que no era una medida que beneficiara en general a los partidos minoritarios, pues en realidad, dado que dicha senaduría se asignaba a la segunda fuerza electoral en cada Estado, sólo las fuerzas políticas consolidadas podían acceder por esta vía a la cámara alta.

Es importante destacar que dicha reforma también implicó la supresión de la facultad de las legislaturas locales y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión de declarar electo a quien hubiere obtenido la mayoría de votos emitidos, que pasó a ser atribución de los consejos locales del Instituto Federal Electoral, conforme a la ulterior reforma, del 24 de septiembre de 1993, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Finalmente, la cuarta y última reforma al artículo 56 de la Constitución vigente, publicada el 22 de agosto de 1996, mantiene la integración con 128 senadores, pero modifica nuevamente la forma de elección de los integrantes del Senado, de forma tal que se eligen tres senadores por cada estado y el Distrito Federal, dos mediante el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría, y los restantes 32 son elegidos según el principio de representación proporcional (fórmula D'Hondt), mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

### *3. Mecanismos de democracia directa*

En el ámbito federal no está contemplado ninguno de los mecanismos de democracia directa tradicionales. Sin embargo, en el ámbito local hay varias entidades que han recogido varios o alguno de dichos mecanismos. Así, encontramos que hay 23 entidades federativas que establecen

la figura del referéndum; 20 que contemplan la posibilidad de realizar plebiscitos; 25 que reconocen la institución de la iniciativa popular; sólo un Estado (Chihuahua) en donde existe la figura de la revocación del mandato, y 6 que establecen la figura de la consulta ciudadana popular.

## V. REFORMAS AL RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS

### 1. *Democratización interna*

Hasta 1990 las leyes electorales no preveían que los estatutos de los partidos políticos contaran con procedimientos democráticos para la elección de sus dirigencias ni para la selección de candidatos a cargos públicos de elección popular. A partir de ese año, el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales incorporó el requisito de que los estatutos de los partidos políticos, tanto en la integración y la renovación de sus órganos directivos como en la postulación de sus candidatos, debían prever normas y procedimientos democráticos.

En todo caso se trató de normas genéricas y ambiguas, ya que no detallaban ni cuáles eran los criterios y connotados mínimos para considerar a las normas internas como democráticas ni para evaluar si los procedimientos de designación de dirigentes y de selección de candidatos se ajustaban a dichos criterios.

Sin embargo, a pesar de que desde entonces constaba en la ley esa obligación a cargo de los partidos políticos, las autoridades electorales no ejercieron cabalmente un control de dichas normas y procedimientos bajo la lógica de que se trataba de actos de vida interna de los partidos y, por lo tanto, de su esfera de autonomía. Esa postura prevaleció a lo largo de la década de los noventa.

A finales de la década pasada, y a pesar de la ambigüedad legislativa, a partir de su facultad de interpretar las omisiones y las lagunas legales, el Tribunal Electoral cambió el criterio que había prevalecido hasta entonces y consideró que tanto el IFE como el propio Tribunal eran competentes para conocer de los actos de vida interna de los partidos políticos, para verificar que éstos se ajustaran a sus normas estatutarias y para constatar que lo dispuesto por estas normas cumplían con ciertos elementos mínimos para poder ser consideradas democráticas. Particular-

mente relevante en ese sentido resultó una serie de resoluciones emitidas por el Tribunal entre 2002 y 2004, que le permitieron emitir una tesis de jurisprudencia obligatoria en donde se ponían en claro los referidos elementos mínimos democráticos de la organización y el funcionamiento interno de un partido político. Dichos elementos son seis:

- a) La existencia de una asamblea, u órgano equivalente, como principal centro de decisión del partido, que esté conformada con todos los afiliados o, al menos, con un gran número de delegados o representantes, que debe funcionar periódicamente.
- b) La existencia de mecanismos de protección de los derechos fundamentales de los afiliados, que permitan garantizar el mayor grado de participación posible de éstos.
- c) La existencia de procedimientos disciplinarios, en los que se respeten las garantías procesales mínimas.
- d) La existencia de procedimientos de elección, mediante el voto directo o indirecto de los afiliados, en los que se garantice la igualdad y la libertad respecto de su derecho a elegir dirigentes y candidatos.
- e) La adopción de la regla de la mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido.
- f) Que existan mecanismos de control del poder, como, por ejemplo, la posibilidad de revocar el mandato de los dirigentes, así como el que los periodos de los encargos sean breves.<sup>34</sup>

De esta manera, a pesar de la poca claridad en las normas legales, la actuación integradora del Tribunal Electoral ha permitido que los estatutos que rigen la vida interna de los partidos políticos tengan que ajustarse a los principios del Estado democrático de derecho.

La reforma de 2007 estableció en la Constitución que las autoridades electorales pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos fijados por la ley. En ese sentido vale la pena apuntar que el hecho de que la ley establezca con claridad hasta dónde puede llegar el control de la legalidad, de la transparencia y de la democracia internas de los partidos por parte del IFE y del Tribunal Electoral es sin

<sup>34</sup> La tesis “ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS”, puede consultarse en *Jurisprudencia y tesis relevantes. 1997-2005*. *Jurisprudencia*, México, TEPJF, 2005, pp. 120-122.



duda conveniente en términos de certeza y de legalidad. Pero también es cierto que un diseño legal equivocado puede acabar por constituir “cotos vedados” de opacidad e impunidad en la administración, toma de decisiones y selección de dirigentes y candidatos, muy peligrosos para el adecuado funcionamiento del sistema democrático. En ese sentido, si bien es cierto que todas las modificaciones a las normas electorales están sujetos a un doble control de constitucionalidad (por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ejerce un control abstracto, y por parte del propio Tribunal Electoral, que tiene la facultad de desaplicar en el caso concreto las leyes que juzgue inconstitucionales),<sup>35</sup> también lo es que el legislador ordinario puede fijar discrecionalmente las fronteras del control en términos de legalidad, democraticidad y transparencia en la vida interna de los partidos.

## *2. Financiamiento de los partidos políticos*

El modelo de financiamiento establecido por el marco legal electoral en México es de tipo mixto, aunque desde la reforma de 1996 se prevé la preeminencia del financiamiento público sobre el privado. Como se señaló antes, las normas introducidas en 1996 en materia de financiamiento público a los partidos políticos permitió, mediante cantidades generosas de dinero proveniente del erario del Estado, generar una mayor equidad en las condiciones de la competencia electoral, inyectar transparencia en los recursos partidistas (al tener conocimiento pleno del origen de la mayor parte del dinero utilizado por los partidos), así como aliviar o reducir el peso que los intereses privados pudieran llegar a tener sobre los propios partidos a través de las aportaciones particulares. Los resultados están a la vista. Los efectos benéficos de esa decisión en términos del reforzamiento y vigorización del sistema de partidos en México están, creo, fuera de duda. Sin embargo, la fórmula de cálculo de los montos del fi-

<sup>35</sup> El mecanismo de control constitucional que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerce sobre las normas electorales de carácter general es el de las acciones de inconstitucionalidad previstas en el artículo 105, fracción II, inciso *f*, de la Constitución. Por su parte, el Tribunal Electoral tiene la atribución, de manera expresa a partir de la reforma electoral de 2007, de determinar la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la norma fundamental (tal como lo establece el artículo 99 constitucional).

nanciamiento público permitió variaciones muy importantes<sup>36</sup> y fue incrementando paulatinamente los montos destinados a los partidos, generando una demanda generalizada de disminuir y racionalizar los recursos destinados al financiamiento de la política.

Uno de los ejes centrales de la reforma de 2007 fue, precisamente, la modificación sustancial de las reglas que norman el financiamiento público. A partir de las nuevas disposiciones, las características del financiamiento a los partidos políticos son las siguientes:

1) Tipos de financiamiento público:

- a) *Financiamiento para actividades ordinarias permanentes.* Este monto de recursos que se entrega de manera permanente a los partidos se calcula a partir de bases ciertas que impiden un crecimiento exponencial de los recursos entregados a los partidos. Se calcula anualmente al multiplicar el 65% del salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral y el monto resultante es distribuido —como ocurría desde 1996— el 30% de manera igualitaria y el 70% restante de manera proporcional a la votación obtenida por cada partido en la última elección de diputados.
- b) *Financiamiento para las actividades de campaña.* Este financiamiento consiste en cantidades de dinero que adicionalmente se entregan a los partidos en los años electorales para solventar sus actividades de proselitismo y equivale a un porcentaje del financiamiento ordinario: 50% cuando haya elecciones presidenciales y 30% cuando se elija sólo a diputados federales.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> El ejemplo más reciente puede verse en el importante incremento sufrido en el monto total de financiamiento público para 2007 en relación con el que había operado en 2006, incremento cercano a los 70 millones de dólares derivado del hecho de que uno de los factores contemplado en la fórmula para calcular ese financiamiento es el del número de partidos con presencia en alguna de las cámaras legislativas y, como resultado de la elección federal de 2006, los dos partidos de nuevo registro que compitieron electoralmente por primera vez (Alternativa Socialdemócrata y Nueva Alianza) alcanzaron escaños en la Cámara de Diputados, elevando el multiplicador de la fórmula de seis a ocho.

<sup>37</sup> Cabe señalar que hasta antes de la reforma de 2007, el monto que se les entregaba a los partidos por este concepto representaba una cantidad igual de la que les correspondía por financiamiento para actividades ordinarias en ese año, sin importar si se trataba de años electorales en los que se renovaba la Presidencia de la República y la totalidad

- c) *Financiamiento para “actividades específicas”*. Se trata de prerrogativas entregadas a los partidos para fomentar actividades de educación, capacitación e investigación, entre otras, y equivale en conjunto al 3% del financiamiento para actividades ordinarias, cantidad que se distribuye con la misma fórmula que este último.

2) Tipos de financiamiento privado:

- a) *De militantes*. Este tipo de financiamiento es aquel que se integra por las cuotas obligatorias y extraordinarias de los afiliados a un partido político, por las aportaciones de las asociaciones adherentes, así como por las aportaciones voluntarias que un candidato realice a su campaña.
- b) *De simpatizantes*. Este se constituye de todas las aportaciones voluntarias que un ciudadano que no es adherente realice a favor de un partido.
- c) *Autofinanciamiento*. Es el resultado de las actividades lícitas de tipo promocional (conferencias, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, etcétera) que pueden realizar los partidos políticos.
- d) *Rendimientos financieros*. Son el resultado del manejo de los recursos financieros en las inversiones y cuentas de banco legalmente permitidas (la ley excluye expresamente los instrumentos financieros de especulación bursátil).

3) Límites a las aportaciones recibidas por la vía del financiamiento privado:

- a) El financiamiento de militantes y organizaciones adherentes al partido tienen como límite el monto fijado libremente por el partido y que debe ser notificado previamente al IFE.
- b) Las aportaciones de simpatizantes en conjunto que cada partido político puede recibir no deben superar un monto equivalente al

del Congreso de la Unión (Senado y Cámara de Diputados), o bien si se trataba de procesos electorales intermedios en los que únicamente se renuevan los 500 integrantes de la Cámara de Diputados.

10% del tope de gasto de campaña fijado para la última elección presidencial, y las aportaciones individuales por este rubro no pueden superar un monto equivalente al 0.05% de esa bolsa.

- 4) Prohibiciones de financiamiento. La ley es clara al prohibir a los partidos recibir aportaciones, en dinero o en especie, por parte de alguna de las siguientes entidades públicas o personas físicas o morales privadas:
  - a) Los poderes públicos federales, estatales y municipales (excepto del financiamiento previsto por la ley que se otorgaba a través del IFE).
  - b) Los organismos de la administración pública centralizada o paraestatal.
  - c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras.
  - d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza.
  - e) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta.
  - f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.
  - g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.
  - h) Las aportaciones anónimas por cualquier monto (salvo los recursos recabados en los eventos públicos de diversa índole política).
  
- 5) El único límite al gasto que pueden realizar lícitamente los partidos lo representan los topes de gasto de campaña que son determinados por el Consejo General a partir de la aplicación de una fórmula prevista en la ley para cada una de las elecciones federales.
  
- 6) Por lo que hace al acceso a los medios electrónicos de comunicación como prerrogativa a que tienen derecho los partidos políticos, la reforma constitucional de 2007 cambia radicalmente la regulación que existía desde 1996. En efecto, el régimen mixto que había establecido esa reforma, y que permitía la compra de publicidad de manera exclusiva por los partidos políticos (respetando los topes de gasto permitidos cuando la adquisición de publicidad se hacía en los periodos de campaña electoral), de manera paralela a tiempos que eran contratados y gestionados por el propio IFE y puestos a disposición de los partidos, fue sustituido por reglas totalmente distintas en la última reforma electoral.

De hecho, sin lugar a dudas, este rubro constituye la parte medular de la reforma de 2007 y, probablemente, la que más impacto tendrá en el desarrollo futuro del sistema democrático en nuestro país, a partir de la prohibición terminante para que los partidos puedan contratar publicidad en medios electrónicos de comunicación. Las características que tiene la comunicación social en materia electoral como consecuencia de los cambios constitucionales son las siguientes:

- a) Los partidos políticos pueden acceder a la radio y a la televisión sólo a través de los tiempos públicos.
- b) El IFE es la única autoridad facultada para administrar esos tiempos; y si considera que los mismos resultan insuficientes puede tomar las medidas necesarias para su ampliación. De igual manera, el IFE es competente para sancionar las violaciones a lo establecido en relación con el acceso a los medios de comunicación con fines electorales, pudiendo incluso ordenar la cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión que transgredan la ley.
- c) En el periodo que va del inicio de las precampañas a la jornada electoral, los tiempos que tiene a disposición el IFE, y que suponen la totalidad de los tiempos del Estado, son 48 minutos diarios en cada canal o frecuencia (los cuales pueden distribuirse en segmentos de 2 y hasta 3 minutos por hora de transmisión en la faja horaria que va de las 6:00 a las 24:00 horas).
- d) De ese tiempo, durante las precampañas los partidos reciben 1 minuto por cada hora en cada estación, mientras que durante las campañas el tiempo a su disposición es de, al menos, el 85% del tiempo total.
- e) El criterio para distribuir el tiempo aire sigue la fórmula del financiamiento público (30% igualitario y 70% proporcional a la votación de cada partido).
- f) Fuera de las campañas, el IFE tiene a disposición el 12% de total de tiempos del Estado, el cual se distribuye en un 50% entre los partidos de manera igualitaria y el resto corresponde directamente al IFE.
- g) La competencia del IFE como administrador de los tiempos públicos con fines electorales también se extiende al ámbito local

respecto de los espacios en las emisoras de radio y televisión locales.

- h) Además se contempla una serie de prohibiciones, a saber:
- Al igual que los partidos, tampoco pueden contratar propaganda a favor o en contra de partido o candidato.
  - No se pueden transmitir en México mensajes contratados en el extranjero.
  - No se pueden realizar expresiones que denigren a instituciones o a partidos o que calumnien a las personas.
  - La publicidad gubernamental (de cualquier ente público federal, local o municipal) está prohibida durante las campañas electorales federales y locales.
  - Por último, la propaganda pública debe tener carácter institucional y por ello no puede ser personalizada (es decir, contener la imagen o la voz de los funcionarios públicos).

7) Finalmente, las tareas de fiscalización encaminadas a vigilar que los recursos partidistas tengan un origen lícito y que sean destinados a los fines y actividades políticas que persiguen los partidos, están a cargo del IFE a través de una Unidad de Fiscalización con autonomía técnica, la cual somete al Consejo General del Instituto los resultados de las investigaciones, así como la propuesta de las sanciones correspondientes al ilícito cometido (amonestaciones, multas, suspensión de una parte o de la totalidad del financiamiento público y suspensión o pérdida del registro).

### 3. *Transfuguismo político*

En la actualidad no existe ningún tipo de disposición que regule el transfuguismo entre partidos ni tampoco en el ámbito del Poder Legislativo, en donde son comunes las deserciones de legisladores que pasan de un grupo parlamentario a otro, o bien se declaran “legisladores independientes”.

### 4. *Discriminación positiva*

En el ámbito federal existe un solo criterio de discriminación positiva reconocido en la ley (introducido mediante una reforma aprobada en

1998), y es la cuota de género que los partidos deben cumplir en la postulación de sus candidaturas, que prevé que, en ningún caso, un partido puede proponer un número de candidatos de un mismo género inferior al 30% del total de candidaturas presentadas.

En el ámbito local, sin embargo, existen varias legislaciones que reconocen cuotas mínimas para la representación de grupos sociales que deben cumplirse en la postulación de candidaturas, relativas a género (en 24 estados), jóvenes (dos entidades federativas: Chiapas y Quintana Roo), minorías étnicas (dos entidades: Chiapas y San Luis Potosí) y migrantes (dos entidades: Durango y Zacatecas).

##### *5. Otras formas de participación ciudadana*

###### *A. Candidaturas independientes*

La legislación federal no contempla la posibilidad de postular candidaturas independientes a los partidos políticos. Sin embargo, el asunto no ha estado exento de pronunciamientos por parte de los máximos órganos jurisdiccionales en materia electoral: el Tribunal Electoral primero y la Suprema Corte de Justicia de la Nación después, quienes han coincidido en sus criterios de interpretación.

El Tribunal Electoral tuvo ocasión de conocer de este tema cuando en 2001 un ciudadano había pretendido su registro como candidato independiente a la gubernatura del estado de Michoacán. En ese entonces dicho Tribunal había reconocido la posibilidad constitucional de que el legislador admitiera ese tipo de candidaturas, pero también que estableciera que sólo a través de los partidos políticos se puede acceder a un cargo público de elección. En otras palabras, se estableció que las candidaturas independientes no estaban prohibidas constitucionalmente, pero tampoco era obligatorio que éstas tuvieran que ser reconocidas por el legislador, quien, de esta manera, tenía la potestad de establecerlas o no en su ámbito de competencia (federal o local).

Años más tarde, en 2006, el Congreso de Yucatán aprobó una reforma a su legislación electoral que permitía expresamente la posibilidad de que se postularan candidatos independientes a varios cargos de elección popular en esa entidad (gobernador, diputados de mayoría relativa y planillas de ayuntamientos), siempre y cuando se lograra un determinado número de adhesiones populares que respaldaran dicha candidatura.

Ese asunto llegó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por la vía de una serie de acciones de inconstitucionalidad presentadas por tres diversos partidos políticos. En su fallo, que en lo fundamental (la constitucionalidad o no de las candidaturas independientes) se dio con una votación dividida de seis ministros a favor y cinco en contra, la Corte confirmó el criterio que años atrás había asumido el Tribunal Electoral y que reconocía la validez constitucional de esas candidaturas así como la legítima potestad del legislador para incluirlas o no en las normas electorales.

Con lo anterior, se abrió la puerta para que el legislador local y federal decida establecer o no las candidaturas independientes como vías alternas a la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos, con plena potestad en el ámbito de su competencia, al prevalecer la interpretación judicial de que la Constitución ni las impone ni las prohíbe.

#### *B. Movimientos y grupos políticos*

Como un mecanismo alternativo a los partidos políticos para ejercer el derecho de asociación política, la ley electoral establece la figura de las agrupaciones políticas nacionales, entendidas como “formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada”. Estas figuras, que deben pasar por un proceso de creación menos complejo (en términos de sus requisitos) que los partidos políticos, están sujetas a las mismas obligaciones de conducirse en su vida interna conforme a los principios democráticos y de cumplir la ley y hacer cumplirla a sus afiliados.

Las agrupaciones políticas nacionales no nacen con una finalidad eminentemente electoral, aunque no están impedidas de participar, si bien asociadas a algún partido político mediante un “convenio de colaboración”, en las campañas electorales.

A pesar de tener en su origen una razón de ser diferente y paralela a la de los partidos políticos, en diciembre de 2003 una reforma legal —que agravó los requisitos de constitución de los partidos políticos— estableció que sólo las agrupaciones políticas nacionales podían constituir partidos políticos, con lo que pasaron a convertirse en las antesalas de los futuros partidos.



Una forma afín a la de los partidos políticos nacionales son los partidos políticos locales, que a diferencia de aquéllos, que tienen el derecho de participar en todas las elecciones estatales y municipales del país, éstos solamente pueden contender en las elecciones de la entidad federativa de que se trata.

## VI. EVALUACIÓN FINAL

Un análisis sobre las elecciones en México no puede obviar el hecho de que el tránsito a la democracia es el resultado, en gran medida, de las sucesivas reformas electorales que se fueron gestando a lo largo de 30 años en el ámbito federal, mismas que fueron acompañadas también de profundas transformaciones institucionales en esa materia que se llevaron a cabo en el ámbito de las entidades federativas. Desde esta perspectiva, no es errado sostener que la transformación política del país ha tenido lugar gracias a las negociaciones, acuerdos y pactos alcanzados por los diferentes partidos políticos para realizar las reformas constitucionales y legales que se dieron fundamentalmente en materia electoral.

El proceso de cambio político que transformó radicalmente al país y que lo vio pasar al cabo de 30 años de un escenario monocolor en el que un partido monopolizaba prácticamente todo el espacio de representación política, a una realidad variopinta en la que la cerrada disputa electoral por el poder es una realidad en prácticamente todos los comicios que se realizan en los diversos niveles de gobierno en el país. En tres décadas pasamos de una situación en la que había un control hegemónico de un solo partido político de cualquier espacio público, a otro, radicalmente diferente, en el que cotidianamente se recrean fenómenos de falta de mayorías y de “gobiernos divididos”. Esa transformación no puede entenderse sino mediante el análisis de las continuas reformas electorales que fueron cambiando, poco a poco y de manera paulatina, el rostro político del país. En ese contexto, el reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público, su fortalecimiento jurídico, institucional y económico, ha constituido un eslabón fundamental de la mecánica del cambio político mexicano. Pero, al mismo tiempo, la creación de autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, dotadas de las facultades legales y de los instrumentos institucionales necesarios para lle-

var a cabo su función, ha sido un complemento indispensable. Sólo de esta manera fue posible fortalecer la confianza de la ciudadanía mexicana en los comicios y asentar conceptos como la transparencia y la credibilidad en el centro de la lucha pacífica y civilizada por el poder político. Basta con voltear la vista hacia el pasado reciente para constatar que, a pesar de algunos retrocesos identificables y de ciertos sobresaltos recurrentes, las elecciones se han convertido en el instrumento idóneo para encauzar la lucha plural por el poder político. Y ese paso desde un sistema de partido hegemónico hacia un régimen democrático en el que la pluralidad política se encuentra institucionalizada y representada, no se dio por arte de magia. Fueron las reformas electorales, con los acuerdos políticos que les dieron forma y sustento, las llaves que permitieron dicha transformación.

En buena medida puede afirmarse, sin temor a equivocación, que las reformas electorales han tenido éxito en nuestro país porque fueron el resultado de un conjunto de procesos políticos de concertación incluyente en los que la ciudadanía pudo observar traducidas en acuerdos y normas sus legítimas aspiraciones democráticas. En el ámbito federal, la sucesión de las reformas electorales que delinearon la ruta de ese cambio gradual pero profundo marcó la ruta por la que se desplegó el núcleo central de la mecánica del cambio político mexicano desde un sistema político de partido hegemónico (y por ello antidemocrático) hacia una democracia plural y competitiva que se recrea constantemente en cada elección. Y ello sólo fue posible gracias a la madurez política de los diferentes actores involucrados, a su disposición a la negociación y a la aceptación de las bondades que traen aparejadas la dialéctica democrática y el acuerdo político. Además, la construcción de la democracia mexicana también ha encontrado un asidero fundamental en el ámbito de las entidades federativas que integran a la República. En un cierto sentido es atinado afirmar que la transición hacia la democracia también fue un proceso que se construyó desde la periferia hacia el centro y desde lo local hacia lo federal. Desde esta perspectiva, las ciudadanías y los actores políticos —en plural— de los estados integrantes de la Federación contribuyeron activa y determinadamente en la construcción de la democracia mexicana. Las Constituciones y legislaciones de las diferentes entidades federativas —a diferentes ritmos y con diversas intensidades— fueron permitiendo que la competencia democrática fluyera por los canales institucionales en el

momento de integrar a los poderes municipales y locales. Y todo ello fue posible porque existió un compromiso político entre los diferentes actores de todos los partidos y de todo el país. Prueba de ello es que el fenómeno de la alternancia se presentó precisamente, en primera instancia, en el ámbito municipal y luego en el ámbito local.

Al tratar el problema del Parlamento en sus varios ensayos sobre la forma de gobierno democrática, Hans Kelsen nos ofrece un retrato insuperable de las virtudes indispensables e imprescindibles de este “compromiso” entre los diferentes actores políticos: el “compromiso significa posponer lo que divide a los asociados para privilegiar lo que los une. Cada acuerdo, cada pacto, es un compromiso, porque compromiso significa recíproca tolerancia”.<sup>38</sup> Según el propio Kelsen, casi como un recordatorio de lo que han sido nuestras reformas electorales y como una advertencia de que deben seguir siendo, remata con la siguiente idea: “todo el procedimiento parlamentario busca alcanzar una vía intermedia entre intereses opuestos, un arreglo entre las fuerzas políticas antagónicas... su sentido profundo [de este procedimiento] es [lograr] que, a partir de la contraposición de tesis y antítesis de los intereses políticos, de alguna manera nazca una síntesis, que no es otra cosa que un compromiso”.<sup>39</sup> En la materia que nos ocupa, el tema del compromiso, que debe ser resultado de una deliberación y de una negociación amplia y responsable, es particularmente relevante porque se trata de acordar las “reglas del juego” con las que se competirá por el poder político. Y, si como advertía Bobbio, la democracia se refiere, primordialmente, al conjunto de reglas que nos dicen quién está autorizado para decidir y cómo (bajo cuáles procedimientos) debe hacerlo, por lo que podemos afirmar que esta forma de gobierno es, simplemente, “un conjunto de reglas de procedimiento para la formación de decisiones colectivas, entonces, ese compromiso detrás de las reglas debe ser lo más incluyente posible. De ello depende, en gran medida, que el sistema democrático se caracterice por permitir resolver pacíficamente las diferencias con el máximo de consenso y con el mínimo de imposición.”<sup>40</sup>

Y es que una de las características propias del cambio político en nuestro país es precisamente el espíritu pacticio y consensual que subya-

<sup>38</sup> Kelsen, H., *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 178.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 179.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 380.

ce a las reformas electorales. No todas ellas fueron el resultado de una votación unánime del partido en el gobierno con la oposición, es cierto —de hecho no fue sino hasta la reforma constitucional de 1996 cuando los cambios constitucionales en materia electoral fueron aprobados con la unanimidad de las fuerzas políticas—, pero también lo es que en cada una de las cinco grandes reformas electorales previas se fueron incorporando las demandas fundamentales que la oposición iba planteando y que poco a poco fueron modelando al sistema político. Una ojeada a las comparecencias que los diversos actores políticos de oposición plantearon en su momento durante los foros que antecedieron a la reforma electoral de 1977 pueden ilustrar que las líneas fundamentales de los que serían los cambios que a la postre se introdujeron en las reglas del juego electoral habían sido delineadas en buena medida en las demandas opositoras al régimen de la Revolución. Ese proceso de democratización se centró en la construcción y el constante mejoramiento de una serie de procedimientos y de instituciones electorales que garantizaran que el derecho de voto de los ciudadanos fuera respetado y que las reglas del juego democrático efectivamente se cumplieran. En ese sentido, los recientes cambios constitucionales de 2007, que modifican profundamente las reglas de la competencia democrática al establecer una nueva regulación en el acceso y en el uso de los medios electrónicos de comunicación en la contienda política, vienen a ser un corolario que apunta a la calidad de las contiendas electorales y que remata —al menos hasta que la realidad política imponga la necesidad de nuevos cambios— las transformaciones operadas a lo largo de treinta años y que permitieron la democratización del Estado mexicano.

Lo anterior permite sostener que desde hace más de una década prevalece en el país una “normalidad democrática” en la que las controversias políticas que naturalmente se manifiestan durante los procesos electorales son resueltas por la vía institucional y de conformidad con los procedimientos establecidos para ello.

Desde ese punto de vista, la original construcción institucional y las nuevas reglas que poco a poco se fueron forjando a lo largo de las reformas electorales de los últimos diecisiete años cumplieron su cometido en la medida en la que constituyeron los márgenes dentro de los cuales los conflictos derivados de las elecciones pudieron procesarse de manera pacífica.

## REFORMA ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA: EL CASO DE NICARAGUA

Sergio J. CUAREZMA TERÁN  
Francisco ENRÍQUEZ CABISTÁN

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reformas al régimen presidencial*. III. *Entidades de rendición de cuentas*. IV. *El sistema electoral: el voto preferencial y las listas cerradas, bloqueadas o no bloqueadas*. V. *Impacto de los sistemas de representación proporcional personalizada*. VI. *Modalidades de empadronamiento y voto de los ciudadanos*. VII. *La reelección*. VIII. *El tema de género y las cuotas*. IX. *Los mecanismos de democracia directa*. X. *Organismos electorales*. XI. *Sistema de partidos políticos*. XII. *Conclusiones y recomendaciones*.

### I. INTRODUCCIÓN

Cuando se habla de sistemas de gobierno se hace referencia al sistema presidencialista y al sistema parlamentario; aunque hay diversos autores que señalan la creación de un sistema semipresidencial o mixto, como es el caso de Francia.

El sistema presidencial tiene su origen en la revolución liberal de Estados Unidos de 1776 y su posterior Constitución Política (1787). Ahí se trata de plasmar un sistema de elección y de participación ciudadana más directo y de mayor presencia.<sup>1</sup> En ese sentido, este tipo de sistema de go-

<sup>1</sup> A George Washington le ofrecieron, una vez terminada la revolución de 1776, seguir utilizando el sistema de Inglaterra (parlamentario), siendo él primer rey de Estados Unidos bajo el seudónimo: George I. No obstante, decidió crear un sistema de mayor presencia ciudadana, siendo el sistema presidencial, conocido como un mecanismo de elección con una votación directa, universal y secreta.

bierno es de carácter unitario o monista:<sup>2</sup> el presidente de la República es jefe de Estado, de gobierno y de las fuerzas armadas, y es electo, al igual que el Parlamento y el vicepresidente de la República, mediante sufragio universal, secreto y directo; relacionándose con el resto de poderes del Estado en cada actuación, como expresa Montesquieu, un adecuado funcionamiento y control entre los diversos poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial; en el caso de Nicaragua el Electoral, artículo 129 de la Constitución Política de Nicaragua —en adelante CN—).

Esta situación refleja que más que una división de poderes, existe, en palabras del profesor Prosper Weils, “un verdadero reparto de poderes, en donde el Ejecutivo se queda con la parte del león”,<sup>3</sup> es decir, que el Poder Ejecutivo es el mayor beneficiado dentro de lo que se ha repartido. Así, el sistema presidencial crea, en la mayoría de las situaciones, una vulneración a la legalidad y legitimidad contenida en el Estado de derecho, haciendo que las democracias se transformen en algo virtual al haber crisis que responden a una cultura política que satisface sus propios intereses y no los de la colectividad, es decir, que es un sistema más vulnerable que el parlamentario al momento de ejercer control sobre los que ejercen el poder, ya que en muchos de los casos puede existir un caudillo que controle los demás poderes, desde el Ejecutivo, para crear un sistema que no es propio de las democracias contemporáneas.

En cambio, el sistema parlamentario establece mayor control y presencia soberana en el Parlamento, al radicar allí la voluntad general. Este sistema surge en Inglaterra, con la solidificación del Parlamento y la De-

<sup>2</sup> Además, de este tipo de Poder Ejecutivo existen el *Ejecutivo colegiado*, el cual ejerce su funcionamiento alrededor de un órgano colegiado (por ejemplo Francia en 1793); *Ejecutivo dualista*, en el cual la función de gobierno y Estado es compartida, la primera por una persona electa dentro del Legislativo, y la segunda lo realiza el rey; y el *Ejecutivo presidencial parlamentario*, en éste el gobierno ejerce un enorme poder, su jefe es electo dentro de la mayoría parlamentaria; en cambio el Estado lo guía el rey, quien es un moderador, una figura representativa, un símbolo de la nación (por ejemplo la actual España, Alemania, Holanda, etcétera).

<sup>3</sup> El profesor Weils compara este reparto de poderes con la vida nómada de los leones. Ya que mientras la leona caza lo que se van a comer durante el día en la manada, el león (el jefe) descansa. Una vez que la leona regresa de la caza, el primero en probar lo cazado es el león, una vez que éste no quiere lo que sobra se lo dan a las crías, y una vez que han terminado de comer, es decir lo último que queda, es para la leona.

Esta tesis la va a desarrollar posteriormente Hermann Heller, y será conocida como la *teoría residual del poder*.

claración de Petición de Derechos de 1628; aunque se tiene como antecedentes contemporáneos al mismo, la primera (1215) y la segunda (1225) carta magna inglesa, en donde se le quitan funciones propias del rey y se distribuyen entre los diferentes estamentos que existían. Más adelante el Parlamento tendrá mayor beligerancia con el *Bill of Rights* de 1689, producido por la revolución de Inglaterra un año antes.

En el parlamentarismo, el Ejecutivo y el Legislativo tienen su fuente de origen en el Poder Legislativo. Aquí lo que importa es quién obtiene la mayoría parlamentaria para poseer el control del mismo y así nombrar al gobierno y su gabinete, es decir, que el juego político descansa en los partidos políticos y su capacidad de negociación y concesiones políticas.

El Poder Ejecutivo es dualista. El jefe de gobierno sale electo de la mayoría parlamentaria; es un auténtico líder social y político. En cambio, el jefe de Estado, en muchos de los casos, es el rey, figura emblemática de una nación; es su símbolo de unidad nacional. Existe en este sistema un mayor control<sup>4</sup> del Parlamento sobre las entidades de gobierno y de la administración pública, un mayor énfasis en el respeto indeclinable a los conceptos de legalidad y legitimidad.

Se podría decir, por ende, que la fuente del sistema de gobierno presidencial la encontramos en la Constitución de Estados Unidos de 1787, cuya influencia en las Constituciones y sistemas políticos de los demás países de América Latina, con especial interés en Nicaragua, fue determinante. Para Arend Lijphart,<sup>5</sup> la influencia de la Constitución Política estadounidense en Latinoamérica ha sido decisiva, sobre todo respecto de la adopción generalizada por parte de sus países integrantes del sistema de gobierno de tipo presidencialista.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Entre los diversos tipos de control parlamentario vale mencionar lo que George Jellinek decía, y que luego será retomado por el profesor español Jordana de Pozas, acerca de los tipos de control: el control *político* (informe, comparecencia e interpelación), *social* (el que ejerce la ciudadanía sobre las personas que ostentan el poder, como los medios de comunicación social) y *jurídico* (ejercido ante los tribunales de justicia). Esta teoría es expuesta por O'Donnell de esta manera: el *accountability* puede ser horizontal (control interno) y vertical (controles externos: político, jurídico o legal y social).

<sup>5</sup> *El presidencialismo vs. parlamentarismo*, Buenos Aires, 1988, p. 5.

<sup>6</sup> En este sistema, además de que se posee un Estado unitario con separación de poderes tripartista, un presidente electo directamente, universalmente y por secreto, existe, en la mayoría de los casos, un Parlamento bicameral, una enumeración exhaustiva de derechos individuales y colectivos, y limitaciones al "continuismo" y a la acción de las fuerzas armadas.

El sistema presidencial nace de la necesidad de hacer un pacto federal entre Estados independientes, con una división y un equilibrio de poderes que pretende:<sup>7</sup>

- a) Un sistema que evite los abusos, preservándose la seguridad o libertad pública, en palabras de Montesquieu.
- b) Una auténtica división del trabajo para lograr resultados más eficientes y eficaces que permitan alcanzar objetivos y decisiones claras.
- c) Hacer posible que los ciudadanos alcancen un mayor grado de autonomía posible, es decir, mayor participación ciudadana.

Nicaragua en su historia constitucional ha adoptado, sin excepción alguna, el sistema presidencial como forma de gobierno. Resulta interesante la CN que se promulga el 3 de abril de 1974 que aboga por la unidad centroamericana (artículo 5o.), la laicidad del Estado (artículo 7o.), la inviolabilidad del derecho de propiedad (artículo 82), el establecimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y deja establecidos los poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral. En lo que respecta al sistema de gobierno, proclama, igual que las anteriores Constituciones, el sistema presidencial, cuyo titular es el presidente de la República electo por voto popular y directo (artículo 180) para un periodo de seis años, sin derecho a reelegirse (artículos 183 y 185, CN de 1974).

Después de la entrada en vigencia de la Constitución de 1974 se originaron crisis políticas en el país debido a la distribución indiscriminada de cargos por los partidos pactistas y la permanencia de la dictadura de los Somozas. Los estudiantes y demás sectores de la población comenzaron a unirse y a protestar por la situación de opresión y pobreza que vivía el país. El 19 de julio de 1979, la dictadura sucumbió ante la presión de unidad de los nicaragüenses; se instauró una Junta de Gobierno, que dicta un decreto instaurando un nuevo gobierno de reconstrucción nacional y organizando el Estado en: Junta de Gobierno, Consejo de Estado y los tribunales de justicia (artículo 9o.). De 1979 a 1987 no se promulgó ninguna Constitución Política sino dos estatutos que suplieron a la Constitución Política, el primero es el Estatuto sobre Derechos y Garantías, y el segundo el Estatuto sobre Derechos Fundamentales.

<sup>7</sup> Elster, John *et al.*, *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, p. 125.



El 21 de febrero de 1985 se reforma el Estatuto Fundamental y se crea al Consejo Supremo Electoral como poder del Estado. Se crea, además, una Ley de Partidos Políticos, poco proporcional, inflexible y con poca participación política, como en las elecciones de 1984. Igual característica poseía la Ley Electoral de 1988. En 1987 se promulga una nueva Constitución Política presidencial<sup>8</sup> (de un gran poder), pues el presidente era jefe de Estado, de gobierno y de las fuerzas armadas, electo al igual que el vicepresidente por sufragio. Daniel Ortega y Sergio Ramírez encabezaron el gobierno sandinista de 1980 a 1990. En 1990, producto de la presión internacional, se convocó a elecciones. El 31 de enero de ese año se lleva a cabo una reforma constitucional para convocar a elecciones nacionales el 25 de febrero, gana las elecciones la señora Violeta Barrios (viuda) de Chamorro, de la coalición política de la Unión Nacional Opositora (UNO).

## II. REFORMAS AL RÉGIMEN PRESIDENCIAL

Desde 1990 se ha profundizado el debate para reformar la Constitución Política con la finalidad de reducir potestades al presidente de la República, institucionalizar el país y elevar a primer poder del Estado a la Asamblea Nacional.

Es así que en 1995 entran en vigencia las reformas parciales a la Constitución Política. El primer paso importante que se da es que Nicaragua se constituye en un Estado social de derecho<sup>9</sup> (artículo 130, párrafo 1). También se limita en muchas funciones al presidente de la República: se le prohíbe dictar decretos con fuerza de ley sólo en materia administrativa; se le prohíbe dictar leyes delegadas y reglamentos autónomos o independientes para evitar la fractura del principio de legalidad, y que la única institución facultada para aprobar leyes era el Poder Legislativo, que se eleva a primer poder del Estado. A nuestro parecer, el

<sup>8</sup> Por ejemplo, se le permitía al presidente de la República la reelección, dictar decretos con fuerza de ley, reglamentos autónomos o independientes y leyes delegadas, entre otras funciones.

<sup>9</sup> Véase Cuarezma Terán, Sergio y Enríquez Cabistán, Francisco “Aspectos básicos del control constitucional en Nicaragua”, *Derechos humanos y jurisdicción constitucional*, Centro de Estudio e Investigación Jurídica-Fundación Konrad Adenauer, 2006, pp. 236-241.

sistema presidencial se transforma, dando lugar a un sistema semiparlamentario donde el presidente de la República tiene que rendir cuentas de sus actuaciones a la Asamblea Nacional.

En 2000 se da otra reforma parcial a la Constitución Política mediante el pacto o acuerdo político efectuado entre el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). En dicho pacto político se da una distribución de los poderes e instituciones del Estado por el PLC y el FSLN. Además, se le otorga la diputación automática a los ex presidentes y vicepresidentes de la República.

La última reforma parcial a la Constitución se realiza en 2005, en la cual la Asamblea Nacional se fortalece al afirmar que cualquier ministro, viceministro, embajador o miembro de la administración pública debe ser ratificado por ella. Esto provocó la discordia con el Poder Ejecutivo, que aludía la vulneración a la Ley 290, de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo, que establece que el presidente de la República es el único facultado para nombrar a dichas autoridades. La crisis política llegó a tal nivel que las fuerzas políticas tuvieron que promulgar una ley secundaria, denominada Ley Marco, que suspendía la entrada en vigencia de la reforma constitucional hasta el 20 de enero de 2007. En ese mismo mes, estando en el gobierno el FSLN, llegó a un pacto o acuerdo con la Alianza Liberal Nicaragüense Partido Conservador (ALN) para prorrogar nuevamente la entrada en vigencia de dicha reforma constitucional, ahora para enero de 2008.

Estas reformas al sistema presidencial nicaragüense fortalecen la idea de una Asamblea Nacional más fuerte y de mayor preponderancia que los demás Poderes del Estado.

### *1. Poderes constitucionales conferidos al presidente de la República y al Poder Legislativo*

#### *A. La ley como expresión de la soberanía*

Con la reforma constitucional de 1995 se estableció que la Asamblea Nacional se eleva a primer poder del Estado donde descansa el mandato de la soberanía nacional, y es la única facultada para dictar leyes (artículo 138, inciso 1, CN); por lo tanto, las leyes delegadas, los decretos con fuerza de ley y los reglamentos autónomos o independientes que estaban vigentes desde la CN de 1987 fueron derogados.

### *B. De la iniciativa de ley en la Asamblea Nacional*

Según el artículo 140 CN, tienen iniciativa de ley cada uno de los diputados de la Asamblea Nacional, quienes además gozan del derecho de iniciativa de decretos, resoluciones y declaraciones legislativas; también tienen tal prerrogativa el presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Supremo Electoral, los consejos regionales autónomos y los concejos municipales, en materias propias de su competencia, y los ciudadanos. En este caso, una iniciativa ciudadana deberá ser respaldada por un número no menor de cinco mil firmas. Se exceptúan las leyes orgánicas, tributarias o de carácter internacional, amnistía e indulto.

El artículo 141 CN refiere que los proyectos de ley, decretos, resoluciones, acuerdos y declaraciones requerirán, para su aprobación, del voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados presentes, salvo en los casos en que la Constitución exija otra clase de mayoría. Toda iniciativa de ley deberá ser presentada con su correspondiente exposición de motivos en la Secretaría de la Asamblea Nacional. Todas las iniciativas de ley presentadas, una vez leídas ante el plenario de la Asamblea Nacional, pasarán directamente a comisión. En caso de iniciativa urgente del presidente de la República, la Junta Directiva podrá someterla de inmediato a discusión del plenario si se hubiera entregado el proyecto a los diputados con cuarenta y ocho horas de anticipación.

El mismo texto establece que los proyectos de códigos y de leyes extensas, a criterio del plenario, pueden ser considerados y aprobados por capítulos. Recibido el dictamen de la comisión dictaminadora, éste será leído ante el plenario y será sometido a debate en lo general; si es aprobado, se debatiría en lo particular. Una vez aprobado el proyecto de ley por la Asamblea Nacional, será enviado al presidente de la República para su sanción, promulgación y publicación, salvo aquellos que no requieren tales trámites. No necesitan sanción del Poder Ejecutivo las reformas a la Constitución y las leyes constitucionales, ni los decretos aprobados por la Asamblea Nacional. En caso de que el presidente de la República no promulgara ni publicara el proyecto de las reformas a la Constitución o a las leyes constitucionales, y cuando no sancionare, promulgare ni publicare las demás leyes en un plazo de quince días, el presidente de la Asamblea Nacional mandará publicarlas por cualquier medio de comunicación social escrito, entrando en vigencia desde dicha fecha, sin perjui-

cio de su posterior publicación en *La Gaceta, Diario Oficial*, la que deberá hacer mención de la fecha de su publicación en los medios de comunicación social.

Como hemos indicado, las leyes serán reglamentadas cuando ellas en su texto expresamente así lo determinen. La Junta Directiva de la Asamblea Nacional encomendará la reglamentación de las leyes a la comisión respectiva, para su aprobación en el Plenario, cuando el presidente de la República no lo hiciere en el plazo establecido (sesenta días). Las leyes sólo se derogan o se reforman por otras leyes y entrarán en vigencia a partir del día de su publicación en *La Gaceta, Diario Oficial*, excepto cuando ellas mismas establezcan otra modalidad. Cuando la Asamblea Nacional apruebe reformas sustanciales a las leyes, podrá ordenar que su texto íntegro con las reformas incorporadas sea publicado en *La Gaceta, Diario Oficial*, salvo las reformas a los códigos. Las iniciativas de ley presentadas en una legislatura y no sometidas a debate serán consideradas en la siguiente legislatura. Las que fueren rechazadas no podrán ser consideradas en la misma legislatura.

### *C. Poder de veto*

Producto de las reformas constitucionales de 1995, se faculta al presidente de la República para vetar una ley, total o parcialmente, una vez que ha sido aprobada por la Asamblea Nacional y tendrá un plazo de 15 días para sancionar, promulgar y publicar dicho proyecto de ley; de lo contrario pierde dicha facultad, asumiéndola el presidente de la Asamblea Nacional, quien publicará el proyecto de ley en cualquier medio de información de circulación nacional. El presidente de la República, a diferencia de otras naciones donde no se justifica el veto, tiene la potestad de razonar el veto. Si el veto es total, éste podrá ser rechazado por la Asamblea Nacional con un número de votos que exceda la mitad del total de los diputados, en cuyo caso el presidente de la Asamblea Nacional lo mandará publicar. Si el veto es parcial, deberá motivar cada uno de los artículos que se rechazan; la comisión correspondiente deberá dictaminar sobre cada uno de los artículos vetados. La Asamblea, con un número de diputados que exceda la mitad de sus miembros, podrá rechazar el veto de cada artículo, en cuyo caso el presidente de la Asamblea Nacional lo mandará publicar (artículo 143 CN). Hay que destacar que el presidente

de la República no puede vetar las reformas constitucionales o alguna ley de naturaleza constitucional (artículos 141 y 142 CN).

*D. Decretos ejecutivos en materia administrativa  
y reglamentos delegados*

En el caso de los decretos, éstos sólo podrán ser dictados por el presidente de la República cuando los mismos tengan fuerza de ley y se refieran al ámbito de la administración pública, para evitar el riesgo de que el presidente legisle. Los reglamentos sólo podrán ser delegados o administrativos cuando la ley así lo disponga, y para ello el presidente de la República tendrá un plazo de 60 días, de lo contrario pierde la potestad reglamentaria y pasa a manos de la Asamblea Nacional (artículo 141, inciso 10, CN).

*E. Definición del presupuesto*

El presupuesto es la matriz donde quedarán establecidas las finanzas del Estado, todos sus ingresos y egresos. El mismo deberá ser aprobado por la Asamblea Nacional por medio de ley, previa elaboración del proyecto por parte del Ejecutivo y previa consulta a los diversos sectores nacionales (artículo 112 CN).

El artículo 113 CN manifiesta que le corresponde al presidente de la República elaborar el proyecto de Ley anual del Presupuesto General de la República, que debe ser presentado a finales de octubre de cada año para su debida discusión y aprobación en la Asamblea Nacional. Teóricamente, el 15 de diciembre es el último día de la legislatura para aprobar el presupuesto general de la República, pero en la práctica legislativa es permitida su aprobación en la posterior legislatura, según los acuerdos políticos que alcancen las fuerzas políticas mayoritarias. Por otra parte, y como efectos de la reforma constitucional de 1995, le corresponde a la Asamblea Nacional la creación y aprobación a través de ley de nuevos tributos, los cuales no podrán ser confiscatorios. El tributo que sea aprobado deberá establecer su incidencia, tipo impositivo y las garantías a los contribuyentes.

El Estado no obligará a pagar tributos si no están establecidos previamente en la ley (artículos 114 y 115 CN). En el supuesto de un estado de

emergencia, el presidente de la República tendrá que aprobar dicho estado de emergencia a través de su Consejo de Ministros, para convocar de urgencia a la Asamblea Nacional para que coordinen lo que estimen a bien.

#### *F. Sobre tratados internacionales*

En materia de tratados internacionales, la CN establece que “le corresponde [al presidente de la República] dirigir las relaciones internacionales de la República. Negociar, celebrar y firmar los tratados, convenios o acuerdos y demás instrumentos internacionales” (artículo 150, inciso 8). No obstante, para que entren en vigencia requieren de la aprobación de la Asamblea Nacional, los cuales sólo podrán ser debatidos en lo general (artículo 138, inciso 12, CN). La reforma constitucional de 2004 elimina el plazo de los 15 días que tenía el Legislativo para aprobar los tratados, convenios, acuerdos y demás instrumentos internacionales, promoviendo en algunos casos omisión constitucional de los legisladores.

### *2. Poderes del presidente de la República no plasmados en la Asamblea Nacional*

#### *A. Nombramiento del gabinete*

El presidente de la República es, según nuestra CN, jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe supremo de las fuerzas armadas (artículo 144 CN), debiendo obediencia a la CN y las leyes de la República. Es una institución independiente que tiene la potestad de nombrar a su gabinete, designar al procurador general de la República y a los jefes de misiones diplomáticas permanentes, entre ellos embajadores.

#### *B. Formación del gabinete*

El presidente de la República es también el gran regulador de la administración pública<sup>10</sup> en sus diferentes modalidades, en especial de los ór-

<sup>10</sup> En Nicaragua no existe una ley general de la administración pública ni ley de responsabilidad patrimonial del Estado.

ganos centralizados. Según el artículo 150, inciso 6, CN, le corresponde al presidente de la República nombrar y destituir a sus ministros y viceministros de Estado, como entes centralizados. En este sentido, el presidente de la República tiene el poder de nombrar, sancionar, vigilar, resolver conflictos, etcétera. El presidente de la República es el coordinador del Consejo de Ministros y de las actuaciones y decisiones que de ahí se produjeran como, por ejemplo, un decreto de estado de emergencia para ser enviado para su ratificación a la Asamblea Nacional. Al vicepresidente de la República le corresponde colaborar con el presidente y desempeñar las funciones que le señale la CN y las que le delegue el mismo directamente o a través de ley (artículo 145 CN).

### *C. Destitución del gabinete, censura y controles parlamentarios*

Los ministros y viceministros de Estado pueden ser destituidos y removidos de sus cargos en cualquier momento por el presidente de la República. Los ministros tienen derecho de palabra en la Asamblea Nacional y las comisiones respectivas; forman parte de los debates legislativos pero sin voto. Entre los mecanismos de control del Legislativo a funcionarios del Ejecutivo establecidos en las reformas constitucionales de 1995 se encuentran el informe, la comparecencia e interpelación (artículo 138, inciso 4, CN).

La forma de control más estricta es la interpelación, ya que obliga al funcionario a no sólo explicar punto a punto el informe que rinde al Legislativo, sino que está obligado a contestar cada una de las interrogantes que los parlamentarios tengan y que puedan surgir durante la interpelación. Inclusive se podría dar un voto de desconfianza donde se podría recomendar la destitución del funcionario, pero que al fin y al cabo va a depender de la decisión del presidente de la República, quien es el encargado de nombrarlo. Igual sucede con el voto de solidaridad, que tiene que ser ratificado por el presidente de la República. Son formas de control parlamentario y no propias de un sistema presidencial. Hasta la fecha no se ha dado ningún caso de interpelación por no tenerse los acuerdos políticos que podrían llegar a concretizarla. Por otro lado, puede darse la privación de inmunidad con el voto cualificado del funcionario público cuando existen indicios fuertes de la comisión de un hecho delictivo, para que *a posteriori* sea llevado a las instancias judiciales respectivas y responda por los hechos imputados. Generalmente se utiliza como un pre-

juicio, en el cual el funcionario no goza de las garantías propias del debido proceso legal.

#### *D. Rendición de informe del Ejecutivo*

El presidente de la República debe rendir personalmente, o a través del vicepresidente de la República un informe anual de su gestión ante la Asamblea Nacional (artículo 150, inciso 15, CN).

#### *E. Solicitud de permiso del presidente de la República al Legislativo*

El presidente sólo puede ausentarse del país por 3 meses con autorización de la Asamblea Nacional o por el término que ésta establezca, siempre que deposite sus funciones en el vicepresidente de la República; en caso de pasar el término de permiso del Legislativo o sea declarado con falta temporal o definitiva (muerte, renuncia aceptada por la Asamblea e incapacidad declarada por dos tercios del total de diputados), a lo cual la Asamblea debe nombrar un nuevo vicepresidente; en caso de que fallezca el vicepresidente asumirá su cargo el presidente de la Asamblea Nacional (artículo 150 CN).

### III. ENTIDADES DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Dentro de las instituciones de rendición de cuentas que se han creado, existen:

#### *1. Contraloría General de la República*

Nace al inicio de la Revolución Popular Sandinista (1979) como un ente personalizado y guiado por una persona denominada contralor general de la República. En el 2000 pasó a ser colegiada y su relación institucional con sus funciones y la sociedad aumentó al girar sus actividades alrededor de la independencia orgánica, funcional, financiera y administrativa que pudiera tener; además tendrá por competencia ser el órgano rector del sistema de control de la administración pública y fiscalización de los bienes y recursos del Estado (artículo 154 CN). Entre sus funcio-



nes se encuentran la de establecer el sistema de control que de manera preventiva asegure el uso debido de los fondos gubernamentales; el control sucesivo sobre la gestión del presupuesto general de la república; y el control, examen y evaluación de la gestión administrativa y financiera de los entes públicos, los subvencionados por el Estado y las empresas públicas o privadas con participación del capital público (artículo 155 CN). Para tales efectos, recibe denuncias y emite resoluciones de las que se desprenden responsabilidades civiles, administrativas y penales; en este último caso, las diligencias son remitidas al Ministerio Público para que ejerza la respectiva acción penal que se derive del caso. En el proceso de formación del expediente administrativo no se garantiza al funcionario investigado las garantías constitucionales del debido proceso.

Para efectos anteriores, el artículo 154 establece que para dirigir la Contraloría General de la República se crea el Consejo Superior de la Contraloría General de la República, que estará integrado por cinco miembros propietarios y tres suplentes, electos por la Asamblea Nacional para un periodo de cinco años (artículo 138, inciso 9, *c*), dentro del cual gozarán de inmunidad para un periodo de cinco años. Las funciones de los miembros suplentes son para suplir única y exclusivamente las ausencias temporales de los miembros propietarios, quienes la ejercerán por previa escogencia del miembro propietario a quien sustituyan.

Se podrá dar, en caso de que el funcionario haya actuado indebidamente, una remoción por la Asamblea Nacional, previa aceptación aprobada por 56 votos.<sup>11</sup>

## 2. *Ministerio Público*

Es una entidad reciente. Representa a la víctima del delito. Sus actuaciones giran alrededor de su independencia orgánica, funcional, financie-

<sup>11</sup> Entre 1999 y 2006 se han encontrado con responsabilidad administrativa (1,331), civil (612) o presunción penal (262) a servidores públicos, para un total de 1,339 servidores públicos; sin embargo, el Poder Judicial ha amparado a 1,344 servidores públicos, la cifra es mayor, aunque parezca contradictoria, porque el servidor público ante el temor de ser investigado por dicha institución recurre de amparo ante el Poder Judicial. El perjuicio que se ha causado al patrimonio del Estado es, entre las glosas civiles y penales, de un total de \$1,731,650,347.90 córdobas. El tipo de cambio oficial del córdoba en relación al dólar es de 18.2890 (la tasa oficial de cambio puede verse en <http://www.bcn.gob.ni/estadisticas/tasas/cambio/avisoabril07.htm>). Fuente: Oficina de Estadística y Control de Gestión de la Contraloría General de la República de 2006.

ra y administrativa. Tiene como competencia la función acusadora y la representación de los intereses de la sociedad y de la víctima del delito en el proceso penal, a través del fiscal general de la República. Sólo estará subordinado a la Constitución Política de la República y a las leyes (artículo 1o. de la Ley Orgánica del Ministerio Público).

El Ministerio Público está dirigido por un fiscal general de la República, quien es nombrado por cinco años, junto a una fiscal adjunta, por la Asamblea Nacional con 60% de votos del total de diputados presentes, de listas separadas propuestas por el presidente de la República y por los diputados, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes (artículo 138, inciso 9, *b*). En caso de una actuación indebida, podrán ser removidos en su cargo por la Asamblea Nacional, previa aceptación aprobada por 56 votos.

### 3. *Defensoría del Pueblo* (Ombudsman)

Esta institución, denominada Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, nace en 1996 como consecuencia de las reformas constitucionales de 1995 que proclamaron el mandato de crear una institución que proteja los derechos humanos de los nicaragüenses (Ley 212). Está dirigida por un procurador y subprocurador para la Defensa de los Derechos Humanos. Al igual que las otras instituciones, goza de la suficiente independencia orgánica, funcional, financiera y administrativa para ejercer sus funciones. Tiene como competencia garantizar, a través de su procurador y subprocurador, comisionados de la Asamblea Nacional y electos por ésta, la promoción, defensa y tutela de las garantías constitucionales de los ciudadanos y sus derechos humanos, a cuyo efecto podrá vigilar y controlar la actividad de la administración pública, dando cuenta a la Asamblea Nacional de las denuncias. Ejercerá las funciones que le encomienda la Constitución Política y la Ley que la regula (artículo 3o., Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Ley núm. 212) y tiene la potestad de contribuir, con las instituciones y la sociedad civil, a garantizar dentro de un Estado de derecho la seguridad de las personas y los derechos humanos incorporados en el artículo 46 de la Constitución Política. El fin fundamental de la Procuraduría será coadyuvar para lograr una sociedad más libre y más justa que posibilite el desarrollo de mejores valores morales y políticos, por lo que deberá auspiciar

la educación, la defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos en su sentido más amplio; para ello debe promover la participación de todos los sectores sociales (artículo 4o. de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Ley núm. 212).

El nombramiento del procurador para la Defensa de los Derechos Humanos es por cinco años junto al subprocurador, elegido por la Asamblea Nacional con 60% de votos del total de diputados presentes, de listas separadas propuestas por el presidente de la República y por los diputados, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes (artículo 138, inciso 9, *d*). Además, podrán ser removidos de sus cargos por la Asamblea Nacional cuando hayan actuado indebidamente, previa aceptación aprobada por 56 votos.

#### IV. EL SISTEMA ELECTORAL: EL VOTO PREFERENCIAL Y LAS LISTAS CERRADAS, BLOQUEADAS O NO BLOQUEADAS

Los sistemas electorales contemporáneos responden a los procesos y voluntades políticas que se viven en un país. De ahí el grado de avance democrático de nuestras instituciones y del desarrollo humano, económico y sostenible de las naciones. Sin democracia ni desarrollo humano, económico y sostenible, no existen sistemas electorales verdaderamente independientes, ni mucho menos un sufragio “universal, igual, directo y secreto”. El actual sistema electoral nicaragüense nace de los programas de gobierno de la Junta de Reconstrucción Nacional y el Estatuto Fundamental (20 de julio de 1979), la Ley de Partidos Políticos de 1983, la Ley Electoral de 1984 y la Constitución Política de 1987, consecuencia del proceso revolucionario que se vivió en el país desde 1979.

Desde 1990, fecha en que se reforma por primera vez nuestra Constitución Política y el adelanto a elecciones nacionales, se ha efectuado una serie de comicios electorales para presidente y vicepresidente de la República, diputados nacionales, departamentales y al Parlamento Centroamericano, de alcaldes y consejos regionales, todas juntas, hasta que en 2004 y 2005 dichos comicios se separaron; primero se realizaron las elecciones de autoridades municipales (alcaldes, vicealcaldes y concejales) y regionales; y las elecciones nacionales en 2006.

Lo anterior nos permite caracterizar el sistema electoral, de lo cual se desprenden seis elementos constitutivos, a saber:<sup>12</sup>

- 1) El número de representantes a elegir.
- 2) La distribución de las circunscripciones o distritos electorales.
- 3) Las formas de candidatura.
- 4) Las formas de expresión del voto y su procedimiento.
- 5) Las barreras.
- 6) La fórmula electoral y distribución de escaños.

El artículo 168 CN establece que al “Poder Electoral corresponde en forma exclusiva la organización, dirección y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos” y que “estará integrado por un Consejo Supremo Electoral<sup>13</sup> y demás órganos electorales subordinados” (artículo 169

<sup>12</sup> Navarro, Karlos, *La reforma al sistema electoral de Nicaragua (diagnóstico y propuesta desde la sociedad civil)*, Foro Democrático, Managua, 2004, p. 41.

<sup>13</sup> Según el artículo 173 CN, el Consejo Supremo Electoral tiene las siguientes funciones:

1. Organizar y dirigir las elecciones, plebiscitos o referendos que se convoquen de acuerdo con lo establecido en la Constitución y la ley.
2. Nombrar a los miembros de los demás organismos electorales de acuerdo a la Ley Electoral.
3. Elaborar el calendario electoral.
4. Aplicar las disposiciones constitucionales y legales referentes al proceso electoral. Asimismo, velar sobre el cumplimiento de dichas disposiciones por los candidatos que participen en las elecciones generales y municipales. En el caso de las elecciones municipales, para ser electo alcalde, vicealcalde o concejal requiere haber residido o trabajado en forma continuada en el país los cuatro años anteriores a la elección, salvo que cumpliere misiones diplomáticas o estudios en el extranjero. Además, se requiere haber residido en forma continuada los dos últimos años en el municipio por el cual se pretende salir electo.
5. Conocer y resolver en última instancia de las resoluciones que dicten los organismos electorales subordinados y de las reclamaciones e impugnaciones que presenten los partidos políticos.
6. Dictar, de conformidad con la ley de la materia, las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de plena garantía.
7. Demandar de los organismos correspondientes, condiciones de seguridad para los partidos políticos participantes en las elecciones.
8. Efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones, plebiscitos y referendos, y hacer la declaratoria definitiva de los resultados.
9. Dictar su propio reglamento.

CN), e integrado por siete magistrados propietarios y tres suplentes, electos desde el seno de la Asamblea Nacional y con la capacidad de nombrar a sus propias autoridades, entre ellas a su presidente y vicepresidente (artículo 170 CN).

Las elecciones en Nicaragua (presidencial y legislativa) se dan cada cinco años y de manera simultánea. La ley establece que se celebrarán el primer domingo de noviembre.

Las elecciones presidenciales se dan por mayoría relativa; la circunscripción es nacional, con listas bloqueadas y cerradas; con mayoría relativa uninominal en donde gana el candidato que haya obtenido el 40% del total de votos o, en su caso, el 35% de votos si hay una diferencia de 5% entre el primero y el segundo lugar. Si ningún candidato alcanza ese porcentaje se establece una segunda vuelta (artículos 146 y 147 CN). El mandato del presidente y vicepresidente de la República es para un periodo de cinco años; se permite la reelección no inmediata, esto es, en periodos alternos (artículo 148, párrafo 2, CN).

### 1. *El uso del ballotage*

La segunda vuelta electoral (*ballotage*) se convocará cuarenta y cinco días posteriores a la fecha de la primera elección (artículo 3o., párrafo 1, de la Ley Electoral, Ley núm. 331/2000, aprobada por la Asamblea Nacional el 19 de enero de 2000 y publicada en la *Gaceta* núm. 16 del lunes 24 de enero de 2000). El procedimiento electoral en este caso será establecido por el Consejo Supremo Electoral. No se ha dado ningún caso de segunda vuelta.

10. Organizar bajo su dependencia el Registro Central del Estado Civil de las Personas, la cedulación ciudadana y el padrón electoral.

11. Otorgar la personalidad jurídica como partidos políticos, a las agrupaciones que cumplan los requisitos establecidos en la ley.

12. Cancelar la personalidad jurídica de los partidos políticos que no obtengan al menos un 4% del total de votos válidos en las elecciones de autoridades generales, y cancelar o suspender la misma en los otros casos que regula la ley de la materia.

13. Vigilar y resolver los conflictos sobre la legitimidad de los representantes y directivos de los partidos políticos y sobre el cumplimiento de disposiciones legales que se refieran a los partidos políticos, sus estatutos y reglamentos.

14. De las demás que confieran la Constitución y las leyes.

De las resoluciones del Consejo Supremo Electoral en materia electoral no habrá recurso alguno, ordinario o extraordinario.

## 2. Elecciones en la Asamblea Nacional

Las elecciones para constituir la Asamblea Nacional se efectúan “a nivel de circunscripción nacional y departamental. Se ha adoptado el tipo de sistema de representación proporcional, el cual se caracteriza por utilizar distritos plurinominales de diferentes tamaños: dos grandes, tres medianas, doce pequeñas y una uninominal. La lista es cerrada y bloqueada. El elector no puede variar el orden de los candidatos de diferentes partidos. Dispone de un voto, que favorece al partido de su preferencia”.<sup>14</sup> Se efectúa de manera simultánea con las elecciones presidenciales para un periodo de cinco años.

En la elección de las autoridades parlamentarias se aplica el cociente electoral, que significa que el total de votos válidos obtenidos por un partido u organización política se divide entre el número de escaños que se están disputando; ese cociente es el mínimo que se debe alcanzar para obtener el escaño en elección. Se declararán electos de cada lista los primeros candidatos a diputados propietarios junto a los suplentes, hasta alcanzar el número de escaños obtenidos por cada organización mediante el cociente electoral. Los restantes escaños se distribuirán ordenando los nuevos votos que se obtienen por cada partido, de mayor a menor, y el escaño siguiente se asignará al partido político que tenga la media mayor. En caso de que la distribución de escaños no se complete se repetirá esta misma operación, pero ahora únicamente respecto del partido que obtuvo el escaño anterior, es decir, se divide el número total de votos entre el total de escaños asignados más uno, asignando el siguiente escaño al partido que resulte con la media mayor, y así sucesivamente si aún faltaren escaños por asignar. De acuerdo con el número de escaños adicionales obtenidos por cada partido político se declaran electos los candidatos a diputados propietarios junto a los suplentes, que siguen en el orden de procedencia de cada lista.

El artículo 147 de la Ley Electoral (Ley núm. 331/2000) establece que en el caso de los diputados por circunscripción departamental y de las regiones autónomas se hará asignando inicialmente a cada organización política escaño por cociente electoral departamental o de las regiones autónomas conforme al procedimiento siguiente:

<sup>14</sup> Navarro, Karlos, *op .cit.*, nota 12, p. 96.

- 1) Se obtendrá el cociente electoral departamental o regional dividiendo el total de votos válidos emitidos para esta elección en la correspondiente circunscripción, entre los escaños a elegirse para la misma, excepto en las circunscripciones en donde se elija solamente a uno o dos diputados, para las que el cociente electoral se obtendrá dividiendo el total de votos válidos de la circunscripción entre los escaños a distribuirse más uno.
- 2) Se asignarán a cada partido o alianza de partido en cada circunscripción tantos escaños cuantos resulten de dividir su número de votos válidos entre el cociente electoral departamental o regional.  
En los casos de las circunscripciones en donde se elija sólo a un diputado y ningún partido o alianza haya alcanzado el cociente electoral, se le otorgarán los escaños a quienes obtuvieron las dos mayores votaciones, a razón de un escaño a cada uno de ellos. Si uno de los partidos completó un cociente electoral y obtuvo un diputado, el otro escaño se le otorgará al partido que obtuvo la siguiente mayor votación en orden decreciente.
- 3) Se declararán electos de cada lista los primeros candidatos a diputados propietarios, junto a los suplentes, hasta alcanzar el número de escaños obtenidos por cada partido mediante dicho cociente electoral.

El artículo 148 expresa que para la distribución de los escaños que haga falta distribuir, se asignarán entre los partidos políticos participantes de la siguiente manera:

- a) Luego de la adjudicación anterior, se ordenarán de nuevo los votos obtenidos por cada partido de mayor a menor; el siguiente escaño se asignará al partido que obtenga la media mayor, es decir, se dividirá el número de votos obtenidos por cada partido entre el número de escaños asignados en la primera operación más uno, asignando el escaño al partido que resulte con la media mayor.
- b) En caso de que la distribución de escaños no se complete se repetirá de nuevo esta misma operación, pero ahora únicamente respecto del partido que obtuvo el escaño anterior, es decir, se divide el número total de sus votos entre el total de escaños asignados más uno, asignando el siguiente escaño al partido que resulte con la media mayor.

- c) En caso de que la distribución de escaños no se complete se repetirá de nuevo esta misma operación, únicamente respecto del partido que obtuvo el escaño anterior, es decir, se divide el número total de sus votos entre el total de escaños asignados más uno, asignando el siguiente escaño al partido que resulte con la media mayor, y así sucesivamente si aún faltaren escaños por asignar.
- d) De acuerdo al número de escaños adicionales obtenidos por cada partido político se declaran electos los candidatos a diputados propietarios junto a los suplentes que siguen en el orden de precedencia de cada lista.

Según el artículo 140 de la Ley Electoral, Ley núm. 331/2000, se establece que “la elección de los veinte diputados ante la Asamblea Nacional es de carácter nacional”, y más adelante el artículo 141 de la misma normativa expresa:

La elección de setenta (70) de los noventa (90) diputados ante la Asamblea Nacional se hará por circunscripciones departamentales y de las regiones autónomas de acuerdo con la siguiente distribución: Departamento de Boaco, dos (2) diputados ; Departamento de Carazo, tres (3); Departamento de Chinandega, seis (6); Departamento de Chontales, tres (3); Departamento de Estelí, tres (3); Departamento de Granada, tres (3); Departamento de Jinotega, tres (3); Departamento de León, seis (6); Departamento de Madriz, dos (2); Departamento de Managua, diecinueve (19); Departamento de Masaya, cuatro (4); Departamento de Matagalpa, seis (6); Departamento de Nueva Segovia, dos (2); Departamento de Río San Juan, uno (1); Departamento de Rivas, dos (2); Región Autónoma del Atlántico Sur, dos (2); y Región Autónoma del Atlántico Norte, tres (3).

### *3. Elección de diputados al Parlamento Centroamericano*

En el caso de los diputados del Parlamento Centroamericano (Parlacen), según el artículo 150: “Los candidatos a diputados al Parlamento Centroamericano serán electos en circunscripción nacional en la misma fecha de las elecciones de primera vuelta del presidente y vicepresidente de la República”; es decir, la situación de su elección es igual a la de diputados nacionales, ya que se da la aplicación del sistema de representación proporcional por cociente electoral (artículo 151 de la Ley Electro-



ral), y serán electos en los comicios de primera vuelta de presidente y vicepresidente de la República (artículo 150).

#### *4. Elección de autoridades municipales*

En lo referido a las autoridades municipales se aplica el sistema de mayoría relativa al igual que las elecciones del presidente y vicepresidente de la República, sin segunda vuelta, en donde la votación es directa, libre, secreta y personal en cada municipio, con la elección de concejales que conformarán su órgano de gobierno. El número de autoridades municipales será con base en la extensión territorial. Según la ley electoral, a Managua le corresponderá un total de 17 concejales y a los demás municipios de 30,000 habitantes le corresponderán 8 concejales. El sistema electoral a utilizar aquí es el de representación proporcional según el cociente electoral y su media mayor. Listas bloqueadas y cerradas. No existe la suscripción popular (artículos 154-157 de la Ley Electoral, Ley núm. 331/2000).

Hay que destacar que el artículo 156 de la Ley Electoral expresa que “en el municipio de Managua se elegirán a diecisiete concejales propietarios con sus respectivos suplentes. En las cabeceras departamentales o municipios con más de treinta mil habitantes se elegirán ocho concejales y en los municipios con menos de treinta mil habitantes se elegirán cuatro concejales”.

#### *5. Elección de autoridades de las regiones autónomas*

En relación con las autoridades regionales (Región Autónoma del Atlántico Sur, y Región Autónoma del Atlántico Norte), se aplicará el sistema de representación proporcional por cociente electoral de la circunscripción, saliendo electo el nuevo Consejo Regional, y los escaños que resulten asignados de acuerdo con lo mencionado se asignarán siguiendo en lo pertinente el procedimiento establecido para los diputados departamentales y de las regiones autónomas (artículos 152 y 153 de la Ley Electoral).

Según el artículo 142 de la Ley Electoral:

Los cuarenticinco miembros de cada uno de los consejos regionales de las regiones autónomas de la Costa Atlántica serán electos en quince circunscripciones de acuerdo con las siguientes demarcaciones:

Región Autónoma del Atlántico Sur:

1) Dentro del casco urbano de Bluefields, las circunscripciones:

Uno: Barrios Beholden, Pointeen y Old Bank.

Dos: Barrios Pancasán, 19 de Julio, Ricardo Morales y Tres Cruces.

Tres: Barrios Santa Rosa y Fátima.

Cuatro: Barrios Punta Fria, El Canal y Central.

Cinco: Barrios Nueva York, San Mateo, San Pedro y Teodoro Martínez.

2) Fuera de dicho casco urbano, las circunscripciones:

Seis: La zona de Paiwas.

Siete: La zona de Kukra Hill y Río Kama.

Ocho: La zona que comprende Haulover, Ricky Point, Laguna de Perlas, Raitipura, Kakabila, Set Net y Tasbapauni.

Nueve: Las islas de Corn Island y Little Island.

Diez: La zona de la Desembocadura de Río Grande.

Once: La zona de los Garífonos que comprende: Brown Bank, La Fe, San Vicente, Orinoco, Marchall Point y Wawaschang.

Doce: La zona de los Rama que comprende: Ramacay, Turwani, Duku-nu, Cane Creek, Punta Aguila, Monkey Point, Wiring Cay y Punta Gorda.

Trece: La zona de la Cruz de Río Grande.

Catorce: La zona de El Tortuguero.

Quince: La zona de Kukra River y El Bluff.

En las zonas ocho, nueve, diez, once, doce y catorce, el primer candidato de toda lista presentada deberá ser misquito, creole, sumo, garífono, rama y mestizo, respectivamente.

En cambio, para la Región Autónoma del Atlántico Norte las circunscripciones, según el mismo texto normativo, son:

Uno: Río Coco Arriba.

Dos: Río Coco Abajo.

Tres: Río Coco Llano.

Cuatro: Yulu, Tasba Pri, Kukalaya.

Cinco: Litorales Norte y Sur.

Seis: Puerto Cabezas casco urbano, sector uno.

Siete: Puerto Cabezas casco urbano, sector dos Llano Norte.

Ocho: Puerto Cabezas casco urbano, sector tres.

Nueve: Siuna, sector uno.

Diez: Siuna, sector dos.

Once: Siuna, sector tres.

Doce: Siuna, sector cuatro.

Trece: en Rosita Urbano.

Catorce: Rosita Rural, Prinzapolka y carretera El Empalme.

Quince: Bonanza.

En las circunscripciones uno, siete, trece y catorce, el primer candidato de toda lista presentada deberá ser misquito, creole, sumo y mestizo, respectivamente.

El marco electoral establece que cuando un partido político no alcanza el 4% en las elecciones, pierde automáticamente su personalidad jurídica. El sentido y alcance de esta disposición es la racionalización de la participación de los partidos políticos en relación con la cantidad, es decir, trata de evitar la participación de grandes cantidades de partidos o micropartidos políticos en una contienda electoral (artículo 173, inciso 12, CN).

Además, el artículo 82 de la Ley Electoral, Ley núm. 331/2000, manifiesta que:

Los partidos políticos o alianzas deberán presentar candidatos en todas las circunscripciones de la elección en que participen. Las listas que presenten para cada circunscripción deberán necesariamente tener el número total de candidatos, con la salvedad de las elecciones municipales, en las que se exigirá la inscripción de candidatos al menos en el ochenta por ciento (80%) de los municipios e igualmente al menos el ochenta por ciento (80%) del total de las candidaturas. No se aceptará la inscripción de un ciudadano para más de un cargo en una misma elección.

Le corresponde al Consejo Supremo Electoral resolver de manera definitiva lo referido a las impugnaciones, previo pronunciamiento de los consejos municipales y regionales electorales en las juntas receptoras de votos respectivas; así como a la proclamación de autoridades electas (artículos 171 y 172 de la Ley Electoral, Ley núm. 331/2000). Según el Consejo Supremo Electoral,<sup>15</sup> para la campaña electoral de 2006 se inscribieron cinco alianzas de partidos políticos: Alianza Partido Liberal Constitucionalista, Alianza Frente Sandinista de Liberación Nacional,

<sup>15</sup> Véase [www.cse.gob.ni](http://www.cse.gob.ni).

Alianza Liberal Nicaragüense Partido Conservador, Partido Alternativa para el Cambio, y Alianza Movimiento Renovador Sandinista. Esta variedad de alianzas políticas rompió con el bipartidismo de los últimos años, en donde sólo se presentaban a la contienda electoral dos partidos fuertes: Partido Liberal Constitucionalista y el Frente Sandinista de Liberación Nacional.

Estas alianzas de partidos políticos se mantuvieron durante toda la campaña electoral, y de acuerdo con datos proporcionados por el Consejo Supremo Electoral el día de proclamación de los resultados a los medios de comunicación (22 de noviembre de 2006), se obtuvieron los siguientes resultados en las elecciones presidenciales: la Alianza Frente Sandinista de Liberación Nacional, 37.99% de votos, resultando presidente y vicepresidente de la República Daniel Ortega y Jaime Morales Carazo, respectivamente; Alianza Partido Liberal Constitucionalista, 27.11% de votos; Alianza Liberal Nicaragüense Partido Conservador, 28.30% de votos; Alianza Movimiento Renovador Sandinista, 6.29% de votos, y Partido Alternativa para el Cambio, 0.29% de votos).<sup>16</sup>

En cambio, en las elecciones legislativas que se realizan simultáneamente a las presidenciales los resultados según el Consejo Supremo Electoral fueron: la Alianza Frente Sandinista de Liberación Nacional, 38 diputados ante la Asamblea Nacional; Alianza Partido Liberal Constitucionalista, 25 diputados; Alianza Liberal Nicaragüense Partido Conservador, 23 diputados; Partido Alternativa para el Cambio, 0 diputados ante la Asamblea Nacional, y Alianza Movimiento Renovador Sandinista, 5 diputados ante la Asamblea Nacional.

#### V. IMPACTO DE LOS SISTEMAS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL PERSONALIZADA

El no establecer listas no bloqueadas o enumerativas genera un desencanto ciudadano hacia sus autoridades, ya que el elector no tiene la oportunidad de elegir o señalar al candidato de su predilección, y por ende cuestiona el grado de legitimidad que el nominado y después electo goza. Esto genera además que existan “compromisos” entre los electos y las cúpulas de sus partidos y no en busca del interés general de la nación.

<sup>16</sup> Véase [www.elnuevodiario.com.ni/2006/11/22/politica/34599](http://www.elnuevodiario.com.ni/2006/11/22/politica/34599).

A esto se une que no hay suscripción popular a cargos públicos. La participación ciudadana se vería conculcada al juego de los partidos políticos y su facultad de postular, a pesar de que la ciudadanía tiene el derecho de ser consultada a través de referéndum y plebiscitos. No existe la suscripción popular y todo queda bajo el juego y rejuego de los partidos políticos. Retroalimenta la bipartidización de nuestro sistema electoral, favoreciendo a los partidos mayoritarios.

#### VI. MODALIDADES DE EMPADRONAMIENTO Y VOTO DE LOS CIUDADANOS

Según el artículo 47 CN, son ciudadanos nicaragüenses los que tuvieren 16 años de edad y están facultados para ejercer derechos políticos, como el derecho al voto. Una vez que se alcanza dicha edad, el ciudadano tiene el deber de dirigirse a las oficinas del CSE (algunas veces se da un llamamiento público) a solicitar su cédula de identidad para ser incluido en el padrón electoral, aunque no es obligatorio por la ley. Este trámite es personal e indelegable. Una vez inscrito en el padrón electoral, el ciudadano tiene la obligación de verificarse cuando el CSE así lo estipule. Si bien es cierto que este derecho político es un deber, no se sanciona al ciudadano por no ir a votar, queda a opción de él hacerlo (véanse los artículos 44 y siguientes de la Ley Electoral, Ley núm. 331/2000).

Una problemática que existe en referencia al padrón electoral es que éste no se encuentra depurado y no se han sacado del mismo las personas que ya fallecieron o que radican desde hace más de cinco años en otro país, por lo que se sobregira la carga laboral y eficiencia de las instituciones electorales. Por otro lado, el CSE no ha regulado aún el voto de los nicaragüenses en el exterior, lo que rompe con la igualdad y el derecho político que tienen los nicaragüenses en los procesos electorales.

#### VII. LA REELECCIÓN

Conforme al artículo 148 CN, el “presidente y vicepresidente de la República electos tomarán posesión de sus cargos ante la Asamblea Nacional en sesión solemne y prestarán la promesa de ley ante el presidente de la Asamblea Nacional”. La misma norma primaria señala que dichas

autoridades serán electas para un periodo de cinco años en sus funciones, que se contarán a partir de su toma de posesión el día 10 de enero del año siguiente de la elección, y prohíbe la reelección inmediata y ser candidato a la “Presidencia y Vicepresidencia de la República [al] que ejerciere o hubiere ejercido en propiedad la Presidencia de la República en cualquier tiempo del periodo en que se efectúa la elección para el periodo siguiente, ni el que la hubiere ejercido por dos periodos presidenciales” (artículo 147, párrafo 4, inciso *a*).

En cambio, “los diputados ante la Asamblea Nacional son electos para un periodo de cinco años, que se contarán a partir de su instalación, el nueve de enero del año siguiente de la elección” (artículo 136 CN), siendo juramentados y tomando posesión ante el Consejo Supremo Electoral, quien juramentará a la nueva Asamblea Nacional (artículo 137 CN). En este caso, no existe prohibición alguna para la reelección. Igual situación sucede para los diputados ante el Parlamento Centroamericano.

Para las autoridades municipales, como el alcalde y el vicealcalde, éstos serán electos para un periodo de cinco años y se les permite la reelección por un periodo, aunque no podrá ser para un periodo inmediato siguiente (artículo 178 CN). Igual situación sufren los gobiernos regionales ubicados en la Costa Atlántica del país.

#### VIII. EL TEMA DE GÉNERO Y LAS CUOTAS

El sistema electoral en Nicaragua ha permitido desde 1996 que los partidos políticos hayan venido implementando la participación de las mujeres y jóvenes en elección de cargos públicos con base en cuotas (30%) y que éstas estén en posiciones ganadoras, aunque esto no garantiza la legitimidad social de sus elecciones y no respondan ante el sector que representan sino a su partido político o sus intereses. Esto se hace por la voluntad de los partidos políticos, pero no es algo que la Ley Electoral establezca como un mandato a cumplirse.

#### IX. LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

La democracia directa requiere mecanismos jurídico políticos que generen legitimidad ciudadana en la toma de decisiones. Para tales efectos

y como hemos manifestado anteriormente, las elecciones, según el artículo 1o., inciso *a*, de la Ley Electoral, Ley núm. 331/2000, son:

- a) Presidente y vicepresidente de la República.
- b) Diputados ante la Asamblea Nacional.
- c) Diputados ante el Parlamento Centroamericano.
- d) Miembros de los consejos de las regiones autónomas de la Costa Atlántica.
- e) Alcaldes y vicealcaldes municipales.
- f) Miembros de los concejos municipales.

El mismo texto legal regula en el inciso *b* lo referido a las consultas populares que en forma de plebiscito o referendo haga la ciudadanía y que es regulada por los artículos 133 y 138 de la Ley Electoral, Ley núm. 331/2000, en donde se necesita la aprobación de un decreto legislativo acompañado de una iniciativa del Ejecutivo junto a cincuenta mil firmas para que el Consejo Supremo Electoral elabore, una vez aprobado el decreto legislativo, un calendario electoral, indicando las fechas para la propaganda y la elección.

La Ley de Participación Ciudadana, Ley núm. 475/2003, establece la participación ciudadana en la toma de decisiones y dice que la ley

...tiene por objeto promover el ejercicio pleno de la ciudadanía en el ámbito político, social, económico y cultural, mediante la creación y operación de mecanismos institucionales que permitan una interacción fluida entre el Estado y la sociedad nicaragüense, contribuyendo con ello al fortalecimiento de la libertad y la democracia participativa y representativa, establecido en la Constitución Política de la República (artículo 1o.).

Dicha participación podrá realizarse a través de la iniciativa ciudadana en general para el caso de las normas de ámbito nacional, regional autónomo y local; la consulta ciudadana de normas en la fase del dictamen, en el ámbito nacional, regional autónomo, departamental y local; las instancias consultivas para la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el ámbito nacional, regional autónomo, departamental y local; y las asociaciones de pobladores y las organizaciones gremiales, sectoriales, sociales, organizaciones de mujeres y jóvenes en el ámbito local (artículo 2o.).

Para tales efectos, el artículo 3o. de dicha ley establece mecanismos participativos, tales como los cabildos abiertos municipales, los comités de desarrollo municipal y departamental, y la petición y denuncia ciudadana.<sup>17</sup>

En ese sentido, el artículo 9o. de la misma normativa jurídica expresa que la ciudadanía tiene derecho a presentar iniciativas de ley, de conformidad con el artículo 140, numeral 4, de la Constitución Política, salvo lo establecido en el artículo 141, párrafo 5, de la misma, y las que por su naturaleza y materia quedan excluidas de consulta. Toda ley debe de ser sometida a consulta a fin de garantizar una efectiva participación de la ciudadanía, tales como: leyes orgánicas, leyes tributarias, leyes de carácter internacional, leyes de amnistía e indultos; Ley del Presupuesto General de la República; leyes de rango constitucional y Constitución de la República; códigos de la República y leyes relativas a defensa y seguridad nacional (artículo 10). Ésta deberá reunir los requisitos siguientes: la presentación de la iniciativa de ley firmada por un número mínimo de cinco mil ciudadanos que acrediten su identidad a través de sus firmas y números de cédula; la constitución de un Comité Promotor de la iniciativa compuesto por un mínimo de quince personas a través de escritura pública en la que se deberá designar a una de las personas como representante legal del Comité; presentar el escrito de solicitud de tramitación de la iniciativa de ley; la exposición de motivos correspondiente en la que se detalle el objeto y contenido de la iniciativa, la importancia y su necesidad, y el cuerpo dispositivo de la iniciativa ciudadana, la que deberá ser acompañada de los respectivos considerandos (artículo 11).

Todos los documentos en mención deberán ser presentados en original y copia, respectivamente, así como una copia del proyecto en archivo electrónico. Toda la documentación referida en el párrafo anterior deberá acompañar a la escritura pública de constitución del Comité Promotor. Las firmas deberán ser autenticadas (artículo 12). Además, tiene seis meses contados a partir de constituido el Comité Promotor para introducir dicha iniciativa en la Asamblea Nacional (artículo 13). Según el artículo 14, la iniciativa de ley deberá ser presentada ante la Secretaría de la Asamblea Nacional, personalmente por el representante legal del Comité Promotor o por medio de una persona especialmente autorizada. Una vez

<sup>17</sup> Véase el artículo 52 CN.



presentada, la iniciativa será tramitada de conformidad con el proceso de formación de la ley establecido en la Constitución Política de la República y demás disposiciones legales establecidas para el efecto. La Secretaría de la Asamblea Nacional informará a instancias de parte sobre el estado del trámite en que se encuentran las iniciativas de ley. Una vez que la iniciativa de ley sea enviada a comisión para su dictamen, ésta dispondrá del plazo que al respecto establece el Estatuto General y el Reglamento interno de la Asamblea Nacional, respectivamente, dentro del proceso de formación de la ley, para la realización del programa de consulta ciudadana. Para tal efecto, se podrá citar a las instituciones públicas y privadas, asociaciones civiles sin fines de lucro, sindicatos, cooperativas, organizaciones de mujeres, juveniles y comunales, gobiernos regionales y municipales, instancias de consultas municipales y departamentales, personas particulares que representen intereses de un colectivo o cualquier organización y especialistas, todos ellos relacionados con el objeto de la presente ley (artículos 15 y 16).

El artículo 17 de la referida ley expresa que forman “parte de las diferentes instancias de participación ciudadana, los partidos políticos o alianzas de partidos políticos que tengan representación en la Asamblea Nacional”.

En los últimos años se ha visto que la población se organiza alrededor de los partidos políticos para participar y ser elegido en un cargo público. Aunque la ley de participación ciudadana establece mecanismos interesantes de participación, pasará un tiempo prudencial para que la ciudadanía comience a comprender lo que ahí se establece. En cuanto al referéndum y plebiscito, en los últimos años no se han echado a andar dichas consultas.

## X. ORGANISMOS ELECTORALES

Es importante mencionar también a los organismos o estructuras que la propia Ley Electoral (artículo 5o.) establece para echar a andar el proceso electoral y la participación ciudadana; ellos son, a saber:

- a) El Consejo Supremo Electoral.
- b) Los consejos electorales de los departamentos y de las regiones autónomas de la Costa Atlántica.

- c) Los consejos electorales municipales.
- d) Las juntas receptoras de votos.

El Consejo Supremo Electoral está compuesto por mandato constitucional por siete magistrados propietarios y tres suplentes, electos dentro del seno de la Asamblea Nacional con 56 votos para un periodo de cinco años. Además podrán elegir a su presidente y vicepresidente de manera anual (artículos 170 y 172 CN).

Según el artículo 16 de la Ley Electoral, la elección de los funcionarios del Consejo Electoral Departamental y Regional será mediante nombramiento oficializado del Consejo Supremo Electoral. En el caso del nombramiento de los consejos electorales municipales, lo hará respectivamente el consejo electoral departamental o regional. El nombramiento de los integrantes de las juntas receptoras de votos lo hará el respectivo consejo electoral municipal.

Los consejos electorales serán integrados de ternas que para tal efecto envíen los representantes legales de los partidos políticos o alianzas de partidos. En la primera sesión de los consejos electorales departamentales o regionales, éstos deberán solicitar a las organizaciones políticas, las ternas para la integración de los consejos electorales municipales. Para su integración, el Consejo Supremo Electoral tomará en cuenta el pluralismo político establecido en la Constitución nacional y no podrá recaer más de un nombramiento en un mismo partido político en cada Consejo Electoral.

Los partidos políticos dispondrán de un plazo de quince días a partir de la notificación para presentar sus propuestas, y si no lo hicieren el Consejo Supremo Electoral procederá a su nombramiento.

El presidente con su respectivo suplente de cada Consejo Electoral y de juntas receptoras de votos serán designados alternativamente de entre los partidos políticos que hubiesen obtenido el primero y segundo lugar en las últimas elecciones generales que se hayan celebrado; en el caso de que estas posiciones o alguna de ellas hubiesen sido ocupadas por alianzas de partidos políticos presentará las ternas correspondientes el partido político que hubiese encabezado dicha alianza. El primer miembro con su respectivo suplente serán designados de la misma manera.

El segundo miembro y su respectivo suplente serán designados de las ternas que para tal efecto presentaron las otras organizaciones políticas que participen en las elecciones previstas.

Los miembros de dichos consejos departamentales y regionales deberán asumir sus funciones cinco meses antes de la elección y dejar su cargo cinco días después, a excepción del presidente y su suplente, quienes verán lo referido al Registro Civil, de Cedulación y de Administración; a tal efecto, se deberán mantener oficinas municipales de atención a los ciudadanos, en especial para atender asuntos relacionados con la cedulación; en cambio, los consejos municipales deberán ser integrados a más tardar a los quince días de haber tomado posesión los miembros de los consejos electorales departamentales o regionales y cesarán en sus funciones treinta días después de efectuadas las elecciones o cinco días después de asumidas sus funciones las nuevas autoridades electas (artículos 16, párrafo último, y 22 de la Ley Electoral).

La forma en que se constituyen estos consejos genera bipartidismo, desafecto y no participación ciudadana en la toma de decisiones. Su trabajo independiente se ve en un entredicho, inclusive sin cumplir sus funciones constitucionales.

## XI. SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

A partir de las reformas constitucionales de 2000, la preponderancia en cuestiones de partidos políticos ha sido la permanencia de partidos o alianzas políticas fuertes. Se ha generado el fenómeno del bipartidismo, alimentado por el antisandinismo. Se ha seguido la tesis de los partidos de cuadro (Partido Liberal Constitucionalista) y de masa (Frente Sandinista de Liberación Nacional). La Constitución sólo deja establecido el principio de organización y afiliación política de los nicaragüenses (artículo 55). No hay un apartado especial que regule constitucionalmente la actuación de los mismos.

La encargada de regular esta situación es la Ley Electoral, que en sus artículos 72 a 76, establece que el Consejo Supremo Electoral es quien autoriza o cancela la personalidad jurídica de los partidos políticos, la cual es necesaria para presentar candidatos a elecciones (artículo 77). Según el artículo 55 CN, los ciudadanos tienen derecho a organizarse o afiliarse a partidos políticos o alianzas de partidos con el fin de participar, ejercer y optar al poder. Con base en ese mandato constitucional y siguiendo lo estipulado en el artículo 61 de la Ley Electoral, “tendrán sus propios principios, programa político y fines. Se regirán por sus estatutos

y reglamentos, sujetos a la Constitución Política y las leyes”. Tienen sus propios procedimientos internos para nombrar a sus propias autoridades, a través de convenciones o asambleas. Regulan precandidaturas a cargos públicos y salen electos aquellos correligionarios que obtengan el respaldo mayoritario de sus simpatizantes dentro del partido político. Los miembros de partidos políticos o de alianzas políticas se sienten tan identificados con sus partidos e ideologías que es muy difícil que se transformen en tráfugas, aunque se presentan situaciones especiales en donde algunos correligionarios forman su propio partido, y al ver la falta de base política vuelven a sus orígenes partidarios, como el caso de miembros del Partido Liberal Constitucionalista (PLC) que se fueron con el señor Eduardo Montealegre a formar su partido (Alianza Liberal Nicaragüense) y luego regresaron al PLC. En relación con los tráfugas políticos no hay regulación normativa.

El artículo 64 del mismo cuerpo normativo expresa que “los ciudadanos interesados en constituir un partido político deberán informarlo al Consejo Supremo Electoral, presentándole un calendario de la celebración de asambleas en las que elegirán a sus directivas nacionales, departamentales o regionales y municipales con el objeto que éste designe a un representante y su suplente, para verificar las elecciones”. Además deberán cumplir con los siguientes requisitos: escritura pública en la que se constituye la agrupación política, el nombre del partido que desean constituir y el emblema que lo diferenciará claramente de los demás partidos políticos legalmente existentes. Ningún partido político o alianza de partidos podrá utilizar los colores de la bandera nacional en sus símbolos o emblemas partidarios. Queda también prohibido utilizar los nombres “Nicaragua” o “patria” en la denominación, emblema y símbolos de los partidos o alianzas de partidos; así como utilizar los símbolos patrios en las concentraciones o manifestaciones públicas. La prohibición se basa en que la bandera, el escudo y sus colores son símbolos patrios de la República de Nicaragua. A los requisitos anteriores se agregan principios políticos, programas y estatutos del mismo; el patrimonio; el nombre de su representante legal y su suplente; constituir directivas nacionales con un número no menor de nueve miembros; constituir directivas departamentales y de las regiones autónomas conforme a la división político administrativa, con un número no menor de siete miembros; constituir directivas municipales, con un número no menor de cinco miembros, en todos los municipios del país; presentar un documento debidamente au-

tenticado que contenga el respaldo de al menos el 3% de firmas de ciudadanos, correspondiente al total de registrados en el padrón electoral de las últimas elecciones nacionales (artículo 65). En ese sentido, todas las firmas de los miembros directivos y de las asambleas deberán ir notariadas junto a su cédula de identidad. El mismo artículo en mención ratifica que las asambleas de los nacientes partidos deben ser ratificadas por miembros del Consejo Supremo Electoral.

Lo dicho arriba deberá presentarse en el Consejo Supremo Electoral a través de la Secretaría. El Consejo notificará a los partidos políticos de dicha presentación mandándolos a oír y teniendo sus respuestas, de los que así lo quieran, en el lapso de quince días (artículo 66). Se podrán oponer partidos a la constitución de nuevos partidos a través de su representante (artículo 77); una vez cumplido este procedimiento, el CSE podrá denegar u otorgar la personalidad jurídica a la agrupación política (artículo 69). Cabe mencionar que la agrupación política podrá subsanar omisiones que el CSE le haga notar (artículo 68). Este procedimiento es aplicable de igual manera a cambio de emblema o de nombre de partidos políticos (artículo 70). Es decir, la Ley Electoral establece el marco jurídico para poder constituir un partido político y que, una vez constituidos, le corresponderá a los dirigentes de dichos partidos y con base en sus estatutos nombrar a sus autoridades y llevar el actuar idóneo del mismo.

#### *Rendición de cuentas sobre el financiamiento de campañas electorales*

En el ámbito de la rendición de cuentas de los partidos o alianzas políticas y siguiendo la línea de pensamiento de Roberto Courtney,<sup>18</sup> director ejecutivo del Grupo Cívico Ética y Transparencia, “la Ley Electoral es la única pieza de legislación que gobierna el financiamiento político en Nicaragua”.

En este sentido, el artículo 63, inciso 3, de la Ley Electoral afirma que son deberes de los partidos políticos ser “transparentes y probos en la administración de su patrimonio económico, mandando a publicar anualmente sus estados financieros y enviando copia del mismo al Consejo Supremo Electoral”.

<sup>18</sup> Véase la página Web de Ética y Transparencia: [www.eyt.org](http://www.eyt.org).

En el artículo 99 de la Ley Electoral se manifiesta que

...el Estado destinará una asignación presupuestaria específica del uno por ciento de los ingresos ordinarios del presupuesto general de la República correspondiente, para reembolsar exclusivamente los gastos de la campaña electoral en que hayan incurrido los partidos políticos o alianzas de partidos que hubieren participado en las elecciones para presidente, vicepresidente, diputados a la Asamblea Nacional y al Parlamento Centroamericano y que después de ella hayan conservado su personalidad jurídica. El reembolso se hará a las organizaciones políticas que alcancen el 4% de votos válidos y de acuerdo al porcentaje de los mismos. Debiendo rendir cuentas en forma documentada y detallada ante la Contraloría General de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Supremo Electoral.

En caso de elección de autoridades municipales y regionales, se asignará el 5% y 25% de los ingresos ordinarios del presupuesto general de la República, respectivamente, siguiéndose el procedimiento y requisitos mencionados anteriormente.

El artículo 101 de la Ley Electoral manifiesta que para que el Consejo Supremo Electoral reembolse la cantidad de dinero gastada en campaña por las organizaciones políticas, deberá acreditar a cada partido político sobre su reembolso, previa autorización y aprobación de la Contraloría General de la República, cumpliendo los requisitos señalados por el artículo 99 de la Ley Electoral.

Además, los partidos políticos o alianzas de partidos podrán recibir donaciones de ciudadanos nacionales o internacionales, para asistencia y capacitación técnica (artículo 103 de la Ley Electoral). Dichos aportes privados deberán depositarse en cuentas especiales abiertas en bancos del Estado o en instituciones del sistema financiero nacional, por cada partido o alianza de partidos. La información en mención deberá estar exenta de cualquier cobro impositivo. No podrán donar dinero las empresas estatales o mixtas, nacionales o extranjeras (artículo 104 de la Ley Electoral).

Los partidos políticos o alianzas de partidos no podrán aceptar:

- a) Contribuciones privadas anónimas, salvo las colectas populares.
- b) Aportes provenientes de entidades autónomas o descentralizadas, nacionales, regionales, departamentales o municipales.

En caso de incumplir esta normativa, los partidos o alianzas de partidos podrán ser multados con el doble de lo recibido; igual sucede con las personas jurídicas y naturales, estas últimas, además, serán inhabilitadas para elegir y ser elegidos en cargos públicos (artículo 105 de la Ley Electoral).

Para que los partidos políticos o alianzas de partidos puedan importar material de propaganda deberán gozar de una franquicia aduanera debidamente autorizada por el Consejo Supremo Electoral, la cual será ejecutada por la Administración General de Aduana (artículo 106 de la Ley Electoral).

Una vez que termina la campaña electoral, el Estado debe retribuir el dinero que hayan gastado los partidos o alianzas políticas, previa presentación de facturas y recibos debidamente cotejados y presentados a la oficina de partidos políticos del Consejo Supremo Electoral, quien verificará lo ahí estipulado. En vista de que no hay una ley de acceso a la información, no se podrán dar a conocer datos que previamente el Consejo Supremo Electoral haya autorizado.

El tipo de campaña y la cantidad de dinero que los partidos utilicen y que se les reembolsará, determinará una elección costosa o no, y, por ende, si el voto es oneroso. En las últimas elecciones se ha demostrado que los costos del sistema electoral siguen siendo económicamente elevados. De acuerdo con datos del Consejo Supremo Electoral, en las pasadas elecciones (de 2006) el voto tuvo un costo de alrededor de veintiocho dólares.

En relación con los recursos financieros, compartimos el diagnóstico realizado por el Grupo Cívico Ética y Transparencia, en 2004, respecto a que éste “es excesivamente permisivo en lo que respecta a fuentes y formas de obtención de recursos financieros, con débil fiscalización y rendición de cuentas. El dinero de fuentes privadas crea problemas de control, de espiral de costos electorales y de dependencia de políticos a grupos económicos”. No hay límites en los fondos privados que se donan; basta, por ejemplo, con hacer una cena de ayuda a un candidato y el dinero entra por donación legalmente y sin fiscalización.

Por ejemplo, y como menciona Roberto Courtney, “la ley electoral permite tanto que pone como único requisito para el financiamiento ordinario la obligación de publicar, cada año, informes financieros, mientras se les envía una copia de los mismos a las autoridades electorales; además, existe ausencia de controles sobre cuentas únicas, prohibición sobre

donaciones anónimas y asuntos de tal naturaleza”.<sup>19</sup> Las sanciones son pocas, sobre todo si las mismas son para perseguir políticamente a un adversario. Las sanciones deben ser aplicadas con base en la ley, sin distinción alguna. En ese sentido, el Consejo Supremo Electoral puede, mediante mandato de ley (artículo 63), amonestar o suspender temporal o permanentemente el registro legal del o los partidos que han actuado indebidamente.

También se deja abierta la posibilidad de acudir a los tribunales ordinarios para imputar algún tipo de hecho delictivo y así comprobar el grado de culpabilidad y participación de integrantes de los partidos políticos producto de financiamiento ilícito (artículo 73 de la Ley Electoral). El artículo 175 del mismo cuerpo legal sanciona con dos años de prisión a quien utilice indebidamente bienes del Estado. Si se comprueba la actuación indebida del electo, se le podrá revocar su mandato, anular la personalidad del partido político y cobrar las diversas glosas por daños y perjuicios en contra del Estado.

Debe existir una actuación transparente de los partidos políticos en hacer pública la lista de donantes privados en las campañas electorales, así como una rendición de cuentas detallada de los recursos públicos ocupados ante la Contraloría General de la República, a quien le corresponde por mandato constitucional la fiscalización de los recursos y bienes del Estado (artículo 154 CN) mediante auditorías anuales a los partidos políticos. De igual forma, deberá regular lo referido a las donaciones privadas anualmente con límites, auditorías anuales y dirigidas a capacitaciones técnicas.

El artículo 155 CN establece entre las funciones básicas de la Contraloría General de la República para cumplir su función fiscalizadora:

- 1) Establecer el sistema de control que de manera preventiva asegure el uso debido de los fondos gubernamentales.
- 2) El control sucesivo sobre la gestión del presupuesto general de la República.
- 3) El control, examen y evaluación de la gestión administrativa y financiera de los entes públicos, los subvencionados por el Estado y las empresas públicas o privadas con participación de capital público.

<sup>19</sup> *Idem.*



Para tales efectos, la Contraloría General de la República gozará de autonomía e independencia en sus funciones. Estará compuesta por cinco contralores electos por cinco años en la Asamblea Nacional, pudiendo ser reelectos en sus cargos. Dentro de ellos designarán a un presidente y un vicepresidente. Deberán hacer públicas las investigaciones, y si de ellas resulta algún tipo de responsabilidad: penal, civil o administrativa, deberá enviar las diligencias a las instancias respectivas para hacerlas efectivas (artículo 156 CN). Actualmente se critica la bipartidización excesiva de la Contraloría General de la República y sus actuaciones apegadas a bancadas políticas.

## XII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

*Primera.* Hay que fortalecer el sistema de partidos políticos donde se permita una participación más amplia de la ciudadanía en aspectos políticos; en algunos casos se podría permitir la suscripción popular cumpliendo con requisitos que el Consejo Supremo Electoral establezca, para evitar el surgimiento de micropartidos. Esto último necesita de una reforma a la Ley Electoral.

*Segunda.* Se debe implementar una campaña cívica de las instancias electorales en donde se instruya a la población respecto a la importancia del ejercicio del voto en periodos electorales como producto del tipo de democracia que la Constitución Política proclama, así como el deber de verificarse e inscribirse en el padrón electoral. En una reforma a la actual Ley Electoral se debe buscar cómo establecer mecanismos donde se le llame la atención a la ciudadanía a la responsabilidad moral (como valor) cuando no vaya a votar; se debe, por tanto, facilitar los medios adecuados para que los nicaragüenses puedan ejercer ese derecho. Por ejemplo, volver a establecer los consejos municipales electorales según el índice poblacional para hacer más accesible el votar y evitar que este derecho sea un derecho privilegiado y tenga un costo muy alto para el país.

*Tercera.* Se debe incorporar en una futura reforma a la Ley Electoral el voto múltiple, donde los electores tengan la posibilidad de votar por varias candidaturas en listas cerradas pero no bloqueadas.

*Cuarta.* Se debe buscar de parte de los actores políticos nacionales el paso de pactos o acuerdos coyunturales a pactos o acuerdos a largo pla-

zo con la finalidad de crear las condiciones para institucionalizar el Estado de derecho y profundizar la democracia, con base en el interés general de la nación.

*Quinta.* La incorporación de cuotas electorales para mujeres, jóvenes y etnias en una reforma a la Ley Electoral debe ser algo imperativo, para darle mayor participación ciudadana a los electores pertenecientes a partidos políticos.

*Sexta.* Es necesario regular en una reforma a la Ley Electoral el financiamiento privado a partidos políticos o alianzas de partidos en elecciones, ya que nuestro marco legal es muy permisivo en esta situación.

*Séptima.* Se debe prohibir la reelección inmediata para todos los cargos públicos, debiendo transcurrir un periodo después de haber dejado el cargo público.

*Octava.* Se debe depurar el padrón electoral para evitar que en él figuren personas que ya estén fallecidas o que radican en otro país; además, se debe buscar cómo legalizar el voto de los nicaragüenses que radican en el exterior.

*Novena.* En una futura reforma constitucional debería estudiarse el hecho de ampliar el derecho a votar de los 16 a los 18 años cumplidos para que al votar la persona posea un mayor grado de madurez al momento de elegir a sus autoridades y evitar el voto emotivo o inducido por intereses de familia o de personas con influencia en los mismos.

## REFORMA ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA: EL CASO DE PANAMÁ

Eduardo VALDÉS ESCOFFERY

SUMARIO: I. *Introducción. Contexto político.* II. *Reformas para reequilibrar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.* III. *Instituciones de rendición de cuentas.* IV. *Reformas al sistema electoral.* V. *Reformas a la Ley de Partidos Políticos.* VI. *Reformas al Organismo Electoral.* VII. *Análisis integral de las reformas electorales.*

### I. INTRODUCCIÓN. CONTEXTO POLÍTICO

Panamá ingresó a la tercera ola democratizadora en 1977, cuando a raíz de la firma de los tratados Torrijos-Carter el Estado panameño se vio obligado a adoptar una serie de medidas para lograr el equilibrio necesario entre los tres poderes del Estado, especialmente entre el Ejecutivo y el Legislativo. No hay que olvidar que la Constitución vigente para ese entonces era la Constitución Política de 1972, que fue aprobada luego del golpe militar del 11 de octubre de 1968, la cual legalizó el régimen de hecho e instauró un sistema constitucional adaptado a las ideas del proceso revolucionario.

Para ese entonces ya se encontraban abolidos los partidos políticos; las libertades de expresión eran prácticamente inexistentes y podríamos decir que no existía una separación de los poderes del Estado, ya que el Ejecutivo, liderado por la Guardia Nacional, se había abrogado amplios poderes. Con la Constitución de 1972, el Órgano Legislativo, sin ser bicameral, quedó constituido por dos cuerpos legislativos, cada uno con funciones legislativas específicas. A la Asamblea Nacional de Representantes se le reservaron (no olvidemos que en principio este cuerpo fue el

constituyente) las siguientes funciones legislativas: aprobar o improbar los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo; declarar la guerra y facultar al Ejecutivo para negociar la paz; aprobar o improbar las reformas a la división del territorio nacional que le proponga el Consejo Nacional de Legislación; conceder amnistía por delitos políticos, y dictar su reglamento interno. Por su parte, el Consejo Nacional de Legislación, controlado por el Ejecutivo, adoptaba todas las demás leyes que requería el país.

Cabe indicar que hasta 1983, cuando se reforma por segunda vez la Constitución de 1972, en esta ocasión por consenso entre el gobierno y la oposición y teniendo que recurrir a un referéndum (mal llamado plebiscito), fue que se dieron las bases reales para el sistema de gobierno democrático que rige en la actualidad, tal como veremos en el desarrollo de los diferentes temas de la presente investigación.

## II. REFORMAS PARA REEQUILIBRAR LAS RELACIONES ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO

Bajo el contexto antes señalado, podemos indicar, sin temor a equivocarnos, que la primera etapa de democratización ocurre bajo la administración presidencial de Aristides Royo, con la aprobación de las reformas constitucionales de 1978, mediante Acto reformativo núm. 1 del 5 de octubre de ese año, expedido por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento, mediante las cuales se estableció que el presidente y vicepresidentes volverían a ser elegidos por votación popular directa, por mayoría de votos —a partir de 1984— y por un periodo de seis años.

Otro avance importante que introdujo la reforma constitucional de 1978 fue la referente a la puesta en vigencia de una especie de Órgano Legislativo, que recordemos era prácticamente inexistente. En tal sentido, tenemos que se mantiene la división de los poderes legislativos entre el Consejo Nacional de Legislación y la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, pero el primero sale de la esfera de control del Ejecutivo y pasa al control del Legislativo, permitiendo que un tercio sea electo mediante sufragio popular. Es decir, se avanzaba a cuenta gotas.

En efecto, dicho Consejo quedaría integrado por el presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, quien lo presidirá; un tercio de sus miembros, es decir, dos representantes provinciales

y uno por cada comarca, serían elegidos cada seis años por sufragio popular a partir del 6 de agosto de 1980, pero el periodo del primer grupo sería únicamente de cuatro años, para que después se hicieran elecciones simultáneas con las de presidente, que se darían en 1984; los otros dos tercios, es decir, cuatro representantes de corregimiento por cada provincia y uno por la comarca de San Blas y el corregimiento de Puerto Obaldía, serían elegidos por la Asamblea Nacional de Representantes de entre sus propios miembros, por un periodo de dos años. Los representantes de corregimiento de cada provincia elegían a los cuatro miembros que debían representar a la provincia en el Consejo Nacional de Legislación.

Si bien la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos continuó con las facultades identificadas en la Constitución de 1972, y el nuevo Consejo Nacional de Legislación asumió las facultades legislativas del anterior, el Ejecutivo retuvo la facultad de aprobar la política presupuestaria y el presupuesto nacional, incluyendo la de señalar los emolumentos que devengarían el presidente de la Asamblea Nacional de Representantes y los miembros del Consejo Nacional de Legislación.

En cuanto a los poderes del Ejecutivo para vetar leyes de forma total o parcial, tenemos que desde las reformas constitucionales de 1978 quedó establecido que el Ejecutivo disponía de 30 días para devolver al Consejo Nacional de Legislación cualquier proyecto de ley, ya sea de forma total o parcial, y cuál era el procedimiento para hacerlo. Se estableció, además, que cuando se trate de un proyecto de ley objetado por el presidente por inexecutable, que haya sido aprobado por los dos tercios del Consejo de Legislación, el Ejecutivo debía remitirlo a la Corte Suprema de Justicia para que decidiera sobre su inconstitucionalidad. El fallo de la Corte que declara el proyecto constitucional obliga al Ejecutivo a sancionarlo y hacerlo promulgar. Esto también continúa vigente a la fecha.

Sobre este tema, debemos adelantar que con las reformas constitucionales de 1983 se incorporaron a la Constitución las causas por las cuales el Ejecutivo podía objetar los proyectos de ley, esto es, por considerarlos inconvenientes o inexecutable. También quedó establecido el procedimiento para devolver los proyectos de ley que continúa vigente hasta la fecha, el cual consiste en que si se trata de objetar el proyecto en su conjunto, el mismo debe volver a la Asamblea Nacional, a un tercer debate. Si el veto es parcial, el proyecto de ley debe volver a la Asamblea a segundo debate, con el único fin de resolver las objeciones. Si considera-

das por la Asamblea Nacional las objeciones, el proyecto fuere aprobado por dos tercios de los diputados que componen la Asamblea Nacional, el Ejecutivo está obligado a sancionarlo y promulgarlo sin poder presentar nuevas objeciones.

Cabe señalar que, en todo caso, la Asamblea Nacional puede dejar sin efecto el veto con una mayoría de dos tercios de sus representantes.

En materia legal, debemos destacar como un avance importante en la democratización panameña la expedición de la Ley 81 del 5 de octubre de 1978, que permitió nuevamente la formación de los partidos políticos. Asimismo, en 1980 se emite la Ley 10 del 30 de abril, que dictó las normas electorales para la elección directa de los legisladores provinciales, que debían ser electos directamente, y que completarían el Consejo Nacional de Legislación.

En 1983, durante la Presidencia de Ricardo de la Espriella Jr., y ejerciendo la Comandancia de la Guardia Nacional el general Rubén Darío Paredes, se negocia entre el gobierno y la oposición un paquete de reformas constitucionales que se aprobaron mediante referéndum, constituyendo las reformas constitucionales más importantes para democratizar la estructura de gobierno panameño, a tal grado que muchos constitucionalistas prefieren hablar de la Constitución de 1983 por el impacto tan significativo de las mismas y por los cambios radicales que propiciaron. Es más, todas las reformas que veremos a continuación continúan vigentes a la fecha, y las mismas restituyeron en gran medida el equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo. Veamos:

- a) Se eliminó a la fuerza pública dentro de la norma constitucional que identificaba a los órganos del Estado, lográndose por lo menos establecer la separación de los tres poderes del Estado normativamente, aun cuando no totalmente en la práctica.
- b) Desaparece la Asamblea Nacional de Representantes como parte del Órgano Legislativo, el cual quedó compuesto por una corporación denominada Asamblea Legislativa, integrada por miembros denominados legisladores y elegidos todos por el voto popular directo en virtud de postulaciones exclusivamente a cargo de los partidos políticos, y por circuitos electorales, de conformidad con los principios de configuración establecidos en la misma Constitución. La Asamblea Legislativa asume, pues, todos los poderes legislativos.

- vos inherentes a ella, incluyendo la facultad de juzgar al presidente de la República y a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.
- c) Se vuelve a establecer la elección directa del presidente de la República y de dos vicepresidentes, en lugar de uno, por un periodo de cinco años en lugar de seis.
  - d) La Asamblea Nacional asume la facultad de nombrar al contralor y subcontralor general de la República y a uno de los tres magistrados del Tribunal Electoral.
  - e) Se le concede a la Asamblea Legislativa, hoy Asamblea Nacional, la facultad de emitir votos de censura en contra de los ministros de Estado, si bien ello no implica su destitución.
  - f) La Asamblea Legislativa puede, también, conceder al Órgano Ejecutivo, cuando éste lo solicite, y siempre que la necesidad lo exija, facultades extraordinarias precisas, que serán ejercidas durante el receso de la Asamblea mediante decretos-leyes. Esta posibilidad excluye temas sobre tratados internacionales, el presupuesto, establecimiento de impuestos y monopolios para atender los servicios públicos, las garantías constitucionales, el sufragio, el régimen de partidos y la tipificación de delitos y sanciones. Estas últimas disposiciones también continúan vigentes.
  - g) En materia de presupuesto general del Estado, quedó establecido que le corresponde al Órgano Ejecutivo la elaboración del proyecto de presupuesto general del Estado y al Órgano Legislativo su examen, modificación, rechazo o aprobación. En tal sentido, la Asamblea Nacional puede eliminar o reducir el monto de los gastos, excepto los correspondientes al servicio de la deuda, obligaciones contractuales del Estado y el financiamiento de inversiones públicas previamente autorizadas. La Asamblea Nacional no puede aumentar los gastos presupuestados ni incluir gastos nuevos sin la aprobación del gabinete, así como tampoco aumentar los ingresos sin la autorización del contralor general. Si se modifican los ingresos, se reducen los gastos o se eliminan ciertos rubros, la Asamblea Nacional puede aplicar las cantidades disponibles a otros gastos o inversiones, con la aprobación del Consejo de Gabinete.

También desde la reforma constitucional de 1983 quedó señalado que si el proyecto de presupuesto del Ejecutivo no es aprobado el primer día del año fiscal correspondiente, se adopta el proyecto por decisión del Consejo de Gabinete. Si la propuesta es rechazada,

se extiende una prórroga al presupuesto del año anterior hasta la aprobación de uno nuevo. Los rubros del presupuesto actual relativos al servicio de la deuda, obligaciones contractuales asumidas por el Estado y el financiamiento de inversiones previamente autorizadas se aprueban en forma automática. La Asamblea Nacional no puede aprobar leyes destinadas a abolir o modificar aquellas relativas a los ingresos sin antes determinar las nuevas fuentes de ingresos sustitutivos, o los mayores ingresos obtenidos a partir de las fuentes existentes, si no cuenta con un informe de la Contraloría General que avale su efectividad fiscal.

- h) En cuanto a los poderes de nombramiento, tenemos que los nombramientos de los diferentes cargos fueron repartidos entre los tres poderes del Estado para lograr cierto equilibrio. En tal sentido, el presidente tiene el poder exclusivo de nombrar y destituir a los ministros del gabinete. También tiene la facultad de nombrar a un magistrado del Tribunal Electoral y a su respectivo suplente por el periodo constitucional correspondiente. Además tiene la atribución con el ministro respectivo de nombrar y separar a los directores y demás funcionarios públicos del gobierno central y descentralizado, así como a los gobernadores de las provincias, a los jefes, gerentes y directores de las entidades públicas autónomas, semiautónomas y de las empresas estatales, según lo dispongan las leyes respectivas.

Por su parte, el Órgano Legislativo tiene la facultad de nombrar privativamente al contralor general de la República, al subcontralor de la República, al defensor del Pueblo, a un magistrado del Tribunal Electoral y al suplente que le corresponde conforme a la Constitución. Puede, además, aprobar o improbar los nombramientos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del procurador general de la Nación, del procurador de la Administración, del fiscal general Electoral y de todos aquellos que requieran la ratificación de la Asamblea Nacional.

- i) En cuanto a los votos de censura o destitución de los ministros por parte del Legislativo, tenemos que la Asamblea Nacional puede emitir votos de censura contra los ministros de Estado cuando, a su juicio, sean responsables de actos atentatorios o ilegales, o de errores graves que hayan causado perjuicio a los intereses del Estado. Debe ser propuesto por escrito con por lo menos seis días de anticipación a su debate al menos por la mitad de los diputados y contar,



como mínimo, con la aprobación de dos tercios de la Asamblea. La Constitución señala que la ley establecerá la sanción que corresponda, pero la ley no ha reglamentado la materia y en la práctica se considera, en ausencia de una sanción legal prevista, como una sanción moral y no supone la destitución del ministro.

- j) Asimismo, la Asamblea Nacional tiene facultades judiciales para juzgar al presidente de la República y a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. En tal sentido, el presidente puede verse obligado a rendir cuentas, por extralimitación de funciones constitucionales, por actos de violencia o coerción durante los procesos electorales, por obstaculizar las funciones de la Asamblea Nacional o de otras instituciones públicas, y por delitos contra la personalidad internacional del Estado o contra la administración pública. En los primeros dos casos la sanción consiste en la destitución del funcionario y la prohibición para que asuma otros cargos públicos durante un periodo definido por la ley. En el tercer caso se aplica el derecho común.

### III. INSTITUCIONES DE RENDICIÓN DE CUENTAS

En realidad, las mayores reformas legales o iniciativas para promover instituciones de rendición de cuentas se refieren a iniciativas dadas en los últimos 12 años. Veamos, pues, una breve reseña de cada uno de los avances que ha dado Panamá en este sentido.

En materia legal:

- 1) La Ley de Contratación Pública establece los principios generales de la contratación pública, garantiza a los proponentes el acceso de los expedientes, informes y actuaciones relativos a los actos públicos de todas las instituciones públicas y sanciona con nulidad absoluta los actos públicos y contratos suscritos en violación a la Constitución y a la ley. Fue inicialmente aprobada por la Ley 56 del 27 de diciembre de 1995, pero recientemente ha sido subrogada por la Ley 22 del 27 de junio de 2006, que entró en vigor en enero de 2007. Esta nueva ley, al igual que la anterior, regula la contratación pública, con la diferencia de que crea nuevas instituciones y sirve además de sustento legal para el funcionamiento de dos nuevos por-

tales electrónicos que ya se encontraban funcionando: “Panamá-compra” y “Panamá-tramita”. La ley establece la obligatoriedad para todas las entidades estatales de utilizar el portal de Panamá-compra para divulgar a la ciudadanía en general y de manera gratuita, todas las compras y licitaciones.

Por otra parte, en Panamá-tramita es posible conocer la mayoría de los trámites de las instituciones públicas y, en algunos casos, bajar los formularios que se requieran.

La Ley 22 de 2006 también crea la Dirección General de Contrataciones Públicas, un ente autónomo que regulará, asesorará y fiscalizará los procedimientos de selección de contratistas, y también crea un Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas que conocerá, en única instancia, de los recursos de impugnación que puedan interponerse contra los actos que pongan fin al procedimiento de selección de contratista que regula esta nueva Ley.

- 2) El Decreto Ejecutivo 366 del 28 de diciembre de 2006, por el cual se reglamenta la Ley 22 del 27 de junio de 2006.
- 3) Ley núm. 6 del 22 de enero de 2002, Ley de Transparencia (*Gaceta Oficial* núm. 24,476 del 23 de enero de 2002). Dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de *habeas data* y dicta otras disposiciones.
- 4) Códigos de ética de diferentes ministerios e instituciones públicas, adoptados en virtud de lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 22 del 6 de enero de 2002.
- 5) Decreto Ejecutivo 246 del 15 de diciembre de 2004. Dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las Entidades del Gobierno Central.
- 6) Ley 38 del 31 de julio de 2000 (Ley de Procedimiento Administrativo). Dispone en los artículos 74 al 88 los parámetros de consultas, denuncias y quejas administrativas, dando un plazo de dos meses para su tramitación a fin de determinar el mérito de las mismas e imponer las sanciones correspondientes.

En otro orden, cabe destacarse que además de leyes nuevas se han dado reformas importantes dentro de la legislación vigente en el tema de la rendición de cuentas, tales como la Ley 39 del 19 de julio de 2001, la cual modifica y adiciona disposiciones al Código Penal y al Código Judicial y dicta normas para la prevención de la corrupción. Esta Ley, en su capítu-

lo III, contempla que los servidores públicos que por disposición legal deben rendir declaración jurada sobre sus bienes antes de iniciar y al finalizar sus funciones, deben remitirla a la Dirección Nacional contra la Corrupción del Ministerio de Economía y Finanzas (denominada ahora de Auditorías Especiales) o al organismo que establezca la ley, para que sea incorporado al Sistema Único de Información de Personal.

Otra reforma importante se dio en la Ley 60 del 7 de julio de 2002, que modificó el Código Electoral incorporando a dicho código el artículo 188, que establece la obligación de registrar las contribuciones privadas que reciban los partidos y candidatos.

En cuanto a instituciones creadas especialmente para promover la rendición de cuentas y el combate a la corrupción habría que destacar las siguientes, las cuales enumeramos desde las más recientes hasta las más antiguas:

- 1) Secretaría de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, creada el 2 de septiembre de 2004, mediante Decreto Ejecutivo núm. 102. La misma es responsable por la gestión de la estrategia de uso e implementación de la tecnología en el gobierno panameño y tiene como objetivos primordiales el mejorar las condiciones actuales de información y comunicación e identificar las necesidades del Estado y crear nuevas iniciativas, tomando como base el uso de la tecnología. Desde su creación, esta Secretaría ha desarrollado los portales electrónicos: Panamá-compra, Panamá-tramita y ha colaborado con otras entidades públicas para la puesta en Internet de otros sitios que promueven la transparencia y lucha contra la corrupción, tales como Denuncia Ciudadana (<http://www.denunciaciudadana.gob.pa>), una nueva Dirección de la Contraloría General de la República. En este portal se invita al ciudadano a formular sus denuncias por uso indebido de bienes y recursos del Estado. El sitio recién comenzó en junio de este año, por lo que habrá que esperar a ver si resulta exitoso.
- 2) Otros sitios son: el Sistema de Información Integral de Vivienda - Módulo Dirección Nacional de Ventanilla Única (<http://201.224.217.165/ventanilla>), que coordina el proceso de revisión y registro de planos de urbanizaciones y parcelaciones en todo el territorio nacional; el Centro de Atención al Docente (CAD) del Ministerio de Educación (<http://meduca.innovacion.gob.pa>); la *Gaceta Oficial Di-*

gital (<http://www.gacetaoficial.gob.pa>), creada mediante el artículo 10 de la Ley 53 del 28 de diciembre de 2005, el cual faculta a la Dirección General de la Gaceta Oficial del Ministerio de la Presidencia a la creación de la página Web para la publicación a través de Internet, permitiendo el acceso a todas las publicaciones estatales que la ley ordena sean publicadas en la *Gaceta Oficial*, órgano oficial de divulgación de la administración pública.

- 3) Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción. Creado mediante Decreto Ejecutivo 179 del 27 de octubre de 2004. El mismo está conformado por el ministro o ministra de la Presidencia, el procurador o procuradora general de la Nación, el procurador o procuradora general de la Administración, el contralor general de la República, el defensor del Pueblo y un representante por cada una de las siguientes instituciones: Consejo Nacional de la Empresa Privada; Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (Conato); del Comité Ecuménico; organizaciones sociales sobre ética, integridad y transparencia, y medios de comunicación social. Consta de una Secretaría Ejecutiva adscrita al Ministerio de la Presidencia, la cual es responsable del trabajo operativo y administrativo y es designada por el Órgano Ejecutivo.

Entre los objetivos principales del Consejo están el de garantizar una gestión pública transparente, eficiente y eficaz que contribuya al desarrollo sostenible; contribuir a que la administración del Estado se ejecute en un marco de legalidad e integridad en el que los derechos ciudadanos estén protegidos, y vigilar que las estrategias de desarrollo nacional brinden beneficios generales a la nación de forma comprensiva e incluyente.

Entre las actividades desarrolladas por la Secretaría Ejecutiva del Consejo están la creación de varios programas, tales como: Fortalecimiento de la Cultura de la Legalidad; Capital Humano y Formación de Valores; Sistema de Integridad Pública; Fortalecimiento de la Rendición de Cuentas; Sistema de Creación de un Programa de Integridad Pública, y la Revista *Transparencia y Cambio*, que salió publicada en mayo de 2006.

- 4) Defensoría del Pueblo. Creada mediante Ley núm. 7 del 5 de febrero de 1997. Con las reformas constitucionales de 2004 se elevó a nivel constitucional, específicamente los artículos 129 y 130. El *Ombudsman* actúa por medio de resoluciones, sugerencias, adver-

tencias, recordatorios y algunas veces mediante la crítica, pero ninguna de estas actuaciones tiene poder coercitivo, coactivo ni jurisdiccional. Las actuaciones del defensor del Pueblo están dirigidas a proteger a las personas de los posibles abusos que cometa la administración pública y que de alguna manera violen sus derechos humanos; sin embargo, las sanciones del *Ombudsman* se encuentran en el plano moral y cívico y es un juzgador de conciencia frente a la comunidad nacional e internacional. El *Ombudsman* presenta informes anuales o especiales al Parlamento sobre el contenido de sus investigaciones y su resultado. En el informe deberán constar todos los detalles inherentes a las investigaciones, así como las renuencias de los funcionarios públicos a colaborar con la investigación.

Cabe destacar, en materia de rendición de cuentas, la creación por parte de la Defensoría del Pueblo del Nódulo de Transparencia, en el que aparece la planilla de casi todas las entidades públicas y el Código de Ética de las mismas, y que se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa>. Este nódulo ha permitido, como señala la propia Defensoría, que los ciudadanos sientan que en realidad los servidores públicos están a su servicio; este proyecto es, sin duda, una acción concreta para instrumentar la transparencia en el manejo de la cosa pública y por lo tanto en la lucha contra la corrupción, y uno de los avances más significativos en materia de rendición de cuentas.

- 5) Dirección de Responsabilidad Patrimonial (DRP) de la Contraloría General de la República. Creada mediante Decreto núm. 36 del 10 de febrero de 1990, y reglamentada por los decretos núm. 65, del 23 de marzo de 1990, y núm. 69, del 31 de marzo de 1998. Es un Tribunal de Cuentas que actúa en desarrollo de la atribución contemplada en la Constitución Política y la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Su principal objetivo es determinar la responsabilidad patrimonial que frente al Estado les pueda corresponder a los agentes de manejo, empleados públicos y aquellas personas particulares que hayan hecho uso indebido o se hayan beneficiado de los bienes y valores públicos en detrimento del patrimonio nacional. Sus sanciones son únicamente patrimoniales y no incluyen pena de arresto o prisión. En la reforma constitucional de 2004 se le dio rango constitucional y, a la fecha, la primera ley que desarrolla la norma está en consideración de la Asamblea Na-

cional. Este Tribunal de Cuentas reemplazará a la referida Dirección de Responsabilidad Patrimonial.

- 6) Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Contraloría General de la República. Instituida mediante la resolución núm. 204 del 13 de julio de 1995, tiene entre sus funciones recibir denuncias sobre irregularidades sobre el manejo, cuidado, administración y uso de fondos y bienes públicos.
- 7) Fiscalías anticorrupción (antes eran conocidas como fiscalías delegadas). Son competentes para investigar los actos de corrupción cometidos principalmente por funcionarios públicos y en los que se vea afectado el patrimonio del Estado.
- 8) Unidad de Análisis Financiero (UAF). Está adscrita al Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional y fue creada mediante Decreto Ejecutivo núm. 136 de 1995. Tiene entre sus funciones recibir de las instituciones informes sobre cualquier hecho, transacción u operación respecto de la cual el banco tenga sospecha de que está relacionada con el lavado de dinero, procedente de actividades ilícitas relacionadas con drogas.
- 9) Departamento de Responsabilidad Profesional de la Policía Técnica Judicial (PTJ) (artículo 42 de la Ley 16 del 9 de julio de 1991, Ley Orgánica de la PTJ). Tiene como función detectar y ayudar al director general de la PTJ a corregir abusos relacionados con la ejecución del trabajo, corrupción, conducta impropia, criminalidad y otros asuntos que puedan afectar la confianza pública en la administración de justicia.

Para finalizar este tema tenemos que indicar que lograr que un país adopte en todos sus actos una cultura de rendición de cuentas como una de las armas más importantes en la lucha contra la corrupción es un camino arduo que requiere de esfuerzos de todos los estamentos del Estado y de la voluntad de todos los ciudadanos. No nos cabe duda de que en Panamá se han estado dando cambios significativos en ese sentido, sobre todo al expedirse nuevas legislaciones e incluir en las ya existentes mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. La implementación de la Ley de Transparencia es, sin duda, uno de los principales avances en el tema, ya que ha permitido a los medios de comunicación y a la comunidad en general tener acceso a información del sector gubernamental que antes estaba vedada. En adición a las recientes reformas constitucio-

nales, se incorporó a la Constitución Política dentro del capítulo relativo a las garantías fundamentales, el derecho de los ciudadanos a tener acceso a la información pública o de interés colectivo que repose en bases de datos o registros a cargo de servidores públicos o de personas privadas que presten servicios públicos, así como la información que sobre sí mismos tengan dichas agencias. Se instaura, además, la acción de *habeas data*.

En síntesis, la lucha contra la corrupción incluye un sinnúmero de factores y no es solamente tener la legislación adecuada, sino que la misma se cumpla y sea respetada tanto por los funcionarios públicos como por los propios ciudadanos, quienes, en muchos casos, son parte esencial de la corrupción.

Por otro lado, tanto el Estado como la sociedad civil deben mejorar los mecanismos de divulgación de las acciones concretas que se están adoptando, a fin de que la comunidad en general asuma un papel más activo y se mantenga más al tanto de los avances en la materia.

#### IV. REFORMAS AL SISTEMA ELECTORAL

##### 1. Elección presidencial y elección legislativa

El actual sistema electoral panameño es presidencialista y se fundamenta en el ejercicio del sufragio popular directo, con excepción de la interrupción entre 1968 y 1972 por el golpe militar, y luego entre el periodo comprendido entre 1972 y 1984, cuando las elecciones presidenciales se dieron de manera indirecta. La reelección presidencial solamente está permitida luego de dos periodos presidenciales.

En cuanto a la periodicidad en la celebración de los comicios, tenemos que entre 1968 y 1972 no se dieron elecciones. La primera elección después del golpe de 1968 se da en 1972, y a partir de esa fecha se repiten cada seis años hasta 1984. Sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales de 1978, el Órgano Legislativo fue renovado en 1980. Con la reforma constitucional de 1983, las elecciones generales se celebran cada cinco años a partir de la elección de 1984.

Ahora bien, a partir de 1994 las elecciones para todos los cargos de elección popular siempre se han realizado simultáneamente y reciben el

nombre de elecciones generales, en las que se escogen: un presidente y sus dos vicepresidentes;<sup>1</sup> veinte diputados al Parlamento Centroamericano con un suplente cada uno; setenta y ocho legisladores con dos suplentes cada uno;<sup>2</sup> setenta y cinco alcaldes con dos suplentes cada uno; y seiscientos veintiún representantes de corregimiento con un suplente cada uno. Todavía se eligen siete concejales, con un suplente cada uno, en los distritos que tienen menos de cinco corregimientos, lo que hace, actualmente, un gran total de 1,758 cargos de elección popular, 803 para principales y 956 para suplentes.

En cuanto a las postulaciones de candidatos a todos los cargos de elección popular, tenemos que están a cargo, principalmente, de los partidos políticos. Hasta la elección general de 2004 solamente se permitían postulaciones de candidatos independientes o libre postulación para los gobiernos municipales, es decir, para alcalde, representante de corregimiento y concejal. Sin embargo, a partir de las elecciones de 2009, y como producto de las reformas constitucionales de 2004, será posible aspirar a una diputación como candidato independiente. El artículo 146 de la carta magna establece que los requisitos para la libre postulación de diputados serán equivalentes y proporcionales a los que se exigen para la inscripción de los partidos políticos y para la presentación de las postulaciones partidistas en lo que sean aplicables; por lo tanto, aquellos que deseen postularse sin el apoyo de un partido político deberán obtener en el circuito respectivo un mínimo de 4% de adherentes a la candidatura, conforme al total de votos válidos emitidos en la última elección para diputado a la Asamblea Nacional en el circuito electoral de que se trate. En tal sentido, el proyecto de ley presentado a la Asamblea Nacional por el Tribunal Electoral para llevar a cabo la reforma electoral que deberá regir para las elecciones de mayo de 2009 (aún no aprobado), incorpora al Código Electoral las normas de procedimiento necesarias para llevar esta iniciativa a la práctica.

Volviendo a la elección presidencial, tenemos que la misma es a una sola vuelta y por lo tanto sale electa la nómina presidencial que tenga la mayoría relativa de votos. Los votos presidenciales son contados en la me-

<sup>1</sup> Con la reforma constitucional de 2004, a partir de 2009 se elegirá solamente un vicepresidente.

<sup>2</sup> Con la reforma constitucional de 2004, a partir de 2009 la Asamblea Nacional estará constituida por un número fijo de 71 diputados, cada uno con un suplente.



sa de votación por jurados de mesa reclutados y capacitados por el Tribunal Electoral de la sociedad civil, sin compromiso con partido o candidato alguno, donde se produce un acta primaria. El país está dividido en 41 circuitos electorales, y en cada circuito hay una Junta Circuital de Escrutinio que recibe las actas de mesa de la elección presidencial de su respectivo circuito para producir un acta circuital de la elección presidencial, y luego remitirla a la Junta Nacional de Escrutinios, que escruta las 41 actas circuitales de todo el país, respaldada cada una por sus respectivas actas de mesa. Es la Junta Nacional de Escrutinio la que proclama al presidente y vicepresidentes electos. La Junta Nacional de Escrutinio se integra con los mismos criterios que las mesas de votación. De esta forma, es el pueblo el que maneja la votación y el escrutinio en todas las corporaciones electorales.

La elección de diputados al Parlamento Centroamericano está en función de la elección presidencial. No hay boleta independiente, sino que las curules se distribuyen por lista fija y cerrada, con base en los votos presidenciales obtenidos por cada partido, por un sistema de cociente electoral entre los partidos que hayan logrado subsistir, utilizando el orden en que los candidatos fueron postulados. No habiendo boleta individual para esta elección, la Junta Nacional de Escrutinio, después de hacer la proclamación presidencial, y conociendo del Tribunal Electoral los partidos que han subsistido, procede con las proclamaciones de los diputados al Parlamento Centroamericano.

La elección de los diputados, al igual que la Presidencial, se realiza en los 41 circuitos electorales en los que está dividido el país, de los cuales 27 son uninominales y 14 plurinominales. Estos últimos eligieron en las últimas elecciones a 51 miembros de la Asamblea Nacional, o sea, a casi dos tercios, en circuitos donde se eligen entre dos y ocho diputados, según la población electoral del circuito. Las listas de candidatos que se presentan al elector son cerradas y desbloqueadas, de modo que el elector puede ejercer su voto de manera preferencial y selectiva, sin tope, a favor de uno o más candidatos, o bien votar por toda la nómina postulada por un partido, voto éste que se conoce en Panamá como “plancha”.

Las curules, por su parte, se distribuyen mediante un sistema mixto de representación proporcional basado en el sistema Hare, que toma en cuenta los votos de los partidos en la primera parte de la repartición y de

mayoría de votos en la segunda (tomando en cuenta los votos de los candidatos). Los cocientes y medios cocientes se distribuyen proporcionalmente entre los votos de los partidos, pero los residuos, si los hubiere, se distribuyen exclusivamente entre los candidatos más votados, independientemente del partido al que pertenezcan, situación que favorece a los partidos mayoritarios, ya que a éstos pertenecen, por lo general, los candidatos más votados, en relación con los otros partidos.

Dentro de los dos partidos más votados en un circuito, el sistema favorece al más votado de los dos. Recalamos que utilizamos la palabra “favorece” porque no “garantiza” o “asegura” que el partido más votado en el circuito se llevará el o los residuos. Todo depende de la cantidad de votos plancha que hayan recibido los dos partidos más votados en el circuito y si la diferencia de votos entre ellos es estrecha o no. El segundo partido más votado en un circuito puede llevarse las curules por residuo si: *a)* la diferencia de votos con el más votado no es muy grande, y *b)* si recibe más votos plancha que el partido más votado. Este sistema ha creado un mecanismo para ayudar al partido más votado en la elección legislativa a lograr el control de la Asamblea Legislativa. Si el partido más votado en la elección legislativa gana la elección presidencial, la norma le facilita a dicho partido la gobernabilidad al darle un número mayor de curules que aquellas que le corresponden con base en los votos obtenidos. Esta realidad, sin embargo, ha creado una distorsión en el sistema electoral que genera inequidad al no traducir en escaños los votos obtenidos por los partidos en la elección de diputados.

Las actas de mesa de la elección legislativa van a la respectiva Junta de Escrutinio de Circuito, que escruta solamente las actas de diputados y por ende distinta de la Junta que hace el escrutinio presidencial en el mismo circuito, donde se suman los votos de todo el circuito y se procede con las proclamaciones correspondientes a los diputados.

Una particularidad muy especial del sistema electoral panameño es que las boletas de votación marcadas por los electores en cada tipo de elección son quemadas en las mesas de votación después de que el acta respectiva ha sido confeccionada y firmada por todos los funcionarios de la mesa y los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes, de forma que las actas son la única fuente de prueba en caso de impugnaciones.

## 2. Reformas a instituciones de democracia directa

### A. Consulta popular e iniciativa popular

Ya en la Constitución de 1972 se señalaba dentro de la normativa del régimen municipal que los ciudadanos podían utilizar el mecanismo de iniciativa y referéndum en los asuntos relativos a los consejos municipales, lo cual se encuentra vigente aún en nuestros días, pero ha sido inoperante toda vez que jamás ha sido reglamentada legalmente para que pueda ser utilizada por los ciudadanos.

Esa misma Constitución señalaba que los tratados que celebrara el Órgano Ejecutivo sobre el Canal de Panamá debían ser sometidos a plebiscito. Posteriormente, con las reformas de 1983, se señaló que los tratados sobre el canal y/o la construcción de un canal a nivel del mar o de un tercer juego de esclusas debían ser sometidos a la aprobación del Órgano Legislativo y luego sometidos a referéndum nacional, que no podría celebrarse antes de los tres meses siguientes a la aprobación legislativa.

Luego, con la Constitución de 1983 se introdujo al texto constitucional que la iniciativa para proponer reformas constitucionales correspondería a la Asamblea Legislativa, al Consejo de Gabinete o a la Corte Suprema de Justicia, siendo uno de los mecanismos para la aprobación de las reformas, que las mismas fueran sometidas a tres debates por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa e igualmente en tres debates por la misma Asamblea en la legislatura inmediatamente siguiente. El acto legislativo así aprobado debía someterse a referéndum dentro de un plazo no menor de tres meses ni mayor de seis. Bajo esta norma se celebraron los referendos constitucionales de 1992 y 1998, y en ambos casos las reformas constitucionales propuestas fueron rechazadas claramente, dos a uno, por el pueblo, en lo que se ha interpretado como un voto de castigo al gobierno de turno más que un voto conciente sobre el contenido de las reformas propuestas.

En Panamá se ha celebrado un mal llamado plebiscito en 1977 para aprobar los tratados Torrijos-Carter, y tres referendos (1983, 1992 y 1998) sobre reformas constitucionales. Únicamente las reformas de 1983 fueron aprobadas, dado que habían sido negociadas y acordadas entre el gobierno y la oposición. Al momento de escribir estas líneas el país se

encontraba en el proceso electoral de un referéndum convocado para el 22 de octubre de 2006 sobre la propuesta de construcción de un tercer juego de esclusas en el Canal de Panamá.

Con las últimas reformas constitucionales de 2004 se instituyó la posibilidad de convocar a una Asamblea Constituyente paralela para adoptar una nueva Constitución, la cual puede ser convocada por decisión del Órgano Ejecutivo y ratificada por la mayoría absoluta del Órgano Legislativo, o convocada por el Órgano Legislativo con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, o por iniciativa ciudadana, la cual deberá ser acompañada por las firmas de, por lo menos, el 20% de los integrantes del registro electoral correspondiente al 31 de diciembre del año anterior a la solicitud. Los peticionarios tendrán seis meses para cumplir con este requisito de conformidad con el reglamento que al efecto expida el Tribunal Electoral. Le corresponderá al Tribunal Electoral acoger la iniciativa propuesta y hacer la convocatoria a la elección de Constituyente en un término no menor de tres meses ni mayor de seis meses. La Asamblea Constituyente estará integrada por sesenta constituyentes y se permitirá la libre postulación, además de la postulación partidaria. La Constituyente podrá reformar total o parcialmente la Constitución, pero en ningún caso las decisiones que adopte tendrán efectos retroactivos ni podrán alterar los periodos de los funcionarios electos o designados que estén ejerciendo su cargo al momento en que entre en vigencia la nueva Constitución. La Constituyente tendrá entre seis y nueve meses para cumplir con su labor, y el nuevo acto constitucional será, entonces, sometido a referéndum convocado por el Tribunal Electoral en un periodo no menor de tres meses ni mayor de seis meses.

#### *B. Revocatoria de mandato*

Nuestro sistema electoral permite revocar el mandato tanto a los representantes de corregimiento como a los diputados a la Asamblea Nacional. Actualmente, el mecanismo para ello es completamente distinto. La principal diferencia radica en que para revocar el mandato de los representantes de corregimiento, la iniciativa debe provenir directamente de los ciudadanos; en el caso de los diputados postulados por partidos, debe provenir necesariamente del partido que los postuló, siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos, los cuales veremos más adelante.

La Constitución Política panameña contiene una disposición única en el mundo, hasta donde conocemos, y altamente controversial, que le permite a los partidos políticos revocarles el mandato a los diputados, principales y suplentes, que hayan postulado. Para ello, deben cumplirse los siguientes requisitos:

- a) Que los diputados hayan incurrido en una violación grave a los estatutos del partido y a su plataforma ideológica, política o programática.
- b) Las causales de revocatoria y el procedimiento aplicable deben estar previstos en los estatutos del partido. Esto quiere decir que la revocatoria es opcional y que los partidos no están obligados a incorporarla a sus estatutos.
- c) Los estatutos con esas causales deben haber sido aprobados por el Tribunal Electoral mediante resolución dictada antes de la fecha de postulación del diputado.
- d) Que se le garantice al diputado el derecho a ser oído y a defenderse en dos instancias dentro del partido.
- e) La decisión del partido en la que se adopte la revocatoria estará sujeta a recurso ante el Tribunal Electoral, el cual tendrá efecto suspensivo.

También opera la revocatoria de mandato a los diputados cuando renuncian al partido o cuando son condenados por delito doloso mediante sentencia ejecutoriada con pena privativa de libertad de cinco años o más.

Desde que la revocatoria de mandato fue instituida en la Constitución Política con la reforma de 1983 solamente han existido dos precedentes, y ellos se han producido en un mismo partido, el Partido Revolucionario Democrático (PRD), el cual ha aplicado la revocatoria de mandato en los periodos 1994-1999 y 1999-2004.

La institución de la revocatoria de mandato, que ha sido muy controversial entre los partidos políticos y a la cual se ha opuesto la sociedad civil, por considerar que solamente el pueblo que elige a un diputado puede revocarle el mandato, ha sido finalmente adoptada por todos los partidos políticos y no hay duda de que ha influido para fortalecer la disciplina partidaria en las bancadas en el Órgano Legislativo, y por lo tanto a su institucionalización, evitando el transfuguismo político e inestabilidad en la estructura partidaria del Órgano Legislativo.

Con la reforma constitucional de 2004, al abrirse el compás para los diputados de libre postulación, se ha instituido su revocatoria de mandato pero por parte del electorado del respectivo circuito, de conformidad con una reglamentación legal que ha sido aprobada recientemente por la Ley 60 del 29 de diciembre de 2006.

Es oportuno dejar constancia de que los miembros de los consejos municipales, conocidos como representantes de corregimiento, están sujetos desde la Constitución de 1972 a la pérdida de la representación por tres causales: *a)* cambio de residencia a otro corregimiento; *b)* la condena judicial fundada en delito, y *c)* por revocatoria de mandato conforme lo reglamente la ley. La ley vigente desde 1980 sobre la revocatoria de mandato exige que el 75% de la población electoral del corregimiento solicite personalmente ante el Tribunal Electoral la revocatoria, y luego que en un plebiscito convocado al efecto, el 75% de los votantes vote a favor de la revocatoria. Además, la revocatoria no se puede pedir ni en el primer ni en el último año de ejercicio del cargo. Obviamente, con requisitos tan exigentes, la ley no se ha aplicado en ningún caso.

Con las reformas electorales aprobadas mediante la Ley 60 del 29 de diciembre de 2006 se extendió dicha facultad a los partidos políticos sobre los representantes de corregimiento electos que hayan sido postulados por ellos. Para los de libre postulación también hay revocatoria, pero sólo por iniciativa popular.

## V. REFORMAS A LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS

### 1. *Democratización interna*

Como hemos reiterado en investigaciones anteriores,<sup>3</sup> el tema de la democratización interna de los partidos políticos ha cobrado relevancia en los últimos años, especialmente en lo relacionado con dos temas puntuales: *a)* la celebración de elecciones primarias para la postulación de cargos de elección popular, y *b)* si los organismos de los partidos deben

<sup>3</sup> Valdés, Eduardo, *Mejores prácticas de institucionalización y cambio partidario en las Américas: la reforma política y electoral: caso Panamá*, Programa Valores Democráticos-Gerencia Política de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) de la Organización de Estados Americanos (OEA), 2005.

adoptar obligatoriamente un mecanismo de votación secreta, en vez de la votación nominal que de hecho ha adoptado tradicionalmente la mayoría de los colectivos políticos, especialmente cuando se tratara de convenciones de postulación.

El tema de las primarias fue tocado por primera vez durante el proceso de reformas electorales de 1997, con las cuales se introdujo la obligación de que los candidatos presidenciales debían ser postulados a través de elecciones primarias, siempre que el candidato fuera miembro del partido que lo postulaba. No obstante, en casos de alianzas los partidos aliados que postulasen al cargo de presidente a un candidato de otro partido, no tenían que celebrar elecciones primarias sino que la convención nacional del colectivo podía efectuar la postulación presidencial.

En un principio, la obligación de celebrar elecciones primarias para la postulación de los candidatos a la Presidencia de la República resultó muy controversial, pues la intención original de algunos partidos políticos era hacer la medida de carácter optativo. Sin embargo, una vez adoptada por ley esta medida, cuando concluyó el proceso de postulaciones presidenciales para las elecciones de 1999, el consenso fue de que resultó muy saludable el exigirle a los partidos que convocaran a todos sus afiliados a escoger a la persona que sería su candidato presidencial en lugar de continuar con la medida tradicional de que fuesen los delegados a la Convención Nacional los que ejercieran esa atribución.

Además, el precedente sirvió de base para que en la reforma electoral que se discutió en 2001 se propusiera que el sistema de primarias se hiciera extensivo a otros cargos de elección popular. No obstante, dicha propuesta no tuvo suficientes adeptos y se acordó mantener el sistema de primarias obligatorias únicamente para las postulaciones al cargo de presidente y vicepresidentes. Sin embargo, cuando el Órgano Ejecutivo recibió el paquete de reformas del Tribunal Electoral, que debía ser presentado luego a la Asamblea Legislativa para su discusión y aprobación, eliminó de las propuestas la obligatoriedad de las elecciones primarias para presidente y se cambió el artículo para hacer optativo el mecanismo de las primarias para todos los cargos.

En la práctica, sólo el Partido Revolucionario Democrático (PRD) ha venido efectuando en los últimos tres procesos electorales (1994, 1999 y 2004) elecciones primarias para elegir a su candidato a la Presidencia de la República. Es decir, incluso antes de que las mismas fueran introduci-

das en el Código Electoral en 1997 el partido ya había modificado su estatuto para adoptar el sistema de primarias para poder escoger a todos sus candidatos a cargos de elección popular.

El tema de la adopción de un mecanismo de votación secreta, especialmente cuando se vote en las convenciones en donde se elige a los candidatos que han de ser postulados, fue también discutido durante el proceso de reforma electoral de 2002. Los partidos propugnaron que se incorporara al código, a fin de que cualquiera que fuera el mecanismo de elección interna o de postulación a cargos de elección popular, la votación fuera secreta. La comisión aprobó por unanimidad dicho tema, no obstante ocurrió algo similar a lo de las primarias, ya que el tema fue excluido del proyecto de reformas electorales que el Órgano Ejecutivo presentó ante la Asamblea Legislativa en 2002.

Con las reformas constitucionales de 2004 se elevó a rango constitucional la norma del código relativa a que “la estructura interna y funcionamiento de los partidos políticos estarán fundados en principios democráticos”. Dentro de ese paraguas, con las reformas electorales de 2006 se introdujo al Código Electoral que los partidos están obligados a elegir, mediante votación secreta, a los miembros y dignatarios de los directorios u otros organismos equivalentes, por medio de elecciones directas o convenciones.

Se crea, además, un organismo dentro de cada colectivo que debe estar encargado de las elecciones internas; otro para que los partidos identifiquen a lo interno al organismo partidario, quienes deben resolver las controversias internas, y cuáles son las instancias que deben agotarse antes de poder recurrir ante el Tribunal Electoral. Muchos partidos utilizaban el sistema de votación nominal, levantando la mano en aceptación o en contra de una propuesta, o el de aclamación, y estos mecanismos habían sido fuertemente criticados por los propios miembros de los colectivos, pues podían inducir a que por temor se vote a favor de la facción que se encuentra al mando del colectivo.

También las reformas aprobadas por la Ley 60 de 2006 señalan que los partidos deben establecer un calendario electoral para el desarrollo de las elecciones, el cual deberá contener: la convocatoria pública anunciada en un medio de comunicación social escrito de circulación nacional, por tres días, dirigida a todos los miembros del partido, en la que se señale la fecha de cierre de libros de inscripción de miembros, para esta-



blecer el padrón electoral que utilizará el partido en esa elección; el periodo para recibir postulaciones; el periodo donde se den a conocer las postulaciones presentadas; el periodo para impugnarlas y el periodo para publicar las postulaciones en firme para efecto de las elecciones.

El aspecto de la institucionalización de los partidos políticos podemos concluirlo con comentarios en torno a la democracia interna que debe regir la vida de los partidos. ¿Podemos hablar de instituciones sin que las mismas respondan a una estructura democrática? Obviamente sí, porque existen instituciones autoritarias en donde las decisiones se toman de arriba hacia abajo, pero cuando las mismas se analizan en el contexto de un sistema político democrático, lo más elemental es esperar o más bien exigir que los partidos, que son la vía principal para ejercer el poder político en una sociedad democrática, deban practicar la democracia interna. ¿Cómo van a regir los destinos de una nación democrática si ellos no la practican en lo interno? Es una paradoja que se explica por el fenómeno del liderazgo de los caudillos dentro de los partidos y cómo las masas tradicionalmente se han dejado guiar por la mística, carisma y oratoria de sus líderes, como regla general. Sin embargo, con la desaparición de los grandes caudillos en torno a los cuales surgieron la mayoría de los partidos en América Latina en el siglo XX, los nuevos dirigentes han tenido que depender de un liderazgo colectivo que descansa sobre estructuras de participación de los copartidarios, que vienen exigiendo la práctica de reglas democráticas dentro de sus respectivos colectivos, es decir, exigen compartir el poder y no aceptan más que un grupo o que una sola persona sea la que tome las decisiones.

De igual manera, las legislaciones electorales vienen estableciendo paulatinamente disposiciones que obligan a que los partidos practiquen la democracia interna. Por ejemplo, en el caso panameño, desde la primera ley que reglamentó la reactivación de los partidos políticos, se estableció que el órgano supremo de los partidos debe ser la convención o congreso nacional, elegida por todos los adherentes inscritos en el partido. De este órgano, en la base piramidal, van surgiendo todos los demás organismos partidarios. El mismo principio se aplica a las estructuras geográficas o por regiones del país. Las postulaciones a cargos de elección popular, a su vez, han estado a cargo de las convenciones respectivas, por regla general, pero hay una tendencia reciente en Panamá hacia dar más facultades directas a los miembros del partido para que sean és-

tos los que elijan a muchos órganos internos del partido que históricamente correspondía a la convención nacional elegir.

La existencia de un subsidio estatal o financiamiento público, por su parte, ha venido a contribuir a los costos que conlleva la vida democrática al interior de los partidos. Sin embargo, los partidos medianos y pequeños, si bien reciben del subsidio preelectoral la misma cantidad de dinero que los partidos mayoritarios, que es el que puede financiar las primarias para las postulaciones, cuando hablamos de la vida interna de los partidos durante los cinco años que separan una elección general de la otra, es el subsidio o financiamiento pos-electoral el determinante como fuente de financiamiento, y de éste los partidos medianos y pequeños reciben pocos recursos por haber obtenido una baja votación de parte del electorado. Lo que resulta evidente es que a mayor democracia interna mayor grado de institucionalización y mayor cohesión intrapartidaria, todo lo cual lleva a mejores resultados electorales.

## 2. *Financiamiento de los partidos políticos*<sup>4</sup>

El financiamiento a los partidos políticos en Panamá es de carácter mixto, toda vez que incluye la posibilidad de que los partidos y candidatos reciban contribuciones tanto del Estado como de particulares, e incluso que se utilicen fondos propios. Para las contribuciones privadas no existen límites en el monto de los fondos y únicamente hay obligación por parte de los partidos políticos y candidatos de registrar las contribuciones ante el Tribunal Electoral (monto e identidad del donante) y manejar la totalidad de las contribuciones privadas que reciban, tanto para su funcionamiento como para campañas electorales, a través de una cuenta bancaria destinada para cada uno de esos propósitos. Sin embargo, esa información es de carácter confidencial y restringida y solamente tienen derecho a ella, fuera de las personas que autoricen los partidos y candidatos, los funcionarios de auditoría del Tribunal Electoral y las autoridades del Órgano Judicial y del Ministerio Público, cuando exista mérito

<sup>4</sup> Basado en la investigación preparada por el autor, titulada “Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos en Panamá”, el cual forma parte del libro *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Costa Rica, OEA-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), 2004.

legal para ello. Los partidos y candidatos tampoco están obligados a registrar los montos que utilicen de sus propios fondos, pero sí está prohibido que reciban y manejen fondos por intermediación de terceros y al margen de los controles señalados en la ley electoral y el decreto del Tribunal Electoral que reglamenta la materia. Las sanciones están previstas en el Código Electoral y en el caso de los partidos políticos conlleva sanciones que oscilan entre los cien y los mil balboas, así como la retención de los montos del subsidio estatal. Para los candidatos, las sanciones van de cien a quinientos balboas.

En la actualidad, en materia de financiamiento político estatal indirecto, tenemos que el mismo contempla el acceso a los medios de comunicación que administra el gobierno central, es decir, al Sistema de Radio y Televisión Educativa, mejor conocida como SERTV; a una línea telefónica sin cargos y descuento del 50% en la tarifa de electricidad en cada una de sus sedes provinciales, lo cual incluye la gratuidad en las llamadas a celulares desde dichas sedes;<sup>5</sup> la importación libre de impuestos de hasta cinco vehículos de trabajo y cinco sistemas de amplificación de sonido o de comunicación, cada cuatro años, así como artículos de propaganda que no se produzcan en Panamá; el uso gratuito de los correos y telégrafos nacionales; exención del pago de impuestos, timbres y demás derechos fiscales en las actividades de recaudación de fondos, y un beneficio adicional que tienen los partidos y que comparten con los candidatos consistente en que los contribuyentes pueden deducir como gastos en sus declaraciones del impuesto sobre la renta las donaciones hechas a los partidos y candidatos, hasta por diez mil balboas al año. Los primeros apoyos del Estado a los partidos políticos se introdujeron en el Código Electoral de 1983 y han ido evolucionando hasta lo que se ha descrito previamente.

Si bien la Constitución Política contempla desde 1972 la posibilidad de que el Estado contribuya al financiamiento de los partidos y candidatos, se tuvo que esperar hasta la reforma electoral de 1997,<sup>6</sup> de cara a las elecciones del 2 de mayo de 1999, para que se adoptara la fórmula de financiamiento estatal directo que todavía prevalece y que representa un

<sup>5</sup> La exoneración de las llamadas a teléfonos celulares fue incorporada en la reforma de 2002 con carácter retroactivo por razón de las deudas que mantenían algunos partidos políticos.

<sup>6</sup> Que fueron aprobadas mediante Ley 22 del 14 de julio de 1997.

sistema balanceado de subsidio preelectoral y pos-electoral. Este subsidio cubre tanto la etapa preelectoral como la pos-electoral, es decir, con la primera se contribuye a los gastos de la campaña y con la segunda se contribuye al funcionamiento de los partidos durante los cinco años que separan a una elección de la otra. En el caso de los candidatos independientes, el subsidio pos-electoral se hace efectivo en un solo pago.

El Tribunal Electoral de Panamá es el órgano de control en materia de administración y auditoría del subsidio estatal o financiamiento público directo.

El que los partidos políticos puedan contar con un apoyo económico entre los periodos electorales, particularmente cuando deben desempeñar un rol político desde la oposición, ha sido uno de los ingredientes más importantes que ha contribuido a su fortalecimiento como instituciones, es decir, a convertirlos en organismos funcionales de la nación (como son concebidos en el Código Electoral), y para que, como tales, tengan un carácter permanente, con una presencia y actividad que vaya más allá de las elecciones, poniendo fin a su rol meramente electorero como era su característica en el pasado. Los recursos del subsidio pos-electoral solamente pueden tener dos destinos principales: *a)* cubrir los gastos de funcionamiento requeridos para mantener abiertas y funcionando una oficina en cada provincia y comarca indígena, y *b)* desarrollar programas de capacitación política entre sus adherentes y ciudadanos en general, por un monto equivalente a un mínimo del 25% del subsidio, del cual se deberá garantizar un porcentaje mínimo del 10% para la capacitación de mujeres.

Si entendemos, entonces, la institucionalización de los partidos políticos como la hemos explicado, podemos decir que en Panamá se ha producido un avance importante en ese sentido en el quinquenio 1999-2004, y ello se ha debido, en buena medida, a la existencia de un subsidio estatal directo pos-electoral que se desembolsa periódicamente entre una elección y otra con fines muy específicos para lograr ese reforzamiento institucional. Que todavía falta mucho por avanzar, por supuesto. Se ha completado, apenas, un primer quinquenio de experiencia durante el cual tanto los partidos como el Tribunal Electoral han aprendido a identificar y a superar obstáculos, pero lo que se ha logrado, sin lugar a dudas, es un mecanismo que seguirá perfeccionándose con el tiempo a favor de la institucionalización del sistema de partidos políticos.

### 3. *Discriminación positiva*

Con las reformas de 1997 se incorporó al Código Electoral una disposición que señala que los partidos deben garantizar que en sus elecciones internas o postulaciones el 30% de los precandidatos sean mujeres.

En la reforma de 2002 se trató de incorporar una propuesta consensuada en la Comisión de Reformas Electorales, respecto a que en los circuitos plurinominales en que había que elegir a tres candidatos o más para legislador, por lo menos un candidato debía ser mujer, la cual fue eliminada.<sup>7</sup>

El tema de destinar fondos especiales a promover la participación de las mujeres no ha sido muy acogido ni difundido en Panamá. El único aspecto que ha sido considerado de manera específica es el hecho de que los partidos políticos deben destinar un porcentaje mínimo del 25% del subsidio pos-electoral a la capacitación de sus miembros en general y que el 10% de dicho porcentaje debe ser necesariamente destinado para la capacitación de mujeres.

En cuanto a normas para promover la participación política y/o electoral de la juventud y de los sectores indígenas, no se han dado iniciativas legales sobre estos temas en particular, ni que contemplen la perspectiva de género o la participación de la mujer o el acceso de la misma en relación con los fondos del partido político o la asignación a campañas electorales, con excepción de lo señalado respecto a los fondos para capacitación.

Algunos partidos cuentan en sus estatutos con normas para garantizar la participación de la mujer, pero no garantizan que las mismas sean electas para cargos de elección interna o como candidatas a puestos de elección popular. Sin embargo, las reformas de 2006 señalan que cuando para las postulaciones internas la participación femenina, de manera comprobada por la secretaría femenina del partido, sea inferior al 30% establecido, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos.

Para finalizar, podemos agregar que casi todos los partidos cuentan con secretarías especializadas en asuntos de la mujer, asuntos indígenas

<sup>7</sup> Sin embargo, esta norma no garantiza la elección de la mujer en virtud del voto preferencial y selectivo que tiene el elector para escoger de la lista que presentan los partidos.

y de la juventud, las cuales se encargan de difundir los planteamientos de su partido entre estos grupos y recoger las aspiraciones de los mismos para llevarlas a las instancias superiores.

#### 4. *Otras formas de participación política*

##### A. *Candidaturas independientes*<sup>8</sup>

En Panamá hay candidaturas independientes para los cargos de representantes de corregimiento, alcaldes y concejales (gobiernos locales), y a partir de las elecciones de 2009 y en virtud de la reforma constitucional de 2004 y las electorales de 2006, las habrá para el cargo de diputado a la Asamblea Nacional. Los únicos cargos que deben ser postulados necesariamente por partidos políticos son los de presidente, vicepresidente y diputados al Parlamento Centroamericano.

Hasta ahora, los candidatos independientes han tenido muy poco éxito frente a los partidos políticos en la competencia por los cargos a nivel de gobiernos locales, a pesar de que la mayoría de las postulaciones se ha dado en circunscripciones pequeñas para el cargo de representante de corregimiento, donde ha sido fácil reunir la cantidad de firmas requeridas para ser reconocido como candidato independiente. El Código Electoral exige que el interesado recoja firmas de ciudadanos equivalentes al 5% del registro electoral preliminar de la circunscripción en la cual se desea participar. Sin embargo, una crítica al sistema de libre postulación ha sido el poco tiempo que el Tribunal Electoral ha concedido para obtener las firmas requeridas. Hasta las elecciones de 1999, inclusive, se concedió un mes, pero ya para las de 2004 se duplicó ese término y se otorgaron dos meses. Obviamente, para circunscripciones pequeñas el referido tiempo no es problema, pero a medida que la circunscripción tiene más electores, se requiere más tiempo para recoger las firmas.<sup>9</sup> De ahí que la participación ciudadana en la política, al margen de los partidos políti-

<sup>8</sup> Valdés, Eduardo, *op. cit.*, nota 3.

<sup>9</sup> La circunscripción más grande en la cual ha participado y triunfado un candidato de libre postulación en el pasado ha sido para el cargo de alcalde en el distrito de La Chorrera, provincia de Panamá, en las elecciones de 1999, cuando solamente se disponía de un mes para conseguir las firmas. La Chorrera es hoy el sexto distrito más grande del país y para abril de 2005 su padrón electoral era de 89,790 electores.

cos, por medio de la libre postulación, haya funcionado en su mayoría en las circunscripciones pequeñas, de las cuales en Panamá hay una buena cantidad gracias al proceso de atomización<sup>10</sup> que, desafortunadamente, se ha venido dando con la creación de corregimientos, que es la división político-administrativa más pequeña y en la cual se dividen los municipios o distritos del país. El país se divide en provincias y comarcas, y ambas se dividen en distritos, y éstos a su vez en corregimientos. En 1972 el país tenía 505 corregimientos *versus* 621 en 2004.

Si bien se ha abierto el compás para que existan candidatos de libre postulación para el cargo de diputado a la Asamblea Nacional, todavía está pendiente la reglamentación legal de los requisitos y procedimientos que se habrá de exigir para que esta nueva posibilidad se haga efectiva. De acuerdo con la norma constitucional que prevé la libre postulación para diputados, los requisitos y procedimientos son equivalentes y proporcionales a los que se exigen para la inscripción de los partidos políticos. Ello quiere decir que si para el reconocimiento de un nuevo partido político se requiere reunir firmas equivalentes al 4% de la última elección válida para presidente de la República, para el reconocimiento de un candidato de libre postulación para diputado debería exigirse una cantidad de firmas equivalente al 4% de la votación válida en el circuito en que se desea participar.

Podemos concluir, entonces, que el sistema electoral panameño desde su retorno a la democracia y hasta la última reforma constitucional de 2004 ha venido favoreciendo al sistema de partidos políticos al concederles el monopolio de hacer postulaciones a los cargos de elección popular más importantes a nivel nacional. Esta situación ha variado con la referida reforma, y en el futuro habrá más oportunidad, para los que adversan a los partidos políticos, de confrontarlos frente a la opinión pública y al electorado, para que sea éste quien decida si el sistema de libre participación al margen de los partidos políticos habrá de representar o no una verdadera opción para acceder a los cargos de elección popular, toda vez que a nivel de gobiernos locales hasta el presente no se ha convertido en tal opción. Ahí donde han competido los candidatos de libre postulación frente a los de los partidos, la regla general ha sido que el pueblo favorece a estos últimos. Puede ser que al abrirse el compás para

<sup>10</sup> Para las elecciones de 2004, 256 corregimientos tenían menos de 1,000 electores (49.1%).

cargos de mayor atractivo político, personas con más recursos se interesen por participar como independientes, y este mecanismo permita que un porcentaje mayor de cargos de elección popular quede fuera del control de los partidos políticos. Todo ello está por verse, pero más opción deberán tener los independientes en los circuitos uninominales que en los plurinominales, en lo que al cargo de diputados se refiere. Los circuitos uninominales están en áreas de poca población semiurbana y rural, donde prevalece el caciquismo, y los líderes naturales que todavía no hayan participado en los partidos políticos, podrán hacerlo por la vía de la libre postulación. Hay que advertir que en la actual reforma electoral que se está elaborando ya ha sido consensuado entre los partidos políticos que las personas que compitan dentro de un partido en la búsqueda de una postulación y no la logren, porque pierden frente a un copartidario, no solamente no podrán ser postulados por otro partido en el mismo proceso electoral, tal cual existe ya en el Código Electoral desde la reforma de 2002, sino que tampoco podrán postularse como independientes, es decir, que no podrán participar en el mismo proceso electoral por libre postulación. Esta nueva circunstancia limitará las opciones de los políticos de participar en un proceso electoral al margen de sus partidos en los casos citados, y limitará por ello el ejercicio de la libre postulación, todo como producto de haber tomado la decisión de hacer carrera política dentro de un partido político. El propósito de esta norma es fortalecer la disciplina partidaria, fortalecer la vida democrática interna de los partidos y, con ello, la institucionalización de los mismos. Los partidos políticos se ven afectados con las divisiones internas cuando los copartidarios que han perdido una postulación a lo interno no aceptan la victoria de su oponente y deciden abandonar las toldas del partido para ir a formar el propio o buscar una postulación con otro partido.

#### *B. Movimientos y grupos políticos*

La única participación política permitida para grupos o movimientos políticos es en la realización de referendos para la aprobación o rechazo de reformas constitucionales o aquellos realizados en virtud de aprobar o rechazar asuntos relativos al Canal de Panamá. En tal sentido, desde 1992 el Tribunal Electoral reglamentó vía decreto la posibilidad de que los grupos de una y otra tendencia, es decir los grupos del *sí* y los grupos



del *no*, cuenten con un representante común cada uno de ellos en las corporaciones electorales.

Más recientemente y con motivo de la celebración del referéndum sobre la propuesta de construir un tercer juego de esclusas en el Canal de Panamá, llevado a cabo en octubre de 2006, se incorporó dentro de la reglamentación de dicho evento una norma que permite la participación de un representante principal y un suplente por cada uno de los grupos, los cuales cuentan con los mismos derechos y obligaciones que los representantes de los partidos políticos.

Para participar, los grupos deben inscribirse en el Tribunal Electoral, presentando su estatuto o reglamento constitutivo, aun cuando éstos sean informales, e indicar además el nombre de su representante legal y las generales donde puede ser ubicado (teléfono, fax, correo electrónico).

Esta reglamentación encuentra su fundamento en el artículo del Código Electoral que permite que los representantes del *sí* y del *no* cuenten con representación en los centros de captura de datos que implemente el Tribunal Electoral para poner en funcionamiento el sistema de transmisión extraoficial de resultados (TER), con el fin de informar conforme al orden en que se reciban los resultados de la elección o consulta popular de que se trate.

Asimismo, los grupos del *sí* y del *no* cuentan con la facilidad de utilizar los medios de comunicación estatales, prácticamente en las mismas condiciones que los partidos políticos.

##### *5. Transfuguismo político*

Para evitar que quienes hayan competido a lo interno de un partido político para ser postulados a un cargo de elección popular y hayan perdido la postulación, sean postulados por otro partido o busquen la postulación independiente, es decir, que no acaten la decisión interna partidaria, el Código Electoral ha establecido una prohibición en ese sentido, de forma que en cada proceso electoral solamente se puede competir en un partido para buscar la postulación a un cargo de elección popular, salvo que el partido lo autorice expresamente a ser postulado por otro o a postularse como candidato independiente. Algo similar tiene la legislación colombiana, inclusive a nivel constitucional.

Para impedir el transfuguismo político también se ha establecido desde 1983 el poder de los partidos políticos de revocarle el mandato a sus

legisladores, hoy día diputados, cuando incurren en violaciones graves a los estatutos o renuncian al partido.

En la práctica se han dado casos de transfuguismo político legislativo. En el caso del PRD, durante el periodo 1999-2004, tres legisladores de este colectivo se fueron al partido oficialista, es decir al Arnulfista. El partido no tomó acciones en contra de dos de ellos, mientras que al tercero se le abrió un expediente interno con base en la facultad de revocatoria del mandato, pero el proceso no pudo concluir, ya que se interpuso un recurso de hecho ante la Corte Suprema de Justicia, producto de una advertencia de inconstitucionalidad solicitada dentro del expediente que estaba bajo la jurisdicción del Tribunal Electoral. La Corte Suprema de Justicia, a pesar de los señalamientos del Tribunal Electoral en torno a que dentro de los procesos electorales no procede la advertencia de inconstitucionalidad, solicitó al Tribunal el envío del expediente. El recurso de hecho fue eventualmente negado por la Corte, pero ésta retuvo la advertencia de inconstitucionalidad para su análisis y, con ello, mantuvo interrumpida la actuación del Tribunal Electoral. El 13 de abril de 2005, después de que había vencido el periodo constitucional para el cual fue electo el legislador objeto de la revocatoria, la Corte falla finalmente la advertencia de inconstitucionalidad diciendo que resultaba improcedente dentro de la justicia electoral. Los tres legisladores fueron postulados en las elecciones de 2004 por el partido Arnulfista y resultaron electos. Los escaños fueron conservados por los legisladores, quienes votaron adhiriéndose a la bancada del Partido Arnulfista.

Otro ejemplo se dio en el Partido Arnulfista, hoy denominado Panameñista, cuando dos legisladores, al final del periodo legislativo, se cambiaron al partido Solidaridad. Los mismos votaron de manera independiente a la bancada del Partido Arnulfista y se sumaron formalmente a la bancada de Solidaridad. Cabe añadir que los dos fueron postulados por Solidaridad para el actual periodo 2004-2009, y resultaron electos.

## VI. REFORMAS AL ORGANISMO ELECTORAL

Las principales reformas electorales de los últimos 16 años que guardan relación directa con las funciones administrativas y jurisdiccionales del Organismo Electoral panameño son las siguientes:

1) Facultades especiales durante el proceso electoral:

- a) Con las reformas de 1992 se obliga a todas las entidades públicas a que pongan a disposición del Tribunal Electoral su flota de vehículos, naves, aeronaves y equipo de comunicación requerido para la logística electoral.
- b) En 1993, con las reformas electorales que regirían para las elecciones de 2004, se estableció en la legislación que desde seis días antes de las elecciones y hasta la proclamación del presidente y vicepresidente electos, el mando de la fuerza pública está a cargo del Tribunal Electoral. Esto fue aplicado vía decreto en las elecciones parciales de 1991, tomando como modelo la experiencia de Costa Rica.

2) Autonomía del Tribunal Electoral. Si bien desde su creación mediante el Acto Legislativo núm. 2 de 1956, el Tribunal Electoral fue establecido desde su inicio como un organismo autónomo al cual se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo, podemos señalar que en la práctica tal autonomía, sobre todo la financiera, no estaba del todo consolidada, ya que no existían los mecanismos legales para exigirla. En tal sentido, se han ido dado avances paulatinos en la materia:

- a) Con las reformas de 1997 se lograron incorporar al Código Electoral tres medidas importantes:
  - Se le restituyó al Tribunal Electoral la facultad de contratar directamente bienes y servicios necesarios para su funcionamiento sin necesidad de seguir los trámites normales de contratación, cuando exista urgencia evidente y siempre que el Tribunal se encuentre ejecutando un presupuesto de elecciones. Esta facultad venía consagrada en el Código Electoral desde 1983, pero en 1994 fue declarada inconstitucional por error, cuando se decidió la demanda interpuesta por la Contraloría General de la República contra los artículos introducidos en la reforma de 1993 para eliminar el control previo de dicha entidad.
  - Se instituye la carrera electoral, la cual, sin embargo, tenía que ser reglamentada por una ley especial. Si bien se presen-

- tó un proyecto de ley en tal sentido, a la fecha no ha sido posible la aprobación de la misma en la Asamblea Legislativa.
- Se garantiza la libre movilidad de los vehículos del Tribunal Electoral y de la Fiscalía Electoral para que no estén sujetos a controles ni restricciones de ninguna otra entidad, salvo por orden de autoridad competente del Órgano Judicial o la Fiscalía Electoral.
- b) Es oportuno señalar que en materia de contratación de personal se viene incluyendo desde hace diez años en la Ley de Presupuesto de la Nación una norma que garantiza que durante el proceso electoral, el Tribunal Electoral no requiera de la aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas para ejecutar sus nombramientos, los cuales quedan sujetos únicamente al control posterior de la Contraloría General de la República. Con las reformas electorales de 2006 se ha incorporado esta disposición al Código Electoral.
- c) Con las últimas reformas constitucionales (de 2004) se logró incluir:
- La facultad que tiene el Tribunal Electoral de formular su presupuesto y remitirlo al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de presupuesto general del Estado. Por otro lado, el Tribunal Electoral puede sustentar, en todas las etapas, su proyecto de presupuesto, el cual —una vez aprobado— debe procurar garantizarle los fondos necesarios para el cumplimiento de sus fines.
- 3) Manejo de subsidio estatal. Desde la reforma de 1997 —que introdujo el subsidio estatal a los partidos políticos y candidatos independientes— el Tribunal Electoral es el responsable de manejar los recursos, es decir, hacer los desembolsos y auditar su uso de conformidad con las normas del Código Electoral y los decretos reglamentarios expedidos por el Tribunal a ese efecto. De igual manera, impone ciertas sanciones a los partidos y candidatos cuando incumplan ciertas obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas en el manejo de los recursos del financiamiento público.

- 4) Iniciativa legislativa. Se le otorgó iniciativa legislativa para proponer leyes concernientes a su materia en las reformas constitucionales aprobadas en 2004. Desde ese entonces, el Tribunal Electoral ha propuesto y logrado la aprobación de la nueva Ley de Registro Civil, las últimas reformas al Código Electoral del 29 de diciembre de 2006 y la nueva ley de reconfiguración de los circuitos electorales para la elección de los diputados, la cual se aplicará en las elecciones de 2009 cuando se reduzca la cantidad de diputados de 78 a 71.
- 5) Independencia del Tribunal Electoral de los otros órganos del Estado y de los partidos políticos. En la actualidad, el Tribunal Electoral es un órgano colegiado integrado por tres magistrados, cada uno de los cuales es elegido para un periodo de diez años, por uno de los órganos del Estado. Es decir, uno por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Asamblea Nacional y el otro por el Órgano Ejecutivo.

Con la aprobación de las últimas reformas constitucionales se dispuso que los suplentes de los magistrados pueden ser funcionarios de la jurisdicción electoral. Por esta vez, y por mandato constitucional, la elección de los magistrados se hizo de manera escalonada para impedir que sus periodos vuelvan a vencer en una misma fecha, como ocurrió en noviembre de 2004. La Corte Suprema designó a un nuevo magistrado para un periodo de seis años, el Órgano Legislativo le renovó su nombramiento al magistrado que estaba ejerciendo el cargo por diez años más, y el Ejecutivo nombró al magistrado que había ejercido funciones en el periodo anterior nombrado por la Corte Suprema de Justicia, para un periodo de ocho años. Cabe señalar que los tres órganos del Estado nombraron como suplentes de los actuales magistrados a tres abogadas que ya eran funcionarias del Tribunal Electoral. También se redujo el número de suplentes de los magistrados de dos a uno.

- 6) Creación de los juzgados penales electorales. En cuanto a sus funciones jurisdiccionales relacionadas con la facultad de juzgar penalmente a los infractores de la ley electoral, fueron incorporados con las reformas electorales de 2002 los juzgados penales electorales como tribunales de primera instancia. Cabe indicar que los mismos ya han sido reconocidos a nivel constitucional con la reforma de 2004, toda vez que la Constitución Política reconoce que es facultad de los magistrados resolver en grado de apelación los recursos y

acciones que se presenten en contra de las decisiones de los juzgados penales electorales y de la Fiscalía General Electoral. Esta reforma se hizo para cumplir con los convenios internacionales en materia de derechos humanos que exigen que, en materia penal, toda persona tenga derecho a dos instancias al momento de ser procesada, y el Tribunal Electoral, siendo de única instancia, solamente admite el recurso de reconsideración.

## VII. ANÁLISIS INTEGRAL DE LAS REFORMAS ELECTORALES

Después de las elecciones de 1989, que es cuando podemos decir que Panamá retornó a una plena democracia, el proceso de reforma electoral ha sido impulsado periódicamente por el propio organismo electoral y con la anuencia y participación de los partidos políticos y la sociedad civil. Las reformas en todos estos procesos han sido de carácter integral, de manera que se han ido discutiendo y perfeccionando todas las materias que guardan relación con el proceso electoral, y a las demás funciones del Tribunal Electoral.

Tenemos, pues, que en los últimos 15 años se han aprobado reformas al Código Electoral (1992, 1993, 1997, 2002 y 2006), además de una reforma constitucional de carácter electoral en 2004, las cuales han logrado un significativo avance en el sistema electoral panameño. El Tribunal Electoral se ha dado a la tarea de propiciar e impulsar periódicamente reformas al sistema electoral, de cara a la celebración del proceso electoral siguiente, tomando como base las experiencias aprendidas del proceso electoral anterior. El mecanismo de reforma ha consistido en crear comisiones de reforma integradas tanto por los partidos políticos constituidos y en formación, como por las organizaciones de la sociedad civil que se han activado en materia electoral, lo cual incluye a las universidades que tienen facultad de derecho.

Todo esto ha permitido que las reformas que llegan a la Asamblea Nacional, al estar previamente consensuadas, no sufran grandes cambios al momento de su discusión. Ha habido sus excepciones; por ejemplo, en 2002, cuando el Tribunal Electoral no contaba con iniciativa legislativa, pasó el paquete de reformas aprobadas en la Comisión al Ejecutivo para que éste a su vez lo presentara al Legislativo para su discusión; el Ejecutivo incluyó una modificación en el sentido de que las elecciones prima-

rias para la elección de candidatos a la Presidencia no fueran obligatorias, lo cual fue aprobado en la Asamblea y representó un retroceso en la materia.

Como hemos señalado en otros estudios, el proceso ha sido incluyente y evolutivo, y si bien en cada una de las experiencias no se han logrado todas las reformas que el Tribunal Electoral, la sociedad civil y los partidos minoritarios deseaban, hay un hecho indubitable en el sentido de que el país tiene un sistema electoral más moderno y eficiente, habiéndose eliminado las tradicionales causas de fraude que afectaban la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular. Todavía quedan imperfecciones en el sistema que favorecen a los partidos mayoritarios y que seguirán siendo objeto de controversia en cuanto a la equidad del sistema.

La principal imperfección consiste en cómo se adjudican los residuos en la fórmula de representación proporcional que se aplica en los circuitos plurinominales, donde se eligen diputados y concejales. Los escaños por residuo se adjudican con base en una competencia entre candidatos que son escogidos con el voto preferencial de los electores, independientemente del partido al que pertenezcan, lo cual favorece a los partidos más votados en el circuito, ya que es en éstos donde se encontrará a los candidatos más votados. Esta distorsión del sistema electoral en materia de representación legislativa se ha convertido en una especie de cláusula de gobernabilidad porque le facilita al partido mayoritario la posibilidad de lograr alianzas para alcanzar la mayoría en el Órgano Legislativo, lo cual se produjo en las elecciones generales de 2004, cuando el PRD alcanzó, él solo, la mayoría legislativa.

En cuanto a los niveles de participación electoral, los mismos han venido creciendo de manera clara y paulatina en las últimas tres elecciones generales, al aumentar del 73.7% a 76.7% entre 1994 y 2004.

Sin embargo, con cada proceso de reforma son menos los temas verdaderamente cruciales que quedan pendientes por mejorar. Los sistemas electorales son dinámicos y con la celebración de cada proceso electoral surgen nuevas situaciones, producto de la conducta humana en la lucha por el poder político del país, que requieren consideración y ajustes al sistema.

El consenso político ha sido lograr aprobar las reformas con la suficiente antelación a la celebración de las elecciones, lo cual ha permitido que las reuniones de las distintas comisiones de reforma electoral que he-

mos tenido, se lleven dentro de un ambiente tranquilo, no dando cabida a lo improvisación y minimizando los intereses políticos particulares de cada partido.

No cabe duda del éxito alcanzado en los procesos de reforma, aun con las deficiencias anotadas, pues tanto el Tribunal Electoral como los partidos políticos y la sociedad civil siguen comprometidos con el sistema utilizado para el fortalecimiento y mejoramiento del sistema electoral.

Una de las lecciones aprendidas fue que se debió haber dado el derecho a voto a la sociedad civil desde el primer proceso de reforma. Esto se dio paulatinamente, pues al principio únicamente tenía derecho a voz, y no se logró consensuar que pudieran contar con derecho a voto sino hasta las reformas que se discutieron entre 2005 y 2006, donde contaron con dos votos, uno por la sociedad civil representada por las instituciones académicas y otro por el resto de las organizaciones.

En este punto es importante destacar que el Tribunal Electoral ha incitado el consenso en la toma de decisiones al discutir cada tema, promoviendo flexibilidad en la redacción de las reformas, pero ha estado consciente de que algunas reformas se deberán aprobar por mayoría de votos. Por otro lado, dentro de los debates llevados a cabo en las comisiones siempre se ha planteado el aspecto de la viabilidad política de cada cambio cuando los mismos lleguen a la consideración de la Asamblea Legislativa. La posición de algunos de los miembros de las comisiones ha sido querer exigir que lo que se apruebe en la Comisión por consenso debe ser respetado tanto por el Órgano Ejecutivo como por el Legislativo, lo cual no es ni constitucional ni realista. La Asamblea Legislativa no va a declinar ni tiene por qué declinar su responsabilidad constitucional de estudiar, discutir y aprobar cada ley, con o sin modificaciones. Por lo tanto, el Tribunal Electoral, como coordinador de la Comisión, siempre aclara que la labor de la Comisión es, por lo tanto, la de elaborar, conjuntamente con los partidos y la sociedad civil, un proyecto realista para que sufra la menor cantidad de cambios en su etapa final cuando llegue a la Asamblea Legislativa, lo cual ha venido ocurriendo. Dicho de otra forma, las reformas electorales aprobadas entre 1990 y 2006, lo han sido por los grupos políticos que han tenido el control de la Asamblea en el momento de la reforma, pero el consenso previo logrado en el proceso de discusión ha logrado minimizar sustancialmente los cambios hechos al texto consensuado.



Las reformas electorales en Panamá, tal como ha sido reconocido internacionalmente, se han institucionalizado, y son esperadas y tomadas con seriedad por todos los involucrados, quienes están conscientes de que con una sola reforma no se lograrán todos y cada uno de los cambios que todos los miembros desean, sobre todo los partidos minoritarios. Lo anterior, en vista de que se trata de un proceso de evolución y por lo tanto de cambios paulatinos y periódicos, pues con cada reforma se avanza tanto como se pueda convencer a los que deben tomar la decisión final.

En resumidas cuentas, el impacto de las reformas políticas de los últimos años ha presentado un saldo positivo en todos los aspectos del sistema electoral panameño y de partidos políticos. Tal vez lo más visible sea la institucionalización de los partidos, logrado en gran medida por el subsidio o financiamiento estatal que éstos reciben. Los partidos políticos han sido inducidos, pues, a convertirse en organizaciones permanentes de la vida política partidaria, en mayor o menor grado según el monto del financiamiento que reciben, en lugar de electorera. Además, con los recursos suficientes los partidos políticos pueden mantener oficinas en todas las provincias del país.

Asimismo, los partidos, si bien todavía tienen que mejorar, han desarrollado su capacidad administrativa como ente partidario y por ende su democracia interna, lo cual les ha permitido fortalecerse como instituciones, sobre todo por estar obligados a invertir parte del financiamiento en capacitación. Se ha disminuido la dependencia de los tradicionales caciques que financiaban las actividades de los partidos, quienes, además, se limitaban a los periodos de campaña.

## REFORMA POLÍTICA EN PARAGUAY

Jorge SILVERO SALGUEIRO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reformas al régimen de gobierno*. III. *Reformas al régimen electoral*. IV. *Reformas al régimen de partidos políticos*. V. *Evaluación final*.

### I. INTRODUCCIÓN

En 1989 se inició en Paraguay el proceso de transición política a la democracia de una forma abrupta. La dictadura más antigua de Latinoamérica en aquella época había llegado a su fin de la misma manera en como había empezado en 1954: por medio de un golpe de Estado militar. Tras estos sucesos políticos, el Paraguay se erigió en el último país del Cono Sur en ingresar a la tercera ola democratizadora.

Ello se debió, en parte, a las características propias y agobiantes del régimen político del general del ejército Alfredo Stroessner: estabilidad autoritaria a lo largo de treinta y cinco años, de raíces profundas en la institucionalidad política, y una relación “amigo-enemigo” respecto a los ciudadanos y ciudadanas. El poder omnívoro de Stroessner se basó en una estrategia de copamiento de aquellas instituciones, que luego formarían la nueva triada del poder: las fuerzas armadas, el gobierno y la asociación nacional republicana, denominada también Partido Colorado.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Acerca de las características del régimen político de Stroessner véase Ardití, Benjamín, “El Estado omnívoro. Poder y orden político bajo el stronismo”, en Ardití, Benjamín, *Adiós a Stroessner. La reconstrucción de la política en el Paraguay*, Asunción, 1992, pp. 15-70; Flecha, Víctor Jacinto, “El Estado militar autoritario”, en Flecha, Víctor Jacinto *et al.*, *Autoritarismo, transición y Constitución en el Paraguay*, Asunción, 1993. Sobre la cultura autoritaria bajo Stroessner véase Escobar, Ticio, *Textos varios sobre cultura, transición y modernidad*, Asunción, 1992.

Ya en los primeros años de gobierno, los leales a Stroessner tomaron el poder en el Partido Colorado a consta de una fuerte purga interna, que condujo al exilio político a sus adversarios, sin importar que fuesen del mismo partido político. Luego, las fuerzas armadas perdieron su carácter institucional cuando el gobierno le exigió a cada militar su incorporación política al Partido Colorado. Y en esa línea nefasta de acción, no fue sorpresa que el gobierno, sus instituciones ministeriales y todas las demás administraciones públicas fueran desempeñados exclusivamente por afiliados colorados leales a Stroessner. De ahí que las relaciones de poder entre las diferentes instituciones y los partidarios stronistas se establecieron mediante actos de corrupción política y económica, que a la vez servían como premio y pago de favores.

Pero dicho sistema político autoritario y excluyente se fue resquebrajando en sus últimos años. Las fricciones políticas más notorias fueron al interior del Partido Colorado, entre la propia camarilla stronista. Dos grupos se disputaron el poder: los “tradicionalistas”, que decían defender los viejos ideales del partido, y habían acompañado a Stroessner en el gobierno desde sus inicios en 1954, hasta que fueron desplazados de la conducción partidaria en 1987 por los “militantes”. Este segundo grupo se consideraba la base del partido, y se expresaba en contra de una oligarquía partidaria. Los militantes afirmaban que no existía “coloradismo sin Stroessner” y se declaraban los más leales al líder, autoproclamándose “militantes combatientes stronistas”.

Los conflictos partidarios no tardaron en trasladarse a las fuerzas armadas, sobre todo cuando los militantes empezaron a exigir a los jefes militares que renueven sus lealtades partidarias a la nueva conducción del partido. A ello se sumaban ciertos conflictos en el escalafón militar, debido a que la nueva oficialidad emergente no podía ascender a los cargos más altos. En parte, porque los generales más antiguos y leales a Stroessner no eran pasados a retiro, y permanecían en sus puestos por décadas.

Por otro lado, el gobierno estaba sometido cada vez más a la presión internacional a fin de que permitiera una apertura democrática. Ya no existían dictaduras militares en el Cono Sur, y la democracia pasaba a ser una conquista popular en los países vecinos.

Asimismo, la sociedad civil había recuperado su capacidad de organización en los últimos años del gobierno de Stroessner, luego de décadas

de represión. Por ejemplo, las organizaciones de mujeres, en 1988, aun bajo Stroessner, lograron que el Código Civil paraguayo se reformara a fin de establecerse la igualdad civil de las mujeres con respecto a los hombres. Con dicha reforma legal sustancial, las mujeres adquirieron la plena capacidad civil para obrar. Por otro lado, el 10 de diciembre de 1988, día de conmemoración de los derechos humanos, las organizaciones de derechos humanos y las asociaciones de estudiantes universitarios convocaron a manifestaciones multitudinarias, en diversos puntos de la ciudad de Asunción y alrededores, para expresarse en contra del régimen, y denunciar las diversas violaciones a sus derechos. A pesar de la represión, las marchas fueron un éxito por el gran apoyo ciudadano. Se estaba en proceso de convocar a otra manifestación similar para marzo de 1989, cuando tuvo lugar el golpe de Estado de febrero de 1989. Vale decir, la revuelta militar se produjo en un momento de efervescencia ciudadana y política.

Aunque bien, un detonante fundamental para elegir la fecha del golpe militar —según rumores políticos de la época— fue que Stroessner estaba por firmar el decreto del pase a retiro de su segundo al mando en las fuerzas armadas por presión de los militantes. Ante el peligro de perder sus privilegios, el general Andrés Rodríguez decidió supuestamente encabezar la apertura democrática. Casualmente, con su llegada al poder los militantes fueron desplazados del Partido Colorado. En su lugar, los tradicionalistas asumieron la conducción partidaria y, prontamente, declararon su lealtad al nuevo jefe político y militar.

En este contexto de cambios de los detentadores del poder se inició un proceso de reformas políticas que cautelosamente fue denominado “democrático”, teniendo en cuenta que los que asumieron el gobierno no eran miembros de la oposición democrática a Stroessner, sino sus ex colaboradores hasta un par de meses antes del golpe. Otro peligro que acechaba al proceso político era el de una anarquía, dado el modo violento en como operó el cambio político inicial. Sin embargo, las dudas se disiparon rápidamente. El nuevo gobierno se estabilizó sin sobresaltos, en parte porque dio muestras de que el cambio político sería real y sustancial y no meramente aparente. En primer lugar, las nuevas autoridades enarbolaron un discurso de introducir la democracia y respetar los derechos humanos. En segundo lugar, levantaron el estado de sitio que restringía las libertades ciudadanas, y permitía detener sin causa a los políti-

cos de oposición, el cual estuvo vigente durante todo el tiempo de gobierno de Stroessner. En tercer lugar, convocaron a los partidos políticos y a la ciudadanía en general a que se sumen al proceso de reformas.

Las condiciones de la apertura democrática fomentaban la participación política. Sin embargo, la primera agenda de reformas fue decidida hegemónicamente por el gobierno y el Partido Colorado. Más que de un pacto político democrático se trataba de un cronograma electoral impuesto. Así, el Poder Ejecutivo estableció por decreto que las primeras elecciones presidenciales y parlamentarias tendrían lugar dentro de los primeros tres meses luego del golpe de Estado. También se reconoció oficialmente a los partidos políticos que Stroessner se había negado a reconocer. Se permitió la inscripción y participación de nuevos partidos políticos. Asimismo, se respetó la libertad de prensa y que la ciudadanía se manifieste públicamente.

Luego que las citadas elecciones tuvieron lugar en mayo de 1989, el autoproclamado gobierno provisorio, que había surgido del golpe militar, se convirtió en un gobierno constitucional legitimado por su victoria en las urnas. En términos políticos, la ciudadanía respaldó a aquel que derrocó al dictador.

A partir de la conformación del nuevo Poder Legislativo, los partidos de oposición tuvieron representación parlamentaria en las cámaras de Senadores y de Diputados. Esto obligó a establecer por consenso político una nueva agenda de reformas políticas que incluyeron: el reemplazo de la legislación electoral stronista por una democrática, que tuvo lugar en 1990, y la convocatoria para 1991 a elecciones municipales para intendentes (alcaldes), por primera vez en la historia municipal. Después de las elecciones municipales, se decidió la convocatoria a una Convención Nacional Constituyente para una reforma total de la Constitución de 1967. De esta forma, el proceso político de reformas se dirigió a su punto culminante.

De entre las reformas introducidas por el Código Electoral, Ley núm. 1/90, que favorecieron la representación política, están: *a)* la flexibilización de los requisitos para constituir partidos políticos; *b)* el reconocimiento de candidaturas independientes para postular a cargos electivos; *c)* la elección obligatoria de las autoridades internas del partido y de los candidatos a cargos electivos por medio del voto directo, secreto e igual de todos los afiliados de un partido; *d)* la adopción del sistema D'Hondt

de distribución de escaños para los cuerpos colegiados; *e*) la creación de un nuevo Registro Cívico Permanente de Electores (padrón electoral), y *f*) la introducción del referéndum.

En materia de transparencia electoral se creó la Justicia Electoral como medio de garantizar las disposiciones legales y los derechos electorales de los ciudadanos y ciudadanas. Asimismo, se permitió por primera vez el financiamiento estatal de los partidos políticos y de las candidaturas independientes.

A continuación se analizarán las reformas al régimen de gobierno y aquellas tendentes a reequilibrar las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo. Las mismas se explican en el contexto del proceso político. Se pondrá especial énfasis en la forma en como se construyó el orden democrático constitucional y en las dificultades que dicha tarea supuso. Con esta pretensión, se adoptará un enfoque que centra su atención en los acontecimientos políticos de mayor relevancia para el sistema jurídico-constitucional. A fin de facilitar la comprensión, se formula el relato histórico en mayor medida en forma cronológica, sin que ello impida el desarrollo de comentarios analíticos.

## II. REFORMAS AL RÉGIMEN DE GOBIERNO

### 1. *Presidencialismo*

Cuando en 1977 Stroessner reformó la Constitución de 1967, sin participación de los partidos de oposición, al solo efecto de permitir su reelección indefinida,<sup>2</sup> el sistema presidencial de gobierno perdió el último límite formal al ejercicio desmedido del poder.

Durante el proceso de transición política a la democracia, se tuvo la oportunidad de modificar el régimen de gobierno a fin de controlar el excesivo poder del presidente de la República. Así, la reforma constitucional de 1992 operó en dos sentidos: por un lado, suprimió aquellas facultades del presidente de la República que le otorgaban un poder desmedido

<sup>2</sup> El artículo 173 de la Constitución de 1967 establecía que el presidente “sólo podrá ser reelecto para un periodo más, consecutivo o alternativo”. El mismo artículo, modificado en 1977, luego de dos periodos presidenciales, señalaba que el presidente “podrá ser reelecto”. Con esta formulación se permitía la reelección indefinida de Stroessner.

en relación con los demás órganos del Estado y, por el otro, incorporó nuevos mecanismos de control parlamentario como se describen más abajo en el punto sobre relaciones Ejecutivo-Legislativo. De esta forma, la impronta de la reforma política de 1992 fue la de renovar y democratizar el sistema presidencial sin pensar en sustituirlo por un sistema parlamentario o semipresidencial-parlamentario.<sup>3</sup>

En materia de duración del mandato presidencial, la actual Constitución paraguaya de 1992 en adelante (CP) mantuvo el periodo presidencial en 5 años, pero suprimió la reelección. La nueva formulación dice expresamente que el presidente no podrá ser reelecto “en ningún caso” (artículo 229 CP). La elección presidencial es directa, por mayoría simple de votos, en comicios que coinciden con las elecciones legislativas. No está previsto el *ballotage*.<sup>4</sup>

Con respecto al denominado estado de sitio por la Constitución de 1967, y actual estado de excepción, se le suprimió el presidente de la República la posibilidad de declarar dicha medida sin la participación efectiva del Poder Legislativo. Además, expresamente, se estableció que las garantías constitucionales no quedarían suspendidas durante su vigencia a fin de precautelar los derechos fundamentales de las personas y su defensa en juicio. Bajo Stroessner, el estado de sitio estuvo vigente durante los 35 años de su gobierno, y su utilización fue tergiversada a fin de dar una justificación seudolegal a los desmanes del poder. Inmediatamente después del golpe militar de 1989, se suprimió su vigencia y, desde entonces, ya no se constituyó más en un instrumento político de opresión.

El presidente de la República tampoco está facultado como en el pasado a participar de un modo decisivo en el nombramiento de los jueces del Poder Judicial. Esta facultad quedó actualmente en manos del Consejo de la Magistratura, órgano creado por la reforma constitucional de 1992. En aras de su independencia, la Corte Suprema de Justicia recuperó su potestad de nombrar ella misma a su presidente, función que anteriormente era ejercida anualmente por el presidente de la República. El

<sup>3</sup> Al respecto véase Silvero Salgueiro, Jorge, “Los aspectos jurídicos de la reforma constitucional de 1992”, en Flecha, Víctor Jacinto *et al.*, *op. cit.*, nota 1. pp. 83-125.

<sup>4</sup> El Código Electoral Ley núm. 1/90 introdujo el *ballotage* presidencial, pero antes de entrar en funcionamiento la reforma constitucional de 1992 lo suprimió ante el temor del Partido Colorado de perder las elecciones presidenciales de 1993, en una segunda vuelta contra toda la oposición unida.

presupuesto del Poder Judicial pasó a estar garantizado constitucionalmente con un mínimo presupuestario del 3% del presupuesto de la administración central, sin que tenga que ser aprobado por el Poder Ejecutivo como ocurría en el pasado. En la actualidad, dicho presupuesto es aprobado por el Congreso Nacional y verificado técnicamente por la Contraloría General de la República.

En relación con el Poder Legislativo, se le suprimió al presidente de la República la facultad exclusiva de prorrogar las sesiones del Congreso y de llamar a sesiones extraordinarias. Por su parte, el Legislativo recuperó su propia autonomía al disponer actualmente de dichas facultades. También, la anterior potestad del presidente de la República de disolver el Congreso le fue sencillamente suprimida a fin de reequilibrar las relaciones entre ambos poderes en el nuevo ordenamiento constitucional.

Sin embargo, cabe resaltar que el sistema de gobierno en Paraguay sigue siendo claramente presidencial. El Poder Ejecutivo es ejercido unipersonalmente por el presidente de la República, quien es jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe de la administración general del país. Además es comandante en jefe de las fuerzas armadas de la nación. Nombra y remueve por sí mismo a los ministros del Poder Ejecutivo y ni él ni sus secretarios de Estado están sujetos a algún tipo de mecanismo vinculante de confianza por parte del Parlamento. Vale decir, el gobierno no depende del Legislativo.

Por otro lado, una rémora fascista —el Consejo de Estado— prevista en la Constitución de 1967 se suprimió. Actualmente, el presidente gobierna con el auxilio de los ministros del Poder Ejecutivo y en una instancia deliberativa de tipo consultivo denominada Consejo de Ministros, presidido por el propio presidente de la República. Además, se creó el cargo de vicepresidente, y se le encomendó la función de coordinar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

## *2. Reformas para reequilibrar las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo*

En dos ocasiones, en 1940 y en 1967, los poderes Ejecutivos de turno, de corte autoritario, elaboraron Constituciones a medida de su predominio político, restringiendo las funciones democráticas del Legislativo. De esta forma, el marco constitucional perdió toda posibilidad de establecer límites al poder.



En 1992, durante el proceso de transición a la democracia, se reunió la Convención Nacional Constituyente, electa democráticamente, y elaboró una nueva Constitución que reemplazó en su totalidad a la anterior. En 1993 tuvieron lugar las primeras elecciones presidenciales y parlamentarias conforme a los postulados del nuevo orden constitucional. Tras estos eventos se consolidó el ingreso de Paraguay a la tercera ola democratizadora. Desde entonces, las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo adquirieron una nueva dinámica, la democrática constitucional, la cual representa un hito de suma trascendencia en la historia política contemporánea de Paraguay.

Ahora bien, la nueva composición pluripartidaria de las cámaras de Senadores y Diputados, en ocasiones con un predominio político de los partidos de oposición,<sup>5</sup> implicó que por primera vez en décadas el Poder Ejecutivo estaba obligado a interactuar con el Legislativo y no podía simplemente avasallarlo.

Por su parte, el Poder Legislativo, dotado constitucionalmente con mayores instrumentos de control y de salvaguarda de su propia independencia, se sintió fortalecido para asumir un mayor protagonismo político. Como resultado, a mediados de la década de 1990 se tuvo vestigios de una política deliberativa asentada institucionalmente. Pero pronto, las relaciones interpodereadas adquirieron un tinte maniqueísta, en el sentido de que la política se redujo a dos posiciones extremas: adherencia o bloqueo a las políticas propiciadas por el Ejecutivo, sin que se vislumbraran otras opciones válidas y racionales. Entonces, el equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo se expresó, por sobre todo, en forma negativa como ausencia de diálogo productivo y estancamiento político.

En este proceso de recomposición de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo se distinguen tres etapas: *a)* el retorno de la política; *b)* el retorno del derecho, y *c)* el retorno de las crisis de gobierno. Mientras que en la primera emergieron las condiciones necesarias para la actividad política pluralista, la cual se desarrolló principalmente en relación con el ámbito parlamentario, en la segunda etapa se renovó la estructura institucional, adoptándose un nuevo marco constitucional que favoreció la vigencia del Estado de derecho. Por último, la renovada institucionalidad

<sup>5</sup> Sobre los resultados electorales en las elecciones parlamentarias véase el apartado III, "Reformas al sistema electoral", parágrafo 2, "Sistema de elección legislativa".

democrática afrontó sus primeras crisis de gobernabilidad, y el sistema fue puesto a prueba por los actores políticos.

*A. Tras la autocracia el retorno de la política*<sup>6</sup>

Siete horas de combate bastaron para que Stroessner se rindiera y firmara una carta de renuncia en la madrugada del viernes 3 de febrero de 1989.<sup>7</sup> En cambio, tuvo que transcurrir todo el fin de semana siguiente para que se desarrollaran los acontecimientos políticos que finalmente perfilaron la pretensión pública de los sublevados. Mientras tanto, gran parte de la población paraguaya sentía alegría por el derrocamiento de una dictadura que duró casi 35 años, pero a la vez incertidumbre ante lo que depararía el futuro político, aunque con mucha esperanza de que ocurriera un verdadero cambio político.

En la tarde del mismo día 3, el general victorioso Andrés Rodríguez, consuegro de Stroessner y su segundo al mando hasta antes del golpe, se autoproclamó presidente provisional, prometiendo “la iniciación de la democratización del Paraguay” y el respeto a los derechos humanos y a la Constitución, entre otros puntos.<sup>8</sup> El sábado 4 se escucharon rumores de que se produciría un contragolpe, pero el domingo 5 Stroessner partió a Brasil en calidad de asilado político, quedando prácticamente descartada toda posibilidad de una marcha atrás de la revuelta militar. Por último, el lunes 6, el nuevo Poder Ejecutivo dictó el Decreto núm. 3, por el cual disolvió el Congreso Nacional y convocó a elecciones presidenciales y de senadores y diputados para el 1o. de mayo de 1989, a fin de completar el resto del periodo constitucional 1988-1993.<sup>9</sup>

El decreto citado estaba fundado en los artículos 182 y 179 de la Constitución de 1967, que respectivamente, contemplaban los casos de disolu-

<sup>6</sup> Al respecto véase Arditi, Benjamín, *op. cit.*, nota 1, pp. 97-116.

<sup>7</sup> La misma decía escuetamente: “Por este documento presento mi renuncia al cargo de presidente de la República del Paraguay y al de comandante en jefe de sus fuerzas armadas”. La fotografía de la carta renuncia se encuentra en: Flecha, Víctor Jacinto y Martini, Carlos, *Historia de la transición. Pasado y futuro de la democracia en el Paraguay*, Asunción, 1994, p. 36.

<sup>8</sup> La primera proclama se encuentra transcrita en: “Paraguay”, *Revista Síntesis*, Madrid, núm. 10, 1990, p. 344. La segunda proclama puede verse en Flecha, Víctor Jacinto y Martini, Carlos, *op. cit.*, nota anterior, p. 33.

<sup>9</sup> Arditi, Benjamín, *op. cit.*, nota 1, p. 7.

ción del Congreso Nacional por parte del Poder Ejecutivo, y de renuncia del presidente de la República. Ante esta situación, el presidente provisional tenía que convocar a elecciones dentro de los tres meses. Esto permitió al general Rodríguez establecer un plazo de terminación de su gobierno *de facto* e iniciar un proceso de legitimación del mismo; para lo cual convocó a los partidos políticos y a la ciudadanía a formar parte del proceso de instauración de la democracia. Aunque bien, bajo la constitucionalidad stronista que contemplaba la reelección indefinida del presidente de la República.

Entonces, tras el quiebre del régimen anterior, Rodríguez restauró la Constitución autoritaria de Stroessner, caracterizada esencialmente por una excesiva concentración del poder en manos del Poder Ejecutivo. Dicha situación presentaba la paradoja de que el nuevo orden político nacía según los pasos legales dictados por la norma suprema del orden que supuestamente se quería dejar atrás.

De ahí que, teniendo en cuenta que los cambios políticos estaban viniendo “desde adentro y desde arriba del mismo poder”,<sup>10</sup> lógicamente se despertaron las dudas sobre si la construcción de la democracia en Paraguay sería tutelada por los militares, que de hecho seguían en el poder. Sin embargo, el retorno de la política permitió distinguir que los militares no serían los únicos en tener un rol protagónico en el futuro político del país.

Así, desde el comienzo de la transición política se respetaron las libertades públicas. Atrás quedó definitivamente el estado de sitio que Stroessner mantuvo durante el tiempo de su gobierno y que le permitía detener a las personas y suspender las garantías constitucionales. Los exiliados políticos pudieron volver al país. La sociedad civil recuperó su capacidad para ejercer los derechos de reunión, manifestación, asociación y expresión política. La prensa libre fue una constante.<sup>11</sup> Entonces, en este espacio de libertades los partidos políticos pudieron reorganizarse y el proceso se encaminó a recomponer el sistema de representación política. El nuevo orden requería de una legitimidad más allá de la que otorga la victoria de las armas. Para la oposición, las políticas de resistencia a la opre-

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 100. Flecha, Víctor Jacinto y Martini, Carlos, *op. cit.*, nota 7, p. 55.

<sup>11</sup> Al respecto véase Abente Brun, Diego (coord.), *Paraguay en transición*, Caracas, 1993; Flecha, Víctor Jacinto y Martini, Carlos, *op. cit.*, nota 7.

sión cedían ante las políticas para la construcción de un sistema político democrático.

Con una agenda electoral establecida por el núcleo del poder militar, los partidos políticos se adhirieron a la idea de reencauzar constitucionalmente el gobierno del país. Primero fue el Partido Colorado (Asociación Nacional Republicana), cuya máxima dirigencia ofreció a Rodríguez la postulación a presidente de la República para las próximas elecciones. Rodríguez aceptó la postulación el 10 de marzo en un acto solemne celebrado en el Palacio de Gobierno y, posteriormente, le correspondió a la convención del partido que tuvo lugar el 1o. y 2 de abril formalizar dicha designación.

De esta forma, se recomponía la relación entre el gobierno, las fuerzas armadas y el Partido Colorado. Ésta última institución seguía gozando del privilegio de postular al comandante en jefe de las fuerzas armadas a presidente de la República. Además, seguía enfrentando electoralmente desde el gobierno a los otros partidos políticos, así como sucedió bajo el gobierno de Stroessner en las ocho elecciones presidenciales que tuvieron lugar entre 1954 y 1988. El retorno de la política presentaba también expresiones de continuismo político.

Posteriormente, los partidos de oposición se fueron plegando de a uno al proceso electoral sin que tengan la fuerza necesaria en conjunto para alcanzar algún tipo de acuerdo político o concertar una agenda de la transición con el gobierno provisional. Por cierto, el Estatuto Electoral de Stroessner (Ley núm. 886 de 1981), que seguía vigente, tampoco les permitía formar alianzas electorales. Estaban obligados a competir individualmente.

Así, el Partido Revolucionario Febrerista (PRF), de orientación socialdemócrata, decidió en su convención del 18 de marzo participar con candidatos propios para las elecciones presidenciales y legislativas, aunque con la consigna de retirar las candidaturas en caso de que se restrinjan las libertades con que se contaba en ese momento.

Por su parte, el Partido Demócrata Cristiano, que durante el régimen de Stroessner no había sido reconocido formalmente como partido político, logró su reconocimiento gracias a una reforma parcial de la ley electoral citada más arriba. En consecuencia, celebró su convención el 19 de marzo y se pronunció a favor de la participación electoral.

El centenario Partido Liberal Radical Auténtico, y tradicional rival del Partido Colorado, celebró su convención el 25 y 26 de marzo. La máxi-

ma autoridad partidaria decidió abandonar su anterior política abstencionista, vigente durante más de una década. Si bien se partía del hecho de que las posibilidades de ganar eran casi nulas, la idea que sustentaba la participación electoral era que el partido se renovarían en campaña y que quedaría en mejores condiciones para próximas contiendas electorales.

En consecuencia, las elecciones presidenciales y legislativas del 10 de mayo de 1989 fueron consideradas suficientemente plurales, decididamente libres, pero no tan limpias. El registro permanente de electores (padrón electoral) de la época stronista se utilizó por última vez, y sirvió tanto para efectuar las elecciones como para mantener las condiciones anteriores de fraude electoral. A pesar de ello, el proceso político avanzaba.

El nuevo Poder Legislativo, compuesto —de manera previsible— por mayoría colorada pero con participación política de la oposición, se presentaba como una institución con pluralidad partidaria que asumía su rol de conducción democrática. Como muestra de ello, la Ley núm. 1 del 8 de agosto de 1989, aprobada por la primera legislatura de la transición, ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica. De esta forma, el Paraguay se adhirió al sistema interamericano de protección de los derechos humanos y garantizó a sus ciudadanos el acceso a la justicia de una forma eficaz. Sin embargo, la transición iba a alcanzar su punto culminante recién en 1992 con la elaboración de una nueva Constitución que representó el retorno del derecho y permitió construir un Estado de derecho para sustentar la democracia.

Pero iban a haber unos pasos previos y fundamentales como la sanción de una nueva ley electoral democrática en 1990 y las elecciones municipales de 1991, donde, por primera vez, el Partido Colorado perdió el poder en unas elecciones y los intendentes municipales fueron electos por el voto directo de los ciudadanos y ciudadanas. La democracia empezó en el espacio local.

### *B. El retorno del derecho*

Mientras que el retorno de la política responde básicamente a la pregunta ¿cómo se accede al poder?, el retorno del derecho se ocupa de ¿cómo se ejerce el poder? La primera tarea de la transición a la democracia en Paraguay fue renovar la representación política. Con un ambiente de

libertades públicas, una amplia participación ciudadana y una decisión de los actores políticos de participar en el proceso electoral se legitimó el acceso a la titularidad de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Pero restaba todavía que la nueva clase política ejerciera sus competencias de una forma controlada y limitada. La arbitrariedad y el abuso de poder no eran sólo un problema de gobiernos *de facto*, sino también de gobiernos legítimos. La siguiente tarea de la transición fue, entonces, reformar la Constitución autoritaria de 1967 y diseñar un Estado de derecho para el Paraguay, a fin de que el poder legítimo se ejerciera en virtud del derecho y con respeto a sus postulados.

La reforma constitucional se centró en renovar y no en sustituir el sistema presidencial de gobierno. En tres aspectos se agrupan los siguientes cambios:

*a.* Facultades legislativas del presidente.

La actual Constitución de 1992 suprimió la posibilidad de que el presidente de la República dicte decretos con fuerza de ley (decreto-ley) durante el receso parlamentario, como estaba previsto en la Constitución anterior. Tampoco el presidente puede dictar decretos de necesidad y urgencia. La delegación legislativa por parte de las cámaras del Congreso al presidente no está contemplada constitucionalmente.

De esta manera, el sistema constitucional paraguayo evita que el presidente asuma facultades legislativas en detrimento del órgano natural para ello. El presidente sólo emite decretos en cumplimiento de disposiciones legales o para reglamentar las leyes (artículo 238, incisos 3 y 5, CP). La propia Constitución determina un orden de prelación de las normas jurídicas, estableciendo que los decretos son de inferior jerarquía normativa que las leyes dictadas por el Congreso (artículo 137 CP).

En el proceso ordinario de formación de las leyes, el presidente participa con dos facultades constitucionales: la iniciativa legislativa (artículo 203) y la objeción (veto) parcial (artículo 208) o total (artículos 209 y 238, inciso 4). Mediante la primera facultad, el presidente puede presentar proyectos de ley al Congreso sobre diversas materias. La presentación del proyecto de ley del presupuesto general de la nación es la única de iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo (artículos 216 y 238, inciso 14). Por su parte, las cámaras del Congreso pueden aprobar, rechazar o

modificar sin restricciones constitucionales el proyecto presupuestario remitido por el presidente.

Con referencia al veto, ambas cámaras del Congreso tienen la posibilidad de rechazar las objeciones del presidente de la República a los proyectos de ley que en su oportunidad fueron sancionados por el Congreso. Para ello se requiere de mayoría absoluta, vale decir, la mitad más uno del total de miembros de cada cámara. En caso de superarse el veto en la instancia parlamentaria, el presidente de la República está obligado constitucionalmente a promulgar como ley el proyecto en cuestión. La Constitución también contempla la posibilidad de que los proyectos de ley objetados parcialmente puedan ser sancionados y promulgados en su parte no objetada.

Una innovación de la actual Constitución fue el tratamiento de urgencia de los proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo al Congreso (artículos 210 y 238, inciso 12, CP). La función de esta disposición es asegurar la prioridad en el debate parlamentario para casos de suma importancia política. Pero el uso de esta atribución está restringido a tres veces por periodo legislativo ordinario, salvo que la cámara de origen acepte por mayoría de dos tercios dar dicho tratamiento a otros proyectos. Con el tratamiento de urgencia se acortan los plazos de consideración de los proyectos de ley. La Constitución también reconoce a cada Cámara la facultad de dejar sin efecto el tratamiento de urgencia por mayoría de dos tercios.

Otra potestad que la actual Constitución le suprimió al Poder Ejecutivo fue la de disolver las cámaras del Congreso. En cambio, le mantuvo la posibilidad de convocar a sesiones extraordinarias al Parlamento para el tratamiento de temas específicos o de prorrogar las sesiones ordinarias (artículos 184 y 238, inciso 11, CP). Sin embargo, a fin de consolidar una mayor autodeterminación política del Congreso, la Constitución le permitió a cada Cámara del Congreso a que, por sí misma, se autoconvoque o que pueda prorrogar sus sesiones sin intervención del Poder Ejecutivo, y por decisión de la cuarta parte de los miembros de cualquiera de ellas.

Por otro lado, la actual Constitución incorporó el instituto del referéndum legislativo, el cual podrá o no ser vinculante (artículo 121 CP). También, en caso de una enmienda constitucional, la misma deberá ser aprobada por el pueblo en referéndum (artículo 290 CP). En todos los casos, le corresponde al Tribunal Superior de Justicia Electoral la convocatoria del referéndum, y no al Poder Ejecutivo (artículo 273 CP).

### b. Poderes presidenciales no legislativos

En materia de formación del gabinete ministerial, es atribución exclusiva del presidente de la República nombrar y remover a los ministros del Poder Ejecutivo (artículo 238, inciso 6 CP). La Constitución de 1992 introdujo una instancia de deliberación gubernativa denominada Consejo de Ministros, pero con carácter meramente consultivo (artículo 243 CP). No existe una figura de jefe de Gabinete, de Consejo Ministerial o similar. Es el presidente quien preside las sesiones del Consejo, en las cuales también participa el vicepresidente (artículo 239 CP).

Como una forma de control político de las gestiones de los ministros del Poder Ejecutivo, la Constitución de 1992 introdujo el voto de censura, que puede ser emitido por cualquier cámara del Congreso por mayoría absoluta de dos tercios. En caso de aprobarse, el efecto es que se recomienda al presidente la remoción del ministro censurado, pero es aquél quien decide, finalmente, si acepta o no la recomendación del Parlamento (artículo 194 CP). El Parlamento sólo puede destituir a un ministro del Poder Ejecutivo mediante juicio político, como se verá más abajo.

### c. Poderes de control del Poder Legislativo sobre el presidente

Los poderes de control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo fueron prácticamente incorporados por la Constitución de 1992. Entre los mismos se encuentran: el pedido de informes (artículo 192 CP), la citación e interpelación (artículo 193 CP), el voto de censura (artículo 194 CP) y las comisiones conjuntas de investigación (artículo 195 CP). En forma especial, la Constitución estableció además el juicio político (artículo 225 CP).

Cada Cámara del Congreso puede solicitar al Poder Ejecutivo un informe sobre cualquier asunto de interés público. Existe obligación de responder el informe dentro del plazo que el Congreso estipule, el cual no podrá ser menor de quince días.

Asimismo, cada Cámara podrá citar e interpelar individualmente por mayoría absoluta (mitad más uno del total de cada cámara) a un ministro del Poder Ejecutivo cuando se discuta un proyecto de ley o se estudie un asunto concerniente a su actividad. Las preguntas se deben comunicar al citado con una antelación de cinco días. El presidente y el vicepresidente no pueden ser citados ni interpelados.



En caso de que los informes proveídos o las repuestas de los ministros resulten insuficientes o insatisfactorios o la persona en cuestión no concurriese a la Cámara, la misma podrá emitir un voto de censura recomendando su remoción del cargo en cuestión. Siendo esta medida meramente política, sin carácter jurídico vinculante.

Una innovación de suma trascendencia es la creación de las comisiones conjuntas de investigación sobre cualquier asunto de interés público, así como sobre la conducta de los miembros de cada cámara. Las comisiones podrán hacer comparecer ante sí a cualquier funcionario público y también a los particulares. Podrán recabar la documentación necesaria para sus tareas y los jueces están obligados a prestar auxilio judicial para realizar diligencias y producir otras pruebas, todo debiendo hacerse conforme a derecho.

El instrumento de control de mayor peso con que cuenta el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo es el juicio político. Corresponde a la Cámara de Diputados por mayoría de dos tercios formular una acusación contra el presidente, el vicepresidente o un ministro del Poder Ejecutivo. Los cargos son por mal desempeño de las funciones, por delitos cometidos en el ejercicio del cargo o por delitos comunes. Corresponde a la Cámara de Senadores por mayoría absoluta de dos tercios juzgar en juicio público a los acusados. El fallo de culpabilidad tiene el solo efecto de separación del cargo y, en su caso, de derivar los antecedentes a la justicia ordinaria.

### *C. El retorno de las crisis de gobierno*

Entre 1989 y 1993, el general Andrés Rodríguez lideró la apertura política del país manteniendo un firme control sobre las fuerzas armadas. Aprobada la nueva Constitución en 1992 entregó el poder al ingeniero Juan Carlos Wasmosy, quien gobernó durante el periodo 1993-1998. En esta época, el país experimentó nuevos conflictos y fricciones de poder.

En ese sentido, instalado el primer presidente civil bajo un gobierno democrático se produjo un giro de la historia. Resurgió la amenaza de un golpe de Estado por militares que no acataban las reglas democráticas de acceso al poder. El general Lino Oviedo fue el responsable de un golpe de Estado fallido en 1996. La amenaza al orden institucional fue de tal gravedad, que la propia Organización de Estados Americanos (OEA) en-

vió a Asunción a su secretario general César Gaviria a fin de respaldar el gobierno constitucional paraguayo. Posteriormente, en 2000 hubo un nuevo intento de golpe de Estado que fue rechazado por la sociedad y condenado nuevamente por la comunidad internacional.<sup>12</sup>

Por otro lado, durante el periodo Wasmosy la oposición consiguió el control del Poder Legislativo, lo cual significó que en las relaciones Ejecutivo-Legislativo se experimentaran pactos de gobernabilidad. En ocasiones, dichos pactos funcionaron para destrabar procesos estancados donde por mandato constitucional tenían que participar ambos poderes, como el nombramiento de ministros de la Corte Suprema de Justicia ocurrido en 1995. Sin embargo, los pactos de gobernabilidad también sirvieron para el manejo de una política clientelista, y con la intención de repartir cuotas de poder y cargos políticos. Las componendas políticas siguieron formando parte de la agenda de gobierno.

Sin embargo, la crisis más grave se produjo al inicio del periodo 1998-2003, cuando el presidente ingeniero Raúl Cubas renunció debido a que era inminente su destitución por un juicio político. En ese interin, el vicepresidente Luis María Argaña fue asesinado, produciéndose un caso de doble acefalía en el Poder Ejecutivo. Conforme a la línea de sucesión presidencial, asumió la presidencia de la República el presidente del Senado, el doctor Luis Ángel González Macchi, senador por el Partido Colorado, quien concluyó el periodo de Cubas. En sus primeros meses de gobierno, se formó un gobierno de unidad nacional representado por los partidos parlamentarios, algo inédito en la historia política paraguaya sin embargo, dicha “unidad política” fracasó poco tiempo después.

Finalmente, en el periodo 2003-2008, si bien la conducción política se encuentra estabilizada, las dificultades de ejercer una gobernabilidad democrática respetando los límites constitucionales siguen presentes. El manejo de los negocios de gobierno no sólo es una cuestión política o legal sino forma parte de la cultura constitucional democrática de una sociedad.

### *3. Instituciones de rendición de cuentas*

Una de las áreas donde la Constitución de 1992 introdujo reformas sustanciales fue en lo referente a la rendición de cuentas. En efecto, creó

<sup>12</sup> Véase la resolución de la OEA CP/RES. 770 (1235/00).

la Contraloría General de la República, como un órgano de control de las actividades económicas y financieras del Estado, con autonomía funcional y administrativa (artículo 281). De esta forma, las competencias para controlar la ejecución y la liquidación del presupuesto general de la nación pasaron del Ministerio de Hacienda a una nueva institución autónoma a todo poder del Estado.

El contralor general es designado por la Cámara de Diputados por mayoría absoluta de una terna de candidatos propuesta por la Cámara de Senadores, con idéntica mayoría. Dura cinco años en sus funciones y su mandato no coincide con el mandato presidencial.

Corresponde al contralor general el control, la vigilancia y la fiscalización de los bienes públicos y del patrimonio del Estado. Además recibe la liquidación del presupuesto del Estado remitido por el presidente de la República y elabora un informe que envía al Congreso Nacional para su consideración.

Como una medida anticorrupción, la Constitución dispuso que los funcionarios públicos que accedan al cargo por elección presenten una declaración jurada de bienes a la Contraloría General antes de asumir el cargo y al cesar en ellos. Esta disposición constitucional fue reglamentada por la Ley núm. 196 de 1993.

En materia judicial, la Constitución de 1992 mantuvo el Tribunal de Cuentas, que funciona con dos salas. La primera ejerce competencia exclusiva en los juicios contencioso-administrativos. La segunda, en cambio, se dedica a ejercer el control de las cuentas de inversiones del presupuesto general de la nación.

Cabe resaltar que la Primera Sala del Tribunal de Cuentas es una pieza clave en la construcción del Estado de derecho en Paraguay. Ante ella se puede solicitar la revocación de las resoluciones de cualquier autoridad administrativa, basado en un supuesto de ilegalidad. Más importante aún es la posibilidad que tiene cualquier ciudadano que se vea afectado por un decreto del Poder Ejecutivo de recurrir ante este Tribunal solicitando su revocación por ser contrario a la ley. Para casos de inconstitucionalidad están las acciones previstas ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Con la creación de la Contraloría General de la República las tareas de control de cuentas se superpusieron con las del Tribunal de Cuentas, lo que produjo cierta confrontación entre ambas instituciones. Asimismo,

en materia de investigación de ilícitos cometidos en la administración pública, no están bien coordinadas las tareas con el Ministerio Público (Fiscalía General de la Nación). Entonces, una lucha frontal contra la corrupción requiere de mecanismos de coordinación y cooperación entre las diversas instituciones con competencias de diversa índole técnica sobre dicho problema capital.

### III. REFORMAS AL RÉGIMEN ELECTORAL

El cambio de régimen político y de gobierno que tuvo lugar en febrero de 1989 no trajo consigo una transformación inmediata del sistema electoral. Las primeras elecciones presidenciales y parlamentarias de la transición política, que tuvieron lugar en mayo de 1989, se rigieron por la tan cuestionada Ley núm. 886/81 Estatuto Electoral, que permitía que los organismos electorales fueran integrados en su mayoría por el partido de gobierno.<sup>13</sup> En dichas elecciones se utilizó por última vez el Registro Cívico Permanente o padrón electoral que fuera muy criticado por avalar los fraudes durante la época stronista.

Al primer Parlamento de la transición le cupo la tarea de sancionar el primer Código Electoral democrático (Ley núm. 1/90).<sup>14</sup> Esta legislación reguló básicamente tres instituciones: los partidos políticos, el proceso electoral y la Justicia Electoral. Fue varias veces modificada parcialmente y, en 1995, una ley especial pasó a regir todo lo referente a la Justicia Electoral (Ley núm. 635). Finalmente, la Ley 1/90 fue derogada y reemplazada en su totalidad por la Ley 834, Código Electoral de 1996, que regula lo correspondiente a los partidos políticos y al proceso electoral.<sup>15</sup>

Por otro lado, luego de que en los comicios presidenciales y legislativos de 1993 se utilizara un padrón electoral depurado, se procedió en

<sup>13</sup> Al respecto véase Prieto, Justo José, *El Estatuto Electoral cuestionado*, Asunción, 1988.

<sup>14</sup> Véase Prieto, Justo José, *El Código Electoral al alcance de todos*, Asunción, 1990; del mismo autor, *Comentarios al Código Electoral del 90*, Asunción, CDE, 1990.

<sup>15</sup> Al respecto véase Becker, Gustavo, *El sistema electoral paraguayo*, Asunción, 1996; Cano Radil, Bernardino, *Nuevo Código Electoral*, Asunción, 1996. La legislación electoral paraguaya y sus modificaciones puede consultarse en: <http://www.tsje.gov.py>, así como en la página Web del Senado de la Nación: <http://www.senado.gov.py/leyes/?pagina=resultado&id=262>.

1995 a sancionar la Ley núm. 772 que dispuso la renovación total del registro cívico permanente. Al Tribunal Superior de Justicia Electoral se le encomendó dicha tarea, que la ejecuta por medio del organismo a su cargo, denominado Dirección de Registro Electoral. La inscripción en el Registro Cívico Permanente es obligatoria para los ciudadanos hábiles para votar.

### *1. Sistema de elección presidencial*

La Constitución de 1992 contiene las normas principales sobre la elección presidencial. El presidente y el vicepresidente de la República son elegidos conjunta y directamente por el pueblo, por mayoría simple de votos, en comicios generales que se realizan entre 90 y 120 días antes de expirar el periodo constitucional vigente (artículo 230 CP). A dicho efecto, el país se constituye en un colegio electoral único (artículo 244, Código Electoral Ley núm. 834/96). Las elecciones para senadores y diputados se realizan en forma simultánea con la elección presidencial (artículo 187 CP). El periodo del mandato presidencial dura cinco años. En estos temas la reforma de 1992 no introdujo modificaciones y mantuvo lo dispuesto por la Constitución anterior, salvo en lo referente a la figura del vicepresidente, que no estaba contemplada en la Constitución anterior.

Sin embargo, la gran innovación fue la disposición que establece que el presidente de la República no podrá ser reelecto en ningún caso (artículo 229 CP). Esto significó un importante límite temporal al ejercicio del poder y una muestra de que empezaba una nueva época política, en la cual no se permitiría más que los presidentes ejercieran el poder prácticamente en forma vitalicia.

La convocatoria a las elecciones presidenciales y parlamentarias es competencia del Tribunal Superior de Justicia Electoral. En forma consuetudinaria, dichas elecciones se realizan en día domingo.

En las elecciones presidenciales de 1993, las primeras desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1992, fue electo el primer presidente civil de la República en aproximadamente cuarenta años. El ingeniero Juan Carlos Wasmosy, candidato del Partido Colorado, ganó con el 39.9% de los votos válidos emitidos. Muy por debajo del 74.2 % obtenido por el último candidato militar del mismo partido en las elecciones presiden-

ciales de mayo de 1989 al inicio de la transición política y, también, del 88.64% obtenido por Stroessner en 1988. Con un padrón electoral depurado y una organización electoral sometida al control de la jurisdicción electoral, las cifras electorales empezaron a sincerarse en la transición a la democracia.

En 1998, el Partido Colorado volvió a ganar con el ingeniero Raúl Cubas, aunque esta vez con el 53.75%. Seguidamente, se repitió la victoria colorada en 2003 con el 37.14%, resultando electo el doctor Nicanor Duarte Frutos. En todas las ocasiones, la distancia entre el ganador y el segundo fue considerable, por lo menos de 7.8 puntos porcentuales. En cambio, en las elecciones únicas de vicepresidente de la República de 2000, debido a la vacancia generada por el asesinato del vicepresidente Luis M. Argaña, en 1999, el ganador resultó ser el candidato del Partido Liberal Radical Auténtico por un margen de 47.78% contra 46.99 % de los colorados. Vale decir, 0.79% de diferencia.<sup>16</sup>

Tras las experiencias de 1993, 1998 y 2003, el sistema de elección presidencial ha demostrado cierta sostenibilidad, sin que ninguna fuerza política haya impugnado dicho sistema en sí mismo. Sin embargo, dado que el sistema legal prevé que se declare ganador al candidato que obtenga “el mayor número de votos válidos emitidos” (mayoría simple —artículo 244 del Código Electoral—), lo cual significa que aun con un voto de diferencia se debe proclamar al ganador, queda la duda de que si esto sucediera las fuerzas políticas perdedoras reconozcan y acepten dicho resultado. En otras palabras, el sistema electoral no prevé un porcentaje mínimo de votos para ser declarado ganador (por ejemplo, el 35% del total de votos válidos emitidos) ni tampoco una distancia mínima con respecto al segundo posicionado en las elecciones (por ejemplo: 5% o 10% de distancia en caso de que el ganador sea electo con un porcentaje muy bajo).

## 2. Sistema de elección legislativa

La Constitución de 1992 establece que el Congreso Nacional se compone de la Cámara de Senadores, de representación nacional, y de la Cá-

<sup>16</sup> Acerca de los resultados electorales véase Caballero, Esteban, “Partidos políticos y sistema electoral”, en Vial, Alejandro (coord.), *Cultura política, sociedad civil y participación ciudadana*, Asunción, 2003, pp. 259-283.

mara de Diputados, de representación departamental. El Senado está integrado por cuarenta y cinco senadores titulares electos directamente por el pueblo en una sola circunscripción nacional (artículo 223 CP). La cámara baja se compone de ochenta diputados titulares electos directamente por el pueblo en colegios electorales departamentales. Le corresponde al Tribunal Superior de Justicia Electoral, antes de cada elección y de acuerdo con el número de electores de cada departamento,<sup>17</sup> establecer el número de bancas que corresponda a cada uno de ellos. La ciudad de Asunción, capital del país, constituye un colegio electoral para la elección de diputados (artículo 221 CP).

Los senadores son electos por el sistema de lista completa (artículo 247, Código Electoral Ley núm. 834/96) y cerrada (artículo 258, Código Electoral Ley núm. 834/96). Los diputados por medio de listas cerradas. La distribución de escaños se realiza por medio del sistema D'Hondt (artículo 258, Código Electoral Ley núm. 834/96). Este sistema fue introducido por el anterior Código Electoral de 1990 y reemplazó al sistema de mayoría con prima, contemplado en el Estatuto Electoral de 1982. Mediante el sistema de mayoría con prima el ganador en las elecciones parlamentarias se adjudicaba el 66.66% de las bancas y el resto se distribuía proporcionalmente entre los demás partidos, lo cual representaba una tergiversación de la voluntad popular expresada en las urnas.

Por mandato constitucional, el sistema electoral cumple con funciones claves de representación política de la ciudadanía. Así, el sufragio es concebido como un derecho, deber y función pública de elector, y constituye la base del régimen democrático y representativo. Se funda en el escrutinio público y fiscalizado y en el sistema de representación proporcional (artículo 118 CP). El incumplimiento de la obligación de sufragar constituye una falta que se sanciona con una multa equivalente de medio a un jornal mínimo (artículo 332, Código Electoral Ley núm. 834/96).

El actual sistema de elección legislativa se diferencia fundamentalmente del sistema anterior durante la época stronista en los siguientes elementos:

- a) El reemplazo del sistema de mayoría con prima por el sistema D'Hondt permitió que la voluntad popular expresada en las urnas se refleje en la distribución de las bancas parlamentarias sin que se

<sup>17</sup> El territorio paraguayo se divide en 17 departamentos.

distorsione el mandato del pueblo. Vale decir, el sistema de representación se democratizó porque refleja en mayor medida el resultado de las urnas.

- b) Los candidatos a senadores y diputados se eligen en boletas separadas, lo cual permite al elector cruzar su voto para ambas cámaras y no sentirse constreñido a votar por el mismo grupo partidario para ambas cámaras. Se amplió la posibilidad de elección del elector.

Una particularidad del actual sistema de elección legislativa es que la elección de los diputados en circunscripciones electorales departamentales plurinominales, sobre todo cuando 16 de las 18 circunscripciones tienen menos de 8 escaños, combinado con el sistema D'Hondt, que de por sí tiende a favorecer a las fuerzas mayoritarias, ha producido una cierta desproporcionalidad en la representación política, pues las terceras y cuartas fuerzas políticas no logran “obtener una presencia significativa en la Cámara de Diputados”.<sup>18</sup>

En materia de resultados electorales, el Partido Colorado se consagró siempre como la primera fuerza política mayoritaria tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados en cada una de las elecciones legislativas de 1993, 1998 y 2003. Sin embargo, con la aplicación de las nuevas reglas de proporcionalidad, sus victorias en 1993 y en 2003 no le permitieron el control de dichas cámaras, pues los partidos de oposición en conjunto conformaban la mayoría parlamentaria. Aunque en 1998 el Partido Colorado recuperó el control de ambas cámaras con victorias del 49.32% para la Cámara de Senadores y 51.99% para la Cámara de Diputados. En 2003, el Partido Colorado obtuvo el 32.93% en la cámara alta y el 33.77% en la cámara baja.<sup>19</sup> Estos resultados, si bien confirmaron, por un lado, el predominio político del Partido Colorado en la escena política paraguaya, por otro lado, reflejaron también el multipartidismo reinante en la nueva época política. El Partido Colorado había perdido su carácter hegemónico. Por su parte, el Partido Liberal Radical Auténtico se consagró siempre como la segunda fuerza política en cada una de las elecciones legislativas y en ambas cámaras, pero para obtener la mayoría circunstancial en las cámaras siempre dependió de otras fuerzas políticas presentes en el Parlamento.

<sup>18</sup> Caballero, Esteban, *op. cit.*, nota 16, p. 261.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 272.



Además, la nueva conformación pluripartidaria de la mayoría absoluta en la Cámara de Senadores permitió que por primera vez un senador de la segunda fuerza política llegue a la presidencia de dicha cámara en 1993. También, un senador de la tercera fuerza política logró lo mismo en 1995. De esta forma, la oposición pluripartidaria asumía la Presidencia de uno de los poderes del Estado, luego de décadas de hegemonía colorada.

### *3. Reformas a instituciones de democracia directa*

La reforma constitucional de 1992 introdujo ciertas instituciones de democracia directa como el referéndum legislativo (artículo 121 CP) y la iniciativa popular (artículo 123 CP). La revocatoria de mandato no está prevista en el ordenamiento jurídico.

El referéndum es entendido como una forma de consulta popular. La decisión política sobre su convocatoria corresponde al Congreso Nacional (artículo 259, Código Electoral Ley núm. 834/96). Pero la iniciativa para la consulta corresponde al Poder Ejecutivo, a cinco senadores o diez diputados. Al presentarse la iniciativa al Congreso se deberá indicar el carácter consultivo o vinculante de la misma, quedando la decisión final a cargo del propio Congreso (artículo 260, Código Electoral Ley núm. 834/96).

El objeto de la consulta deberá establecer con claridad la(s) pregunta(s) que el cuerpo electoral deberá responder con un “sí” o un “no” (artículo 261, Código Electoral Ley núm. 834/96).

La Constitución prohíbe que ciertas materias sean objeto de referéndum, como ser (artículo 122):

- 1) Las relaciones internacionales, tratados, convenios o acuerdos internacionales.
- 2) Las expropiaciones.
- 3) La defensa nacional.
- 4) La limitación de la propiedad inmobiliaria.
- 5) Las cuestiones relativas a los sistemas tributarios, monetarios y bancarios, la contratación de empréstitos, el presupuesto general de la nación.
- 6) Las elecciones nacionales, las departamentales y las municipales.

Por otro lado, en caso de una enmienda constitucional la propia Constitución dispone que se convoque a un referéndum para consultar al cuerpo electoral por la afirmativa o negativa de la enmienda aprobada por el Congreso (artículo 290 CP).

La Constitución establece que la iniciativa popular es un derecho de los electores para proponer al Congreso proyectos de ley (artículo 123 CP). También, se les reconoce a los electores en número de treinta mil, en petición firmada, la iniciativa para solicitar la reforma o la enmienda de la Constitución (artículos 289 y 290 CP). Las mismas materias que no pueden ser objeto de referéndum tampoco pueden ser objeto de la iniciativa popular (artículo 267, Código Electoral Ley núm. 834/96).

Los requisitos para presentar una iniciativa popular son: *a)* texto articulado del proyecto de ley con exposición de motivos, y *b)* la firma de por lo menos el 2% de los electores inscritos en el Registro Cívico Permanente, identificados por su nombre, apellido y número de cédula de identidad. Las firmas deberán ser autenticadas por escribano público y recogidas en pliegos proveídos por la Justicia Electoral, numerados y rubricados por uno de los miembros del Tribunal Electoral de la capital (artículo 266, Código Electoral Ley núm. 834/96).

Los promotores de la iniciativa disponen de un plazo de 180 días para presentar las firmas requeridas legalmente. Si al término de plazo se superase el 75% de las firmas requeridas, el presidente del Congreso podrá prorrogar el plazo hasta sesenta días más. Si no se reuniesen las firmas requeridas caducará de pleno derecho la iniciativa (artículo 272, Código Electoral Ley núm. 834/96).

Ahora bien, estas instituciones de democracia directa están en estrecha relación con la forma de gobierno del Paraguay consagrada en el artículo 1o. de la Constitución como una “democracia representativa y participativa”. La pretensión de la reforma constitucional fue ampliar las posibilidades de participación política de los ciudadanos y ciudadanas e incentivar su interés en asuntos de suma trascendencia pública. Asimismo, la “democracia participativa” no fue establecida en reemplazo de la “democracia representativa”, sino más bien como una forma de fortalecer la representación política, ampliando el horizonte de toma de decisiones con mayor participación ciudadana. Sin embargo, la reglamentación electoral sobre dichos instrumentos de participación más que incentivar su uso ha desalentado su práctica. En efecto, las organizaciones sociales no han he-

cho uso de estos instrumentos, probablemente al no considerarlos un mecanismo eficaz para reivindicar sus demandas.

La única ocasión en que se puso en práctica un mecanismo de democracia directa fue en 2002. Se trató de una iniciativa popular para implementar un sistema de listas abiertas para los cargos en cuerpos colegiados. Quien auspició la iniciativa fue el movimiento político Patria Querida, que estaba en su etapa fundacional en esa época. La iniciativa le sirvió para presentarse a consideración de los electores. Finalmente la iniciativa no prosperó, porque en sede legislativa se consideró que la misma no cumplió con los requisitos exigidos por la ley reglamentaria.

En otras palabras, el cuerpo electoral paraguayo no se ha pronunciado todavía ni en referéndum ni por medio de una iniciativa popular desde que estos mecanismos fueron contemplados por la Constitución de 1992.

#### *4. Reformas al organismo electoral (jurisdiccional / administrativo)*

Bajo la vigencia del Estatuto Electoral Ley núm. 886 de 1981 la Junta Electoral Central era el órgano administrativo encargado de organizar el proceso electoral. Pero la máxima autoridad electoral para aprobar la elección de los candidatos a senadores y diputados era cada cámara parlamentaria. Asimismo, ambas cámaras aprobaban la elección del presidente de la República. Por su parte, el Poder Ejecutivo se reservaba la potestad de convocar a las elecciones presidenciales y parlamentarias.

La composición de la Junta Electoral Central era extremadamente parcial y partidaria. Del total de nueve miembros titulares, seis pertenecían al partido de gobierno y tres se distribuían entre la oposición parlamentaria. Esta composición impedía que dicho organismo contara con la más mínima autonomía funcional. La dependencia de los partidos, en especial del de gobierno, era tal que los miembros titulares podían ser sustituidos a voluntad del partido si ésta organización consideraba que el miembro en cuestión había dejado de representar los intereses del partido.

Durante el proceso de transición a la democracia, el Código Electoral Ley núm. 1/90 mantuvo la Junta Electoral Central pero modificó su forma de composición. Así, pasaron a ser 12 miembros elegidos en comicios generales directos sobre la base de representación proporcional. Pero la mayor novedad fue la introducción de la Justicia Electoral en Paraguay como una jurisdicción independiente y autónoma integrada al Poder Ju-

dicial. De esta forma, las decisiones administrativas de la Junta Electoral Central podían ser recurridas judicialmente y su revisión dependía de jueces independientes.

Con la Constitución de 1992 se modificó sustancialmente el régimen de los organismos electorales. La idea de un poder electoral autónomo e independiente se plasmó en las disposiciones que establecían lo siguiente: “la convocatoria, el juzgamiento, la organización, la dirección, la supervisión y la vigilancia de los actos y de las cuestiones derivadas de las elecciones generales, departamentales y municipales corresponden exclusivamente a la Justicia Electoral”. A su cabeza está el Tribunal Superior de Justicia Electoral, compuesto de tres magistrados, cuyas decisiones sólo son recurribles ante la Corte Suprema de Justicia mediante la acción de inconstitucionalidad.

Finalmente, en 1995 se sanciona la Ley núm. 635 que reglamenta la Justicia Electoral, la cual expresamente consagra la autarquía administrativa y la autonomía jurisdiccional para los organismos jurisdiccionales electorales. Entonces, el proceso de reformas en materia de organismos electorales en Paraguay claramente marca una tendencia de supresión de organismos administrativos cautivos de los partidos políticos y, en su reemplazo, la creación de organismos electorales jurisdiccionales con capacidad para organizar y juzgar el proceso electoral de una forma transparente e imparcial.

#### IV. REFORMAS AL RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS

Conforme a la Constitución, los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público. Deben expresar el pluralismo y concurrir a la formación de las autoridades electivas, a la orientación de la política nacional, departamental o municipal, y a la formación cívica de los ciudadanos (artículo 124 CP).<sup>20</sup>

Por su parte, la Ley núm. 834/96 Código Electoral reconoce a los movimientos políticos como personas jurídicas de derecho público y deter-

<sup>20</sup> Al respecto véase Bareiro, Line y Soto, Lilian, “Regulación jurídica de los partidos políticos en Paraguay”, en Zovatto, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, 1a. reimp., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 739-766.

mina que todos los partidos y movimientos son iguales ante la ley (artículo 14).

### 1. *Democratización interna*

El Código Electoral Ley núm. 834/96 garantiza a los partidos y movimientos políticos el derecho al gobierno propio y al libre funcionamiento conforme a las disposiciones legales (artículo 9o.). Sin embargo, le impone determinadas reglas de organización. Los partidos políticos deberán contar con una carta orgánica o estatuto, en el cual se contemple, entre otros temas, la elección por voto directo, secreto e igual de todos los afiliados de los miembros del órgano supremo de la asociación política, denominado Asamblea General, Convención o Congreso (artículo 32, inciso *d*). De la misma forma se elegirán a las autoridades de los órganos de dirección nacional, departamental o distrital (artículo 32, inciso *e*). También se les obliga a los partidos a adoptar el sistema de representación proporcional para la distribución de escaños en los cargos electivos.

Para ser candidato de un partido a un cargo electivo cualquiera, es requisito ser electo por el voto directo, libre, igual y secreto de los afiliados (artículo 33, Código Electoral Ley núm. 834/96).

Sin lugar a dudas, la medida más significativa para la democratización interna de los partidos políticos fue la introducción del voto directo para la elección de las autoridades partidarias y para los candidatos a cargos electivos. Dicha disposición está vigente desde el anterior Código Electoral de 1990. Ella produjo una dinámica de ejercicios electorales, búsqueda y postulación de candidatos, difusión de propuestas partidarias, incentivo para concretar nuevos afiliados para los partidos, etcétera que quitaron de su letargo y rigidez a las antiguas organizaciones políticas. Este ritual de elecciones internas y puja por el poder partidario se cumple regularmente. Con este fin, los partidos cuentan inclusive con un Tribunal Electoral Partidario para dirimir sus conflictos. Pero, por supuesto, todas las decisiones pueden ser recurridas ante la Justicia Electoral nacional.

Por otro lado, la utilización del voto directo en forma obligatoria fue y es considerado por algunos analistas como una alta intromisión del Estado en la organización del partido, afectando su autonomía. Además, en la práctica el voto directo tiene el inconveniente de duplicar las contiendas

electorales, pues antes de cada elección nacional o departamental debe darse una elección interna partidaria, lo cual produce un hiperactivismo político electoral. De esta forma, los partidos políticos dedican la mayor parte de su tiempo en ir de una elección a otra sin avocarse a cuestiones más programáticas. Los partidos se convierten así en meros instrumentos electorales. Probablemente, la medida del voto directo está ampliamente justificada en el contexto político en el cual se decidió introducirla luego de décadas de limitaciones políticas, aunque en la actualidad habría que sopesar el desarrollo político que tuvieron los partidos y permitirles adoptar otras formas democráticas de elección de acuerdo a su propia autonomía.

El Código Electoral establece que corresponde al Tribunal Superior de Justicia Electoral la convocatoria a las elecciones, y que dicha convocatoria contendrá la fecha de elección nacional o municipal, y la fecha de la realización de las elecciones en los partidos y movimientos políticos para la elección de los respectivos candidatos (artículo 153).

También se establecen dos periodos electorales, el nacional y el municipal. Las elecciones nacionales se realizarán en abril o mayo del año respectivo. Los partidos y movimientos políticos elegirán a sus candidatos en elecciones que se realizarán en cualquier domingo entre los 90 y 135 días antes de la fecha de elección correspondiente.

Las elecciones municipales se realizarán en octubre o noviembre. Los candidatos de los partidos y movimientos políticos se elegirán en cualquier domingo entre los 90 y 120 días antes de la elección correspondiente (artículo 154, Código Electoral Ley núm. 834/96).

## *2. Financiamiento de los partidos políticos*

El sistema de financiamiento de los partidos políticos es mixto: público y privado. El financiamiento público distingue entre el aporte estatal y el subsidio electoral. El Código Electoral Ley núm. 834/96 establece que “los partidos políticos tendrán derecho” a dichos rubros (artículo 70). El aporte estatal es un pago anual que realiza el Estado a los partidos políticos. El procedimiento es el siguiente: en el presupuesto general de la nación se contempla anualmente una partida global a nombre del Tribunal Superior de Justicia Electoral. El monto del aporte es del 15% del jornal mínimo por cada voto obtenido en las últimas elecciones legis-

lativas. El pago se realiza a todos los partidos políticos, reconocidos e inscritos, que participaron de las últimas elecciones legislativas. El plazo de pago es dentro de los primeros 60 días del año. La distribución de la partida global anual entre los partidos que tienen derecho a recibir el aporte le corresponde al Tribunal Superior de Justicia Electoral. Entonces, según estas reglas, el aporte estatal actúa como un incentivo para la participación electoral de los partidos políticos en las elecciones legislativas, y premia al partido con más votos. El partido que se abstiene del proceso electoral legislativo queda al margen del aporte estatal.

El subsidio, en cambio, es un pago único realizado después de cada elección presidencial, legislativa, departamental o municipal. Conforme al Código Electoral, el Estado subsidiará a los partidos políticos los gastos que originen las actividades electorales. Sin embargo, los criterios de asignación del subsidio no hacen referencia a los diversos tipos de gastos (propaganda, alquiler de oficinas, transporte, remuneración de personal, etcétera), sino más bien dichos criterios se establecen en función a los cargos electivos ganados y a la cantidad de votos válidos recibidos por cada partido (artículo 276, Código Electoral Ley núm. 834/96). En otras palabras, el sistema de subsidios también premia la participación electoral y, en especial, al ganador.

De entre los candidatos a presidente y vicepresidente, sólo recibe subsidio electoral el candidato electo. El monto del subsidio es de 50,000 jornales mínimos. Asimismo, el partido recibe un subsidio por cada banca ganada en la Cámara de Senadores o de Diputados. El monto es de 2,000 jornales mínimos por cada senador o diputado electo. Por tanto, el partido que obtenga la mayoría parlamentaria recibe un mayor subsidio.

El otro criterio de asignación de los subsidios es por voto válido obtenido en las elecciones correspondientes para los cuerpos colegiados. El monto es de 15% de un jornal mínimo por cada voto válido obtenido. Corresponderá entonces mayor subsidio al partido que obtenga mayor número de votos. El plazo de pago del subsidio electoral es dentro de los primeros 90 días siguientes a la realización de la elección en cuestión.

Otras disposiciones relativas a los ingresos económicos de los partidos son las siguientes: el Código Electoral determina que el estatuto del partido político deberá contener las pautas para la determinación de los aportes económicos que deben hacer sus afiliados para sufragar los gastos de funcionamiento (artículo 32, inciso 1). Asimismo, deben estar con-

templados los aportes económicos obligatorios para quienes ejerzan cargos electivos, los cuales no podrán exceder el 5% de la remuneración del cargo (artículo 32, inciso 1).

En materia de recaudación de fondos rigen las siguientes prohibiciones: *a)* recibir aportes de una institución pública; *b)* recibir aportes de entidades o personas extranjeras; *c)* recibir aportes de sindicatos o asociaciones de empresarios, y *d)* recibir aportes individuales superiores al equivalente de 5,000 (cinco mil) jornales mínimos, ya sea de personas físicas o jurídicas (artículo 282, Código Electoral Ley núm. 834/96).

Los administradores de fondos de campaña que falseen las cuentas o que se apropien de fondos sufrirán las penas establecidas en el Código Penal para el peculado (artículo 330, Código Electoral Ley núm. 834/96).

En materia de acceso de los partidos a los medios de comunicación, el Código Electoral Ley núm. 834/96 distingue entre propaganda política (artículos 285 y siguientes) y propaganda electoral (artículos 290 y siguientes). La primera está destinada a difundir la doctrina e informaciones del partido o movimiento político. Debe estar inspirada en el fortalecimiento de la democracia, el respeto de los derechos humanos y la educación cívica del pueblo. La citada ley garantiza el libre acceso a los medios de comunicación masiva con fines propagandísticos y, a este efecto, prohíbe que se den casos de discriminación en las tarifas, ni a favor ni en contra de algún partido o movimiento. Por su parte, la propaganda discriminatoria, injuriosa o denigrante está prohibida.

En otro orden de cosas, la propaganda electoral es considerada legalmente como un derecho de todos los electores, partidos, movimientos y alianzas políticas. Tiene por objeto la difusión de la plataforma y el programa electoral con la finalidad de concitar la adhesión del electorado. La propaganda que se exponga en la vía y en espacios públicos se extenderá por un máximo de 120 días, contados retrospectivamente desde dos días antes de los comicios respectivos. En cambio, la propaganda electoral a través de los medios masivos de comunicación social se extenderá por un máximo de 60 días. Dichos medios, una vez dictada la convocatoria a elecciones, están obligados a informar al Tribunal Electoral de su circunscripción sus tarifas ordinarias por los espacios de publicidad que venden, y no deben variar sus tarifas para la propaganda electoral.

Con una finalidad cívica, la ley electoral obliga a los medios de comunicación social, oral y televisivos, a destinar, sin costo alguno, el 3% de sus espacios diarios para la divulgación de las bases programáticas de los



partidos y movimientos políticos, durante los 10 días inmediatamente anteriores al cierre de campaña electoral. Por su parte, los periódicos destinarán una página por edición. La distribución del espacio en cuestión corresponde a la Justicia Electoral.

En materia de sanciones penales, el Código Electoral Ley núm. 834/96 distingue entre delitos (artículos 314 y siguientes) y faltas (artículos 331 y siguientes). Los delitos contemplan penas de prisión y no son excarcelables, pudiendo además fijarse accesoriamente multas pecuniarias e inhabilitaciones electorales. Las faltas sólo se sancionan con multas pecuniarias.

Por ejemplo, cometen un delito quienes realicen actos de propaganda electoral una vez finalizado el plazo establecido para el efecto. La pena va de un mes a seis meses de prisión, más una multa equivalente a cien jornales mínimos. También es un delito infringir las normas establecidas para la fijación de la propaganda electoral o su destrucción intencional, lo que se castiga con uno a seis meses de prisión, más una multa equivalente al monto del perjuicio causado y la reposición del valor del mismo.

Ahora bien, a pesar de estas claras regulaciones jurídicas sobre temas de propaganda electoral, la destrucción de materiales electorales sigue siendo un tema álgido en el periodo electoral, sin que los diversos grupos partidarios se sientan intimidados por la ley electoral. A ello contribuye la excesiva tolerancia de las fiscalías electorales en perseguir a los probables delincuentes y una tendencia cultural a que los problemas entre grupos políticos deben ser resueltos entre los mismos sin incumbencia de la justicia.

### *3. Transfuguismo político*

El Código Electoral Ley núm. 834/96 no contempla la figura del transfuguismo político. De hecho, en Paraguay un caso de interés mayor constituyen los supuestos hechos de indisciplina partidaria cometidos por senadores y diputados en votaciones estratégicas en las cámaras.

Uno de los casos más notorios fue el que afectó al senador Domingo Laíno, renombrado líder opositor a Stroessner y ex candidato presidencial del Partido Liberal Radical Auténtico en reiteradas ocasiones. El senador Laíno fue expulsado de su partido en 2005, por no votar conjuntamente con su bancada en la elección del presidente del Senado de ese

año. Posteriormente, por sentencia núm. 145/06 del Tribunal Electoral de la capital, dicha expulsión fue dejada sin efecto.

La supuesta indisciplina partidaria consistió en que Laíno desoyó las indicaciones políticas de su propia bancada y sumó su voto a los de la bancada del Partido Colorado, sus eternos adversarios políticos, para unir como presidente del Senado a Carlos Filizzola del Partido País Solidario, el cual, finalmente, resultó electo. Este hecho significó el quiebre del bloque opositor en el Senado y una victoria para el Partido Colorado, que consiguió dividir a la oposición. Por su parte, el senador Filizzola fue altamente criticado por abandonar el bloque opositor y, en su lugar, negociar con sus tradicionales adversarios para llegar a la máxima investidura de uno de los poderes del Estado. El senador Martín Chiola, antiguo dirigente de la militancia stronista y rival de Filizzola durante la dictadura, se encargó de apoyar la candidatura del senador Filizzola por el Partido Colorado.

#### 4. *Discriminación positiva*

A mediados de la década de 1980 surgen organizaciones políticas de mujeres que demandan mayor participación de la mujer en los asuntos públicos y exigen condiciones democráticas para ejercer sus derechos políticos. Con la caída del régimen autoritario de Stroessner en 1989, las demandas políticas de las mujeres se dirigen no solamente al nuevo gobierno, sino también al interior de los partidos políticos, reivindicando lugares importantes en las estructuras partidarias tras décadas de ser relegadas. En 1991, la Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado) se constituyó en el primer partido político en introducir cuotas partidarias en favor de las mujeres. Años después, y siguiendo el ejemplo que ya se había dado en la Argentina, diversas organizaciones de mujeres consiguen incorporar sus demandas en la legislación nacional.<sup>21</sup>

El actual Código Electoral Ley núm. 834/96 dispone que los partidos políticos establecerán en sus estatutos los mecanismos adecuados para la promoción de la mujer a cargos electivos en un porcentaje no inferior al 20% y el nombramiento de una proporción significativa de ellas en los cargos públicos de decisión (artículo 32, inciso *r*, Código Electoral Ley núm. 834/96).

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 752.

Sin embargo, estas medidas sólo representaron un mejoramiento relativo de la situación de las mujeres en la política, razón por la cual, las demandas de mejores garantías institucionales para superar la marginación política de las mujeres continúan siendo unas demandas insatisfechas.

##### *5. Otras formas de participación política*

La Constitución de 1992 reconoce el derecho de todos los ciudadanos de asociarse libremente en partidos y/o movimientos políticos para concurrir a la elección de las autoridades nacionales, departamentales o municipales (artículo 125 CP).

Por su parte, el Código Electoral establece que la participación política electoral se dará por medio de los partidos, movimientos políticos o alianzas. Asimismo, equipara los movimientos políticos a los partidos políticos, reconociéndolos como personas jurídicas de derecho público (artículo 10, Código Electoral). Los movimientos políticos tienen un carácter transitorio, pues el artículo 78, inciso *d*, del Código Electoral establece como una causal de la extinción de los movimientos políticos “la finalización de las elecciones para la cual se haya constituido el movimiento político”.

Por su parte, los movimientos sociales que pretendan participar activamente en los procesos electorales con la postulación, por ejemplo, de uno de sus miembros, deben constituirse en movimiento político o partido político, pues son las únicas modalidades legales para dicho fin. Las candidaturas independientes, que al inicio de la transición estuvieron permitidas, fueron suprimidas y, en su lugar, se propició la figura del movimiento político.

Al respecto, el Código Electoral establece que todos los ciudadanos legalmente habilitados tienen el derecho de presentarse como candidatos de movimientos políticos para los distintos cargos electivos. Se establecen como prescripciones para dichos candidatos:

- a) No haber participado como postulante en elecciones partidarias concernientes al cargo en cuestión.
- b) No integrar o haber integrado cargos directivos en los partidos políticos en los últimos dos años.

- c) Ser patrocinado por los electores en número no menor al 0.50% de votos válidos emitidos en las últimas elecciones de que se trate.
- d) Llevar por declaración jurada un detalle de todos los ingresos que recibiere para su campaña electoral en un libro de contabilidad.

El Código Electoral también dispone que se aplicarán a los movimientos políticos, en lo que fuera pertinente, todas las disposiciones relativas a los partidos políticos.

En virtud de una reciente reforma electoral se creó la figura de las “concertaciones” como una nueva forma de participación electoral. En efecto, la Ley núm. 3212 “Que amplía las disposiciones del Código Electoral y crea la figura de las Concertaciones”, del 24 de mayo de 2007, dispuso en su artículo 1o.:

La concertación es una organización político-electoral, establecida por tiempo determinado, creada en virtud de un acuerdo entre dos o más partidos o movimientos políticos reconocidos, para la participación en elecciones generales y municipales y la consiguiente formación de los gobiernos que resulten de éstas y la ejecución de las acciones políticas correspondientes, mediante la presentación de candidaturas para cargos nacionales, departamentales o municipales, ya sean para todos o algunos de los mismos.

También se estableció que las concertaciones gozarían de autonomía administrativa y normativa, y se previó la posibilidad de concertaciones no sólo a nivel nacional sino también departamentales y distritales.

El artículo 4o. de la citada ley dispone:

Para la creación de concertaciones departamentales o distritales, bastará que la asamblea, convención o congreso de los partidos y movimientos políticos, habilite al órgano nacional de conducción de el o los partidos o movimientos que la integren a concretar concertaciones en los respectivos departamentos o distritos, pudiendo al efecto establecer los lineamientos que ellas habrán de seguir en toda la República o en parte de ella. Las concertaciones departamentales o distritales deberán presentar al Tribunal Electoral de la circunscripción electoral correspondiente los documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley para la creación de concertaciones, a los efectos de su inscripción en el registro respectivo.

Finalmente, los candidatos de los partidos o movimientos políticos de la concertación deberán ser electos por el voto directo, libre, igual y secreto “de los ciudadanos que sean titulares de ejercer el derecho al sufragio, según las disposiciones previstas en la legislación electoral y en el acuerdo de la concertación” (artículo 5o.).

## V. EVALUACIÓN FINAL

Si se tiene en cuenta el desarrollo político de Paraguay de los últimos cuarenta años (1967-2007), se podrán observar dos procesos de reformas políticas de gran envergadura, aunque de carácter antagónico. Mientras que en 1967 tuvo lugar una reforma constitucional que, aunque de carácter total, no modificó en nada el sesgo autoritario del régimen político imperante en esa época; con la reforma constitucional total de 1992 no sólo se reemplazó una Constitución autoritaria por una democrática, sino que, fundamentalmente, se establecieron las garantías institucionales y políticas para un nuevo régimen político de tipo democrático. La democracia requiere, indudablemente, de reglas jurídicas igualitarias y procesos institucionales previsibles para su legitimación política.

La apertura democrática de 1989 no contaba con un respaldo institucional, pues dependía de la voluntad de quien tenía el poder de hecho. Por ello, perdió su carácter anecdótico de meras rencillas palaciegas, y adquirió trascendencia histórica recién después de 1992 cuando las intenciones políticas se canalizaron en un proceso constituyente que consagró un Estado de derecho para el Paraguay, asegurando, de esta manera, la continuidad democrática del proceso político. De esta forma, Paraguay se incorporó, definitivamente, a la tercera ola democratizadora.

El proceso de reformas políticas que tuvo lugar en la década de 1990 adquirió características singulares. Se trató de un experimento político innovador desde el punto de vista de la sociedad paraguaya y su historia reciente. Las personas, que en esa época tenían menos de 35 años y siempre residieron en el país, nunca antes habían vivido en democracia. Las menores de 50 años habían vivido un periodo de anarquía en sus primeros 15 años. Y los menores de 60 años habían experimentado las consecuencias de una guerra internacional en sus primeros 10 años. De ahí que la democracia en Paraguay constituyó un *novum* político.

Dado que la democracia en Paraguay es una realidad en el siglo XXI, la misma adquiere las mismas características de la cotidianeidad ciudadana y sus actuales instituciones: demandas básicas insatisfechas, mal uso de recursos institucionales, carencia de liderazgos con políticas claras y definidas, programas políticos ineficaces, corrupción institucional, etcétera. De ahí que el proceso democrático, si bien se ha desarrollado favorablemente, no logra superar requerimientos mínimos para un bienestar institucional, dando señales de estancamiento. Se disfruta de la libertad, pero no se cuenta con bienestar.



## REFORMA POLÍTICA EN PERÚ

Fernando TUESTA SOLDEVILLA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reformas al régimen de gobierno*. III. *Reformas al régimen electoral*. IV. *Reformas al régimen de partidos políticos*. V. *Evaluación final*.

### I. INTRODUCCIÓN

En el último cuarto de siglo, en el Perú se han producido dos grandes reformas políticas que han trastocado el edificio institucional. Estas reformas se han visto plasmadas en las Constituciones de 1979 y 1993. La primera a la salida de un gobierno militar (1968-1980), la segunda para ingresar a un régimen autoritario (1992-2000). La primera bajo la presión de una crisis económica y política que crecía, la segunda bajo el fin de una crisis económica que llevó a la estabilidad. La primera dio inicio a la heterodoxia económica, la segunda al neoliberalismo.

La primera gran reforma que se plasmó en la Constitución de 1979 es el resultado de una Asamblea Constituyente como parte del llamado Plan de Transferencia a la Civilidad propuesto por los militares. Dicha transición controlada tuvo, sin embargo, la característica de incorporar a los partidos políticos antes excluidos, en medio de un diseño de la centralidad del Estado. Si bien gran parte del texto constitucional fue aprobado por amplia mayoría, ésta se sustentó en el acuerdo del Partido Aprista y el Partido Popular Cristiano, con la oposición de los varios partidos de izquierda. El texto constitucional incorpora, por primera vez, a los partidos políticos como canalizadores de la participación política.

La crisis económica, el embate terrorista encabezado por Sendero Luminoso y el creciente avance del narcotráfico, combinado con gobiernos

\* El presente texto contó con la valiosa colaboración de Tatiana Mendieta Barrera.

fracasados, crearon las condiciones para el desplome del sistema partidista y el ascenso de Alberto Fujimori, que lidera un golpe de Estado el 5 de abril de 1992.

El régimen autoritario desarrolló reformas económicas de corte neoliberal que tuvieron éxito en estabilizar la economía y posteriormente construir un diseño con la centralidad en el mercado. Esta reforma económica estuvo acompañada de la reforma política que se plasmó en la Constitución de 1993, originada en un Congreso Constituyente en donde no participaron varios partidos políticos (APRA, AP e IU). La Constitución fue impuesta por el fujimorismo, que tenía adelante a una precaria oposición y una mayoritaria opinión pública que se rendía ante un presidente en cuyo gobierno se había capturado a Abimael Guzmán y derrotado a Sendero Luminoso.

El presidencialismo con ciertos mecanismos parlamentarios se mostró en ambas reformas, aun cuando más acentuado en la segunda. Sin embargo, el diseño institucional del Legislativo se modificó drásticamente con el cambio de un Congreso bicameral por uno unicameral con la mitad de los congresistas. Bajo la Constitución de 1979 no se normó a los partidos, sino a través de la ley electoral, aun cuando se implementó el mecanismo de la segunda vuelta electoral para la elección del presidente de la República y se implantó el voto preferencial. Las leyes poco exigentes no mostraron su debilidad ante un sistema partidista con alta representatividad que, sin embargo, la fue perdiendo.

Por el contrario, bajo el fujimorismo si bien no se promulgó ninguna ley de partidos políticos, apostó —justamente contra ellos— mecanismos de participación ciudadana (referéndum, revocatoria) y se crearon organismos reguladores de servicios públicos y de supervisión como la Defensoría del Pueblo y se avanzó —quedándose a medio camino— en un nuevo diseño de organismos electorales. Pero si bien la cuota de género se estableció para las listas parlamentarias, se incentivó también la proliferación de agrupaciones políticas, dejando de lado a los partidos políticos de alcance nacional, a quienes se combatió con un discurso antipartido.

En consecuencia, no es posible mirar las reformas sin dejar de observar el tipo de régimen que las desarrolló y las implementó. Justamente esta confusión ha llevado a que a la caída del fujimorismo se plantee el regreso a la Constitución de 1979, porque la actual nació bajo el manto del fujimorismo, sin separar la reforma del régimen. El presente trabajo tratará de mostrar este derrotero con precisión.



## II. REFORMAS AL RÉGIMEN DE GOBIERNO

### 1. *Reformas para reequilibrar las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo*

Las relaciones institucionales entre los dos poderes del Estado están construidas sobre una serie de elementos de un sistema semipresidencial o semiparlamentario. En todo caso, el sistema político peruano incorpora elementos de los sistemas parlamentarios, como veremos más adelante.

#### *A. Facultades legislativas del presidente*

El Perú no es ajeno a una de las características del constitucionalismo moderno como es la tendencia acentuada hacia el fortalecimiento del gobierno y el relativo decrecimiento de algunas de las atribuciones tradicionales del Parlamento. En la actualidad se observa la tendencia a limitar o restringir el ámbito material propio de la ley emanada del Parlamento, y se reserva ese tratamiento a materias de especial importancia, transfiriendo al gobierno la potestad de regular directamente los actos restantes.

Así, el presidente participa de diferentes maneras en la formación de las leyes, ya sea mediante la legislación delegada o decretos de urgencia. Del mismo modo, tiene potestad reglamentaria mediante la expedición de decretos supremos, como veremos en adelante.

#### *a. Decretos de urgencia*

Tanto la Constitución de 1979<sup>1</sup> como la de 1993<sup>2</sup> incorporan en su texto el llamado decreto de urgencia. Mediante él se faculta al presidente de la República a dictar normas con fuerza de ley en materia económica

<sup>1</sup> “Artículo 132. En situaciones de crisis grave o de emergencia el Estado puede intervenir la actividad económica con medidas transitorias de carácter extraordinario”. “Artículo 211. Son atribuciones y obligaciones del presidente de la República: 20) Administrar la hacienda pública; negociar con empréstitos, y dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, cuando así lo requiera el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso”.

<sup>2</sup> “Artículo 118. Corresponde al presidente de la República: 19) Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. *El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia*”.

y financiera, cuando así lo requiera el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso.

El uso del decreto de urgencia por parte del presidente de la República, bajo la vigencia de la Constitución de 1979, fue frecuente y no siempre se expidieron respetando el ordenamiento constitucional y el marco legal. El Congreso no cumplió su función de control, en la medida en que su composición mayoritaria era oficialista.

La situación varió en 1990, cuando resultó electo Alberto Fujimori sin mayoría parlamentaria. En esta ocasión el Congreso aprobó la Ley de Control Parlamentario sobre los Actos Normativos del Presidente de la República, núm. 25397. En ella se establece claramente la forma como se ejercerá el control, la forma y contenido de los actos normativos del presidente, el tiempo de vigencia, entre otros. Fujimori se negó a promulgar la ley, llegando al punto más alto de la tensión entre gobierno y Parlamento, que finalmente derivó en el golpe de Estado del 5 de abril de 1992.

Posteriormente, la Constitución de 1993 expresamente incorpora en su texto la facultad del Congreso de modificar o derogar los referidos decretos de urgencia, en el marco de lo establecido por la Ley núm. 25397.

#### *b. Legislación delegada*

Mediante ella, el Congreso habilita al Poder Ejecutivo para legislar mediante decretos legislativos sobre materias específicas y por un plazo determinado que se encuentra establecido en la ley autoritativa, convirtiéndose de paso en colegislador.

En los gobiernos de Belaúnde (1980-1985) y Alan García (1985-1990), al igual que en el caso de los decretos de urgencia, la facultad para legislar por delegación corrió la misma suerte: uso frecuente debido a mayoría parlamentaria oficialista. Por su lado, el primer gobierno de Alberto Fujimori (1990-1992) tenía una mayoría opositora, por lo que el Congreso dio inicio a un proceso de revisión de los decretos legislativos promulgados por el gobierno y en varios casos procedió a derogarlos. Esto contribuyó al clima de tensión entre ambos poderes y el subsiguiente golpe de Estado.

La Constitución de 1993, al normar esta facultad, señala expresamente que no son delegables materias relativas a reforma constitucional ni a la

aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República. Del mismo modo precisa, en concordancia con la Ley núm. 25397, que el presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.

#### *c. Definición del presupuesto*

La Constitución de 1979 señalaba que el presidente de la República debía de remitir al Congreso, dentro de los treinta días siguientes a la instalación de la primera Legislatura Ordinaria Anual, el proyecto de presupuesto del sector público para el año siguiente;<sup>3</sup> asimismo, precisaba que si éste no era votado antes del 15 de diciembre entraba en vigencia el proyecto del Poder Ejecutivo, el cual lo promulgaba mediante decreto legislativo.<sup>4</sup>

Del mismo modo, la Constitución de 1993 mantiene ese rol preponderante del Ejecutivo señalando que éste debe enviar al Congreso el proyecto de ley dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año, y si el Congreso no remite la autógrafa de la Ley de Presupuesto al Poder Ejecutivo hasta el 30 de noviembre, entra en vigencia el proyecto de éste, que es promulgado por decreto legislativo.<sup>5</sup>

#### *d. Poder de veto de la legislación*

Tanto la Constitución de 1979 como la de 1993 establecen la posibilidad de que el presidente de la República observe la ley que le es remitida para su correspondiente promulgación. La ley observada retorna al Congreso para que vuelva a votarse y para que sea aprobada. Si no incluye la observación del presidente, debe ser aprobada por mayoría calificada; en este caso la promulga su presidente. Si es que no se obtuviera la mayoría calificada, el Congreso podrá incorporar las observaciones del presidente y aprobar la ley con enmiendas, luego de lo cual será remitida nuevamente al presidente para que la promulgue, no pudiendo éste observarla,

<sup>3</sup> Artículo 197.

<sup>4</sup> Artículo 198.

<sup>5</sup> Artículos 78 y 80.

a menos que la ley no haya recogido todas sus observaciones o incluya alguna disposición adicional al texto originario.<sup>6</sup>

### B. *Poderes presidenciales no legislativos*

#### Formación del gabinete y destitución de ministros

Tanto la Constitución de 1979 como la de 1993<sup>7</sup> establecen que el presidente de la República nombra y remueve al presidente del Consejo y nombra y remueve a los demás ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del presidente del Consejo.

Como señala Marcial Rubio, la norma hace depender exclusivamente del presidente de la República el nombramiento y remoción del presidente del Consejo de Ministros. Luego, a su propuesta y con su acuerdo, nombra y remueve a los demás ministros. Señala que este juego de potestades hace que el presidente del Consejo dependa íntegramente del presidente de la República, y que el nombramiento de los demás ministros dependa del presidente de la República y del Consejo.<sup>8</sup>

### C. *Controles del Legislativo sobre el Ejecutivo*

La función de control es la que caracteriza la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo y consiste en la inspección, fiscalización, comprobación, revisión o examen que lleva adelante el Parlamento sobre el Ejecutivo. A través de diversos mecanismos que se consagran en los textos constitucionales se controla la actividad política del gobierno.

Una limitación que muchas veces suele observarse en los regímenes presidencialistas, en relación con esta función parlamentaria, es la vinculación entre los titulares del gobierno y la mayoría parlamentaria. En muchos casos, esta última trata de evitar el ejercicio efectivo de la fiscalización parlamentaria y de las sanciones que de ella puedan derivarse contra los funcionarios públicos, pues tiene la idea de que este ejercicio des-

<sup>6</sup> Castillo Freyre, Mario, *Todos los poderes del presidente*, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1997, p. 355.

<sup>7</sup> Artículos 216 de la Constitución de 1979 y 122 de la Constitución de 1993.

<sup>8</sup> Rubio Correa, Marcial, *Estudio de la Constitución Política de 1993*, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1999, t. IV, p. 393.

prestigia al gobierno y favorece a la minoría opositora. Otro factor que dificulta la función de control real y efectivo de la labor del Ejecutivo es la falta de recursos humanos y materiales que le permitan emplear convenientemente todos los instrumentos de información que requiere.

Esta función está basada, en cierta medida, en la relación bien entendida entre mayoría y minoría parlamentaria. Esta última posee una inclinación hacia el control parlamentario gracias a su situación de independencia respecto del Ejecutivo. En un régimen democrático, la minoría constituye la contrapartida del poder. De allí que en otros países se ha llegado a reconocer a la minoría como la oposición institucionalizada. A tal punto se entiende y respeta a la minoría que, por ejemplo, en Inglaterra el llamado Jefe de la Oposición de su Majestad recibe, desde 1937, un sueldo con cargo al erario. Tiene como deber criticar los actos de gobierno y su éxito o fracaso es de interés público.

Entre las posibilidades de la función de control y fiscalización parlamentaria se encuentran: la posibilidad de constituir comisiones investigadoras, la acusación constitucional y el antejuicio, la concurrencia de ministros cuando son invitados al Congreso, la interpelación ministerial, la cuestión de confianza y la censura de ministros, como se verá en adelante.

#### a. Comisiones investigadoras<sup>9</sup>

Son el medio por el cual el Congreso investiga un hecho de *interés público*. Tienen un carácter especial al no funcionar de la misma manera que las comisiones ordinarias. El objetivo es que dicha comisión esclarezca un hecho de interés público que se presume se encuentra no apegado al derecho. Es nombrada por el Congreso y la integran sus miembros.

Para el ejercicio de su función está investida del poder para llamar a comparecer a las personas, a cualquier ciudadano, bajo los mismos apremios que se estipulan en los procesos judiciales. Asimismo, la Constitu-

<sup>9</sup> El artículo 97 de la Constitución señala que: “El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales”.

ción de 1993 establece que la comisión investigadora tiene la facultad de requerir información, inclusive solicitar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria. Al final de sus funciones, la comisión investigadora debe de elevar un dictamen al Pleno del Congreso, quien decidirá en última instancia sobre su curso. Las conclusiones de la comisión investigadora no obligan a los órganos jurisdiccionales.

Como se percibe, lo único obligatorio en relación con esta figura parlamentaria es la comparecencia de los ciudadanos. Los dictámenes de las comisiones aprobados por el Pleno no obligan a personas o instituciones, ni tampoco al Ejecutivo para que modifique o rectifique el problema detectado.

Muchas de las tantas comisiones investigadoras que se han formado desde la Asamblea Constituyente de 1978-1979, congresos ordinarios 1980-1985, 1985-1990, 1990-1992 y CCD 1992-1995, no emitieron ningún informe; de las pocas que sí produjeron uno, no todas recibieron un dictamen del Pleno y muy pocas tuvieron efectos prácticos. Por ejemplo, sólo el Senado de la República (1985-1990) nombró 37 comisiones investigadoras, de las cuales 15 se referían a la situación de las empresas públicas. De ellas, 19 no produjeron ningún informe, 14 emitieron informes que se mantuvieron a la orden del día para que el Pleno emitiera un dictamen y sólo 4 informes fueron aprobados y se emitió un dictamen final. El problema es que de las 14 comisiones que esperaron informes existían varias que lo hacían más de dos años.

Un elemento que podría explicar de alguna manera esta situación es que en muchos casos, debido a la composición parlamentaria y a la relación de la mayoría con el Ejecutivo, la Presidencia recayó en un representante de la mayoría. En este sentido reflexiona César Landa cuando señala:

...la experiencia de la década pasada nos enseña que cuando las comisiones investigadoras se dejan en manos de la mayoría parlamentaria que apoya al gobierno, las mismas se convierten no en instrumentos de control, sino en un foro público exculpatorio de los yerros y traspies del gobierno, como lo fueron las comisiones investigadoras que investigaron la falsificación de firmas hecha por un partido afín al gobierno fujimorista y la Comisión Investigadora de la interceptación telefónica.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Véase <http://www.congreso.gob.pe/OCI/Documentos/CoopInt/Archivos/Control%20Politico/Comisiones%20Investigadoras.doc>.

En algunos casos, el interés de investigar, por parte de los congresistas, sobrepasó sus posibilidades. En otros, la desidia de sus componentes hizo que algunas comisiones desaparecieran sin haber cumplido la labor para la que fueron nombradas. Pero cuando se presentaron informes realmente valiosos, con diagnósticos y recomendaciones para resolver problemas sociales, lamentablemente éstos no tuvieron repercusiones en las instancias respectivas.

Es decir, lo esencial es que si no se modifica en algo la efectividad de este mecanismo estaríamos delante de un Parlamento que investiga pero que no fiscaliza, porque sus dictámenes carecen de fuerza política. Así, lo investigado no sirve. Esto lleva, generalmente, al escepticismo de la ciudadanía cuando se entera del nombramiento de comisiones investigadoras, que cuando no cumplen su cometido desprestigian su alcance y la del Parlamento. Lógicamente, lo aconsejable sería reglamentarlas, sin que ello implique que éstas se conviertan en peligrosos instrumentos de concentración de poder político.

#### *b. Acusación constitucional*

Es también otra figura del control parlamentario. No existe en el Perú la figura del juicio de responsabilidad civil, que significa el examen de todos los actos ejecutados por aquellos altos funcionarios del Estado, empezando por el presidente de la República.

En la Constitución de 1993, corresponde a la Comisión Permanente llevar adelante la acusación constitucional ante el Congreso, al presidente de la República, ministros de Estado, a los representantes al Congreso, a los miembros del Tribunal Constitucional, a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, a los vocales de la Corte Suprema, a los fiscales supremos, al defensor del Pueblo y al contralor general por infracción de la Constitución y por cualquier delito cometido en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas. Pero es al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, a quien le corresponde suspender o inhabilitar al funcionario hasta por diez años o destituirlo.

La experiencia sobre este mecanismo de control es, sin embargo, poco alentadora. En el periodo gubernamental 1980-1985, pese a las denuncias contra altos funcionarios, sólo se llevó adelante una acusación cons-

titucional que, al llegar a la Corte Suprema, exoneró de responsabilidad al ministro implicado. Ningún alto funcionario fue acusado en el periodo presidencial siguiente, marcándose una cierta tendencia en la poca efectividad del mecanismo de acusación constitucional. Lamentablemente, las iniciativas de acusación constitucional se han manejado, en algunos casos, como instrumentos de venganza política. Desde 1980 ocurre que los Parlamentos promueven acusaciones contra funcionarios del régimen anterior y no contra los que ejercen función en ese momento. La situación no ha cambiado en lo sustantivo. Quizá es el juicio que se le siguió al ex presidente Alan García el ejemplo más claro de acusación constitucional y que ameritó una más amplia investigación sobre su gestión.

### c. El régimen de preguntas parlamentarias

Es otro mecanismo con el que cuenta el Congreso para ejercer control sobre el Ejecutivo, consistente en la posibilidad de preguntar o solicitar informes a los ministros por separado o al Consejo de Ministros.<sup>11</sup> Aquí el Congreso se informa de asuntos relativos a las atribuciones de gobierno que ejerce el Ejecutivo, en los que no participa y en las que tiene interés o necesidad de conocer con ocasión de sus funciones.

El ministro o gabinete son invitados para presentarse al Congreso a absolver una serie de preguntas o entregar alguna información, sin que ello signifique que de ello pueda derivarse responsabilidad política. Ésta es una forma de ejercicio de debate democrático entre representantes de dos poderes que conviven y se respetan porque reconocen perfectamente sus fueros. La participación de los ministros en el Parlamento facilita la elaboración de informes, dictámenes y proyectos de ley, en la medida en que los congresistas recogen información y puntos de vista del Ejecutivo. En realidad se trata de dos dinámicas distintas pero complementarias. Una en el sentido del interés de los congresistas por obtener información y argumentación de una autoridad gubernativa en los asuntos de interés nacional; y la otra en la disposición de ministros y autoridades de concurrir y presentarse ante las comisiones parlamentarias. Esta atribución no es la misma que la facultad de interpelación que tiene el Congreso de la República para exigir y hacer efectiva la responsabilidad política del Ejecutivo.

<sup>11</sup> Artículo 129 de la Constitución.



#### *d. Interpelación parlamentaria y censura*

Son mecanismos de control parlamentario que se remontan a 1860 y que también son incorporados en el texto de la Constitución de 1993. La interpelación tiene como finalidad determinar la existencia de responsabilidad política del Ejecutivo, sea a través de uno de sus ministros o de su gabinete en pleno. Consiste en una petición presentada por un número de parlamentarios a un miembro, o al gabinete en su conjunto, para que explique la acción sobre un asunto de política gubernativa. Generalmente se entrega previamente al ministro o gabinete una copia del interrogatorio —llamado pliego interpelatorio— al que se le someterá, para que vaya debidamente preparado. Si sus respuestas no satisfacen a la Cámara, ésta puede aprobar un voto de censura a su actuación.

La Constitución peruana señala que es obligación de los ministros o del gabinete presentarse al Congreso cuando son llamados a ser interpellados. La interpelación se formula necesariamente por escrito y deber ser solicitada por no menos del 15% del número legal de congresistas, es decir, 18 o más parlamentarios. Para su aprobación se requiere el voto de por lo menos un tercio de los representantes: 40 congresistas.

La interpelación se realiza entre el tercero y décimo día de su admisión. Después de la sesión de interpelación, si un grupo de congresistas solicita un voto de censura, debe presentar la solicitud a nombre del 25% del número legal de miembros, es decir, 30 congresistas. Para que la censura proceda se requiere de la mayoría absoluta de los votos: 61 parlamentarios. Si el ministro o gabinete recibe el voto de censura, debe renunciar y el presidente de la República la debe aceptar dentro de las setenta y dos horas siguientes.

Sin embargo, las implicancias políticas son distintas entre censurar a un ministro o al gabinete. Si un ministro recibe un voto de censura, renuncia y el presidente nombra a su reemplazante; en cambio, si se censura al gabinete en pleno en dos ocasiones, el presidente de la República está facultado para disolver el Congreso, precisando en el decreto de disolución la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso, que se realizan dentro de los cuatro meses. No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.

En los últimos años se han presentado muy pocos pedidos de interpelación y menos casos aún de censura. Ningún gabinete ha sido censurado y tan solo dos ministros han sido censurados. En 1991, el ministro de Agricultura, Enrique Ross Link, fue censurado y obligado a dimitir, y en mayo de 2004, durante el gobierno de Alejandro Toledo, el Congreso censuró al ministro del Interior, Fernando Rospigliosi, con 62 votos a favor, por los sucesos acontecidos en el distrito Puneño de Llave, donde los pobladores asesinaron al alcalde y continuaron con una serie de hechos de violencia. Caso distinto fue el de la interpelación al ministro Alberto Pandolfi y los ministros de Defensa e Interior durante el segundo periodo de Alberto Fujimori, que concluyó con un voto de confianza.

Nuevamente aquí se presenta el problema de relación y ubicación de responsabilidades entre mayoría y minoría. La experiencia, sin embargo, señala que la censura a un ministro se usó poco, no tanto porque alguno no lo merecía, sino porque la mayoría se opuso al voto de censura. Este mecanismo de control debe revalorarse por ambas partes. La minoría debe entenderlo como una herramienta de control que sólo debe ser usada en casos límite, y la mayoría que la interpelación y la censura a un ministro no oscurecen la imagen gubernamental sino que hacen transparente la voluntad del Ejecutivo para mejorar su gestión y fortalece los mecanismos democráticos para resolver los problemas.

#### *e.* La cuestión de confianza

Es el mecanismo que usa el ministro de forma individual o el Consejo de Ministros en pleno para adjudicarse la aprobación del Parlamento respecto a una determinada política o iniciativa ministerial. Ésta es otra forma para hacer efectiva la responsabilidad ministerial, pero sólo cuando el ministro o el Consejo de Ministros la solicitan.

#### *f.* Disolución del Congreso

Es un importante mecanismo de balance y contrapeso en las relaciones Ejecutivo-Parlamento. En el marco de la Constitución de 1993, ante la censura o el hecho de haber negado la confianza a dos gabinetes por el Congreso, el Ejecutivo tiene la atribución de disolver el Congreso con la obligación de convocar a elecciones dentro de los cuatro meses posterior-

res. Sin embargo, no podrá hacerlo en el último año de su mandato o si el país se encontrase bajo estado de sitio.

g. Voto de investidura

La Constitución de 1993 señala que dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión, y plantea al efecto cuestión de confianza. Si el Congreso no está reunido, el presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.

De esta forma, cada primer ministro nombrado por el Ejecutivo se somete a una ratificación por el Congreso<sup>12</sup> y con ello somete a todo el gabinete a la posibilidad de tener que dimitir al iniciar sus funciones. No se ha dado en el periodo de vigencia de la Constitución de 1993 una denegatoria de confianza al amparo del voto de investidura, y es muy poco probable que ello ocurra.

## 2. Instituciones de rendición de cuentas

Aun cuando de orígenes distintos, dos son las instituciones fundamentales en el campo del control que es necesario destacar: la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo.

### A. Contraloría General de la República (CGR)<sup>13</sup>

Es con la Constitución de 1979 que se reconoce a la Contraloría General de la República como organismo constitucionalmente autónomo,<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Guzmán Napurí, Christian, *Las relaciones de gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento*, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2003, p. 208.

<sup>13</sup> Véase <http://www.contraloria.gob.pe/cgr/cgr.asp>. La Contraloría General de la República del Perú fue creada en 1929, en el gobierno del presidente Augusto B. Leguía. Posteriormente, el Congreso de la República en 1930, por Ley núm. 6784, confiere nivel legal a la existencia de la Contraloría General. Es en 1964 cuando, por Ley núm. 14816, se dota a la Contraloría de la calidad de organismo autónomo con independencia administrativa y funcional, autoridad superior de control presupuestario y patrimonial del sector público nacional.

<sup>14</sup> Artículo 146.

y se la concibe como órgano central del sistema nacional de control, con la función de supervigilar la ejecución de los presupuestos del sector público, de las operaciones de la deuda pública, de la gestión y utilización de bienes y recursos públicos.

La actual Constitución mantiene su carácter de organismo constitucionalmente autónomo,<sup>15</sup> y precisa puntualmente que es el órgano superior del sistema nacional de control. En cuanto a sus funciones, destaca la de ser contralor de la legalidad, tanto de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.<sup>16</sup>

Bajo el amparo de la Constitución de 1979, el contralor general era designado por el Senado, a propuesta del presidente de la República por el término de siete años. El Senado podía removerlo por falta grave. La organización, atribuciones y responsabilidades del sistema eran normadas por una ley específica. En la vigente Constitución, el contralor general es designado por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años. Puede ser removido por el Congreso por falta grave. En cualquiera de los dos casos, lo interesante es que el periodo del contralor general de la República es mayor (7 años) que el del presidente y el del Congreso (5 años).

En el contexto de estos dispositivos constitucionales y los de su ley orgánica, se puede afirmar que este organismo constitucionalmente autónomo se encuentra premunido de importantes atribuciones para cumplir con su rol dentro del aparato estatal y con ello coadyuvar para una eficiente y transparente ejecución de los recursos asignados en función de las metas y resultados de la gestión de cada una de las instituciones públicas sujetas a control.

### *B. Defensoría del Pueblo*

Es un órgano constitucional autónomo creado por la Constitución de 1993 y tiene como misión proteger los derechos constitucionales y fun-

<sup>15</sup> Artículo 82.

<sup>16</sup> Asimismo, le asigna otras atribuciones, entre las que se encuentran: presentar anualmente el informe de auditoría practicado a la cuenta general de la República y realizar el control para que los fondos destinados a satisfacer los requerimientos logísticos de las fuerzas armadas y policía nacional se dediquen exclusivamente para ese fin, así como la facultad de iniciativa legislativa en materia de control.

damentales de la persona y de la comunidad, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración pública y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. Si bien sus recomendaciones no son vinculantes, buscan crear conciencia en los poderes públicos respecto a que su actuación debe sujetarse a la legalidad y al respeto de los derechos de los ciudadanos.

Quien encabeza la institución, el defensor del Pueblo, para ser elegido debe tener un alto grado de aceptación de parte de los congresistas, pues para ello se requiere como mínimo el voto favorable de dos terceras partes (80) del Congreso de la República, que tiene además la atribución de removerlo. Su mandato dura cinco años y goza de la misma inmunidad y prerrogativas de los congresistas.<sup>17</sup>

Ésta es una institución que goza del reconocimiento y respaldo de la ciudadanía y de las distintas instancias del Estado. Quienes han ejercido el cargo de defensor del Pueblo han sabido actuar con independencia y autonomía, fortaleciendo, de esta manera, la institución.

Durante el régimen autoritario de Fujimori, la Defensoría del Pueblo desempeñó un rol fundamental, demostrando ser una institución independiente y autónoma. En ese periodo interpuso ante el Tribunal Constitucional diversas acciones de inconstitucionalidad contra normas que vulneraban abiertamente derechos fundamentales y que el fujimorismo pretendía imponer, constituyéndose en un referente positivo de la opinión pública. A la caída de Fujimori, el rol de la Defensoría sigue siendo fundamental.

### III. REFORMAS AL RÉGIMEN ELECTORAL

No existe país en América Latina que no haya emprendido un proceso de reforma del régimen electoral. El Perú no fue la excepción. Tanto la Constitución de 1979 como la de 1993 así lo mostraron.

<sup>17</sup> Ante la renuncia de Jorge Santisteban de Noriega, primer defensor del Pueblo, en noviembre de 2000, fue necesario convocar a un concurso para elegir a su sucesor. Sin embargo, el Congreso no fue capaz de elegir al nuevo defensor, hasta 2006, en que eligió a Beatriz Merino Lucero. Durante este periodo ejerció el cargo de defensor en funciones el doctor Walter Alban Peralta por un periodo de cerca de seis años.

## 1. Sistema de elección presidencial

### A. Tipo de candidatura y de votación

Para el caso del tipo de candidatura presidencial, ésta es bajo el procedimiento de una pequeña lista cerrada y bloqueada, constituida por un candidato a la presidencia y dos vicepresidencias.<sup>18</sup> El elector vota por la lista y no puede hacerlo de manera independiente por uno o más candidatos, como ocurrió en la legislación peruana hasta 1962.

### B. Simultaneidad de las elecciones congresales y presidenciales

Desde 1931, las elecciones presidenciales y parlamentarias se realizan el mismo día. Gracias a que el Parlamento se elige en su totalidad (120) y no parcialmente, existe un mayor grado de *simultaneidad electoral*. Ésta favorece la creación de mayorías en sistemas presidenciales, debido a los efectos del voto inercial, que hace influir el voto por el presidente sobre el de la lista parlamentaria. De esta manera, en las elecciones de 1995 el efecto fue aún mayor, en la medida en que se implantaba la reelección presidencial inmediata. El partido de gobierno, Cambio 90/Nueva Mayoría, constituido fuertemente alrededor de la figura del presidente Fujimori, se vio beneficiado por esta norma, consiguiendo la mayoría absoluta en el Congreso.

Además, la elección presidencial tiene un efecto mayor sobre la parlamentaria cuando ésta se realiza bajo una circunscripción electoral única, como ocurrió en 1995 y 2000. La lista parlamentaria nacional es *arrastrada* por la votación presidencial sin los frenos que se presentan cuando el territorio está distribuido en varias circunscripciones electorales. La circunscripción electoral única, implementada por el fujimorismo, provoca que la elección parlamentaria se *presidencialice*. A la caída de Fujimori sobrevino la modificación de la circunscripción, pasando de la nacional o única a la departamental.

### C. Duración del mandato presidencial y reelección presidencial

En general, la duración del mandato presidencial y la reelección están relacionadas, pues tienen que ver con el tiempo que un mandatario se

<sup>18</sup> En el Perú este tipo de lista es conocida como *plancha presidencial*.

mantiene en el poder. En el Perú, la duración del mandato cambió de 6 a 5 años con la Constitución de 1979. Por lo tanto, los gobiernos nacidos desde 1980 tuvieron una duración de 5 años.

Actualmente, la reelección es permitida pero no de manera inmediata, pues debe mediar un periodo. Sin embargo, luego del autogolpe fujimorista de 1992, la Constitución de 1993 modificó este articulado histórico para permitir la reelección presidencial inmediata, con la posibilidad de crear —como sucedió— uno de los periodos presidenciales más largos de la historia.<sup>19</sup> El efecto mayor se produjo en la disminución de la igualdad en la competencia electoral —cuando no fraude—, como ocurrió en 1995 y 2000. Difícilmente, un candidato retador puede ganarle a un presidente-candidato. En el Perú, en la tradición no reeleccionista confluían dos elementos de sustento: el fuerte presidencialismo, que acentuaba la necesidad de perpetuarse en el poder, y los procesos electorales fraudulentos.

La reelección fue el mecanismo que utilizó el gobierno autoritario de Alberto Fujimori para mantenerse en el poder. Ello exigió no sólo imponer reglas de juego sino desarrollar elecciones semicompetitivas y comprometer a instituciones para permitir el fraude electoral de 2000 e intentar un tercer mandato que duró menos de 4 meses y que terminó con su fuga al Japón en noviembre del mismo año.

Una de las primeras modificaciones normativas realizadas en la transición democrática fue justamente prohibir nuevamente la reelección presidencial inmediata (artículo 1o. de la Ley 27365, del 5 de noviembre de 2000).

#### D. *Segunda vuelta o ballotage*

La mayor parte de los países eligen a su presidente bajo el principio de mayoría. Éste varía, sin embargo, entre los que exigen mayoría relativa o absoluta. Ecuador, en América Latina, fue el primer país en introducir la mayoría absoluta con la segunda vuelta electoral o *ballotage*. Perú siguió esta postura al exigir —a partir de la Constitución de 1979 y reafirmada por la de 1993— una mayoría absoluta.

<sup>19</sup> Augusto B. Leguía es el presidente que más tiempo se mantuvo en el poder, once años (1919-1930). El segundo es Alberto Fujimori (1990-2000). Terminaron sus mandatos, el primero luego de un golpe de Estado y el segundo se fugó del país.

La segunda vuelta electoral —conocida como *ballotage*— es un mecanismo que señala que si ningún candidato ha logrado superar un porcentaje de votos (generalmente, pero no siempre, mayoría absoluta), los dos más votados vuelven a candidatear a una segunda elección.

En la actualidad, y desde la década de los años ochenta, casi todos los países de América Latina aplican este sistema. El método se ha vuelto muy popular, pero se diferencia del modelo europeo, pues se trata de sistemas presidencialistas, aplicándose el *ballotage* sólo a la elección presidencial y no así a la elección del Parlamento. La idea que impera en nuestra región es dotar a la Presidencia de un incuestionable respaldo mayoritario.

En el Perú posmilitar hemos tenido seis elecciones presidenciales con experiencias distintas de segunda vuelta. En 1980 no se aplicó la norma por acuerdo plasmado en la Constitución de 1979. En las elecciones de 1985, 1995 y 2000 no hubo segunda vuelta, pues se retiró el candidato de Izquierda Unida, Alfonso Barrantes, y ganó Alan García; Fujimori ganó con más de la mitad de los votos, y el mismo Fujimori ganó, en elecciones cuestionadas, respectivamente. En los tres casos que sí hubo segunda vuelta —Alberto Fujimori le ganó a Mario Vargas Llosa, en 1990, Alejandro Toledo a Alan García, en 2001 y el mismo Alan García, cinco años después, a Ollanta Humala—, los gobernantes carecieron de mayorías parlamentarias.

#### E. Registro electoral

El *padrón electoral* es una lista de electores que están habilitados para sufragar en un proceso electoral debidamente convocado. Esta definición da cuenta de su importancia, pues es la inclusión de una persona en este documento la que determina que el día de la jornada electoral pueda sufragar, es decir, ejercer efectivamente su derecho al voto y por tanto decidir de la vida política del país.

Es el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), organismo electoral constitucionalmente autónomo, el que tiene la responsabilidad de los registros civiles<sup>20</sup> y de la elaboración del registro de elec-

<sup>20</sup> Los *registros civiles* tienen la responsabilidad de registrar los actos vitales relativos a las personas desde su nacimiento, y de los que en buena cuenta depende que una persona pueda acreditar su condición de ciudadano.



tores.<sup>21</sup> Existe una interdependencia entre el Registro Civil, el Registro de Electores (o de las personas) y el padrón electoral o lista de electores habilitados para sufragar en un proceso electoral determinado. Es la información relativa a una persona la que se constituye en la información relativa a un ciudadano que en un proceso electoral se convierte en elector.

En el Perú, la ciudadanía se adquiere a los 18 años. El Reniec otorga el documento nacional de identidad (DNI), documento único que acredita la identidad de las personas y las vincula tanto al Registro Civil como al Registro Electoral. Para que un ciudadano sea considerado elector o solicite su inscripción debe portar necesariamente un documento que acredite su identidad. La inscripción en el Registro de Electores es automática.

La ventaja de este diseño es la confiabilidad de la información con la que se cuenta y la posibilidad de diseñar procedimientos que se inicien desde el momento en que se registra el nacimiento hasta la inclusión en el Registro de Electores.

## *2. Sistema de elección parlamentaria*

La Constitución de 1993 modificó sustantivamente la representación parlamentaria. De esta manera, a partir de julio de 1995 el Congreso se convirtió en unicameral, conformado por 120 parlamentarios y elegidos en circunscripción única. De un Congreso que tenía 240 congresistas<sup>22</sup> (180 diputados y 60 senadores) se pasó a uno de la mitad de tamaño, sin mediar consideraciones de representación, a tal punto que el tamaño del actual Congreso es sólo comparable con el de otros países pequeños en el mundo (Gabón, Israel, Macedonia y Senegal).<sup>23</sup>

En 1980 un parlamentario representaba a 26,963 electores. Una década después, en 1990, la relación creció a un parlamentario por cada 41,718 electores, debido al incremento poblacional y al del número de parlamentarios. Sin embargo, en 1995, debido a los cambios producidos

<sup>21</sup> El *registro de electores* es una base de datos en cuyo procesamiento, conforme a los requisitos positivos para ser elector y a las causales de exclusión (requisitos negativos), se elabora el padrón electoral.

<sup>22</sup> Al amparo de lo establecido en el artículo 164 de la Constitución de 1979.

<sup>23</sup> Gabón tiene alrededor de 1.2 millones de habitantes, Israel 5.5 millones, Senegal poco más de 8 millones y Macedonia 2.1 millones. La población sumada de todos estos países es menor a la del Perú (alrededor de 25 millones).

bajo la Constitución de 1993, la relación aumentó considerablemente a un parlamentario por cada 102,537 electores. Ahora, la relación es de alrededor de 137 mil electores. Esto no sólo respondía a un crecimiento de la población sino, fundamentalmente, a la reducción del número de parlamentarios. Paradójicamente, Perú tiene un tamaño de Parlamento comparable al de 1857.

#### *A. La circunscripción electoral*

La discusión del CCD sobre el sistema electoral es un testimonio claro del intento de producir cambios en las reglas del juego electorales sin el concurso de la sistemática electoral comparada. No se desarrolló un diagnóstico de los efectos del sistema electoral anterior y particularmente del diseño de sus circunscripciones. Finalmente, el CCD decidió sancionar la circunscripción electoral única.<sup>24</sup>

Se conoce que a mayor tamaño de la circunscripción electoral, mayor es la proporcionalidad. Este tamaño tan grande de circunscripción permitió la presencia de muchos partidos políticos en el Congreso, creando un serio problema para la representación y el diálogo político. En otras palabras, el efecto político —y de alguna manera el costo— fue el fraccionamiento de la representación partidaria. Con mayor razón si esto no fue evitado por una barrera mínima legal.

A la caída del régimen autoritario encabezado por Alberto Fujimori se produjo una serie de acuerdos que el Congreso Nacional sancionó con cambios en la Ley Orgánica de Elecciones.<sup>25</sup> Uno de ellos fue dejar atrás

<sup>24</sup> Ocho países en el mundo: Israel, Bulgaria, Eslovaquia, Guyana, Liberia, Moldavia, Namibia y Sierra Leona. La diferencia con estos países es el tamaño pequeño de su población. Asimismo, salvo Guyana, Liberia y Namibia, el resto introduce la barrera mínima legal para el reparto de escaños, cosa que no ocurrió en el caso peruano hasta las elecciones de 2006.

<sup>25</sup> La Ley 27387, del 29 de diciembre de 2000, modificó el artículo 21 de la Ley núm. 26859, Orgánica de Elecciones: “Artículo 21. Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.

La elección de congresistas a que se refiere el artículo 90 de la Constitución Política del Perú se realiza mediante el sistema del distrito electoral múltiple aplicando el método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial opcional, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional.

la circunscripción única para dar paso al diseño de circunscripciones plurinominales a nivel departamental. Aparentemente se regresaba así a la distribución de la época anterior al fujimorismo. Sin embargo no fue así, pues se mantuvo una sola Cámara y el número de congresistas continuó siendo el mismo: 120. Esto fue así puesto que cambios de esta naturaleza hubieran merecido reformas constitucionales que ni el tiempo ni las circunstancias coyunturales permitieron.

#### *B. Procedimiento de distribución de escaños*

En el Perú, desde 1963, se aplica como método de distribución de escaños el de la cifra repartidora o método D'Hondt, que por su sencillez es muy usado en diversos países. En una sola operación se asignan todos los escaños. Tiene, además, la particularidad de premiar a la primera mayoría del partido. Bajo esta fórmula se formaron en el Perú los Parlamentos hasta 1992, pero bajo circunscripciones plurinominales. A partir de ese año, y hasta 2000, se aplicó en una circunscripción única, para regresar a la aplicación sobre circunscripciones plurinominales a partir de las elecciones de 2001.

#### *C. Forma de candidatura y votación*

Hasta 1980 se elegía bajo la forma de lista cerrada y bloqueada. Esto quiere decir que el partido político seleccionaba a sus candidatos y los colocaba en un orden que no se podía modificar. Pero en las elecciones constituyentes de 1978 se utilizó la forma de candidatura de listas cerradas, pero no bloqueadas, con voto preferencial único y obligatorio. Desde 1985 se aplicó la modalidad de la lista cerrada pero no bloqueada, bajo la modalidad del voto preferencial doble y opcional. Con el paso al sistema unicameral, la forma de candidatura no varió.

Para efectos del párrafo precedente, el territorio de la República se divide en veinticinco distritos electorales, uno por cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao. Los electores residentes en el extranjero son considerados dentro del Distrito Electoral de Lima.

El Jurado Nacional de Elecciones asigna a cada distrito electoral un escaño, distribuyendo los demás escaños en forma proporcional al número de electores que existe en cada distrito”.

El voto preferencial ha tenido serias y decisivas consecuencias en la integración del Parlamento, en donde alrededor de un tercio de su composición se debe a este mecanismo. Pero si bien el voto preferencial movilizó a un contingente impresionante de candidaturas, desarrollando una fuerte competencia al interior de los partidos bajo una *dinámica centrípeta*, benefició la conformación de listas independientes, particularmente desde 1990. En otras palabras, este sistema debilitó a los partidos organizados y favoreció a los movimientos llamados independientes.

### 3. Reformas a instituciones de democracia directa

La incorporación de mecanismos de democracia directa tiene su antecedente en la Constitución de 1979 que estableció la necesidad de la consulta popular para las modificaciones de demarcación territorial,<sup>26</sup> siendo que bajo su vigencia se llevó a cabo una consulta popular para conocer la voluntad de los pobladores de 14 provincias sobre su pertenencia a una u otra región. Asimismo, se consagró la iniciativa popular de 50,000 ciudadanos para solicitar una reforma constitucional o interponer una acción de inconstitucionalidad.<sup>27</sup> El mismo texto constitucional incluía una cláusula general que señalaba el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos o a través de representantes.<sup>28</sup>

El marco normativo de las instituciones de democracia directa en el Perú se encuentra en la Constitución de 1993,<sup>29</sup> que consagra el derecho de los ciudadanos de participar en los asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocatoria de autoridades, y demanda de rendición de cuentas, estableciendo así mecanismos que permiten una participación de la ciudadanía en estos ámbitos.

Estos mecanismos han sido desarrollados en la Ley núm. 26300,<sup>30</sup> Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, que norma de manera independiente estos derechos. Complementa o precisa algunos aspectos no desarrollados por la norma constitucional. Entre los que consideramos más relevantes se encuentra aquel que determina que la inicia-

<sup>26</sup> Artículo 260 de la Constitución de 1979.

<sup>27</sup> Artículos 306 y 299, inciso 6, de la Constitución de 1979.

<sup>28</sup> Artículo 64 de la Constitución de 1979.

<sup>29</sup> Artículos 2o., inciso 17, y 31 de la Constitución de 1979.

<sup>30</sup> Promulgada el 3 de mayo de 1994.

tiva de convocatoria a referéndum corresponde a la ciudadanía, señalando que es convocado por el 10% del electorado nacional; asimismo, que se puede someter a referéndum no sólo la aprobación sino la desaprobación de normas.<sup>31</sup>

### A. *Referéndum*

La Constitución vigente precisa qué materias pueden ser sometidas a referéndum y cuáles no;<sup>32</sup> señala, además, que toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso por la mayoría absoluta de sus miembros y ratificada mediante referéndum, indicando que puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas.

Por otro lado, el texto constitucional prevé que la Constitución de regiones y la unión o cambio de circunscripción de poblaciones, de provincias o distritos contiguos se produce sólo por iniciativa popular, que debe ser sometida a referéndum.

El primer intento de referéndum que se dio fue aquel que pretendía cuestionar la constitucionalidad de la Ley núm. 26657, que modificaba, vía interpretación constitucional, el artículo 112 de la Constitución y con ello permitía una tercera reelección de Alberto Fujimori. Este referéndum no se convocó, a pesar de contar con el respaldo de más de un millón y medio de firmas, porque tanto el Congreso de la República como el Jurado Nacional de Elecciones, con la presencia de autoridades comprometidas con el proyecto autoritario del gobierno, realizaron modificaciones en la ley e interpretaciones inconstitucionales, respectivamente, que ocasionaron que esta iniciativa fuera archivada por el Congreso.

<sup>31</sup> Maraví Sumar, Milagros, “El funcionamiento de las instituciones de la democracia directa a partir de la Constitución Política de 1993”, en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/c/pdf/197/19740208.pdf>.

<sup>32</sup> Artículo 32 de la Constitución de 1993: “Pueden ser sometidas a referéndum: 1. La reforma total o parcial de la Constitución; 2. La aprobación de normas con rango de ley; 3. Las ordenanzas municipales; y 4. Las materias relativas al proceso de descentralización. No pueden someterse a referéndum la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona ni las normas de carácter tributario y presupuestal ni los tratados internacionales en vigor”.

El primer referéndum convocado es bajo la vigencia de la Constitución de 1993, relativo a la conformación de regiones, convocado para el 30 de octubre de 2005. En este referéndum se consultó a los ciudadanos si su departamento debía unirse con otros para conformar una región.<sup>33</sup> De acuerdo con lo establecido en el artículo 22 de la Ley de Incentivos para la Conformación de Regiones, la propuesta de conformación de regiones sería aprobada cuando mediante el referéndum se alcanzara un resultado favorable del 50% más uno de los votantes que efectivamente acudieron a votar en la consulta, en cada circunscripción.

#### *B. Iniciativa legislativa*

La Ley de los Derechos de Control y Participación Ciudadana reconoce la posibilidad de los ciudadanos de presentar una o más iniciativas o proyectos de ley, acompañados de las firmas comprobadas de no menos del 0.3% de la población electoral nacional. Este derecho de iniciativa comprende todas las materias con las mismas limitaciones que sobre temas tributarios o presupuestarios tienen los congresistas de la República.

#### *C. Remoción o revocatoria de autoridades y demanda de rendición de cuentas*

El mismo texto constitucional prevé la revocatoria en el cargo de los alcaldes y regidores, del presidente de región y de los magistrados.

En la práctica, el mecanismo de democracia directa que ha venido funcionando con mayor frecuencia es el pedido de la revocatoria de autoridades municipales y en menor medida el referéndum.

La Ley no señala de manera explícita las causales para solicitar la consulta popular de revocatoria. Es más, dicha solicitud requiere ser fundamentada, pero las causales invocadas no requieren ser probadas.

La finalidad que se persigue al solicitar la consulta popular de revocatoria es la de poner fin (rechazo) al mandato de determinadas autoridades. No siempre la consulta popular de revocatoria de determinada auto-

<sup>33</sup> Se sometió a referéndum la conformación de 5 regiones: 1) Tumbes-Piura-Lambayeque; 2) Ancash-Huánuco-Pasco-Junín-Lima (provincias); 3) Ayacucho-Huancavelica-Ica; 4) Cusco-Apurímac, y 5) Arequipa-Puno-Tacna.

ridad pone fin a su mandato; puede ocurrir que la autoridad obtenga un nuevo respaldo a su gestión (convalidación) por parte de la población. De acuerdo con la legislación, no procede solicitarla durante el primer y el último año del mandato de las autoridades regionales y municipales.

De 1997 a la fecha se han convocado, organizado y ejecutado cinco procesos electorales de revocatoria de autoridades municipales, con distinto resultado.

#### REVOCATORIAS 1997-2004

	1997	2001	2004
Lugares	60 D y 1 P	172 D y 1 P	187 D y 1 P
Autoridades consultadas	61 A y 129 R	166 A y 462 R	187 A y 691 R
Autoridades revocadas	42 A (68.85%) y 93 R (72.09%)	11 A (6.62%) y 27 R (5.84%)	27 A (15.5%) y 107 R (14.5%)
Mínimo legal para revocatoria	50% + 1 electores que asistieron al sufragio	50% + 1 electores del padrón electoral	50% + 1 electores del padrón electoral

D = Distrito, P = Provincia, A = Alcalde, R = Regidor.

FUENTE: ONPE.

#### 4. Reformas al organismo electoral (jurisdiccional / administrativo)

A lo largo de la historia del Perú republicano la organización y la justicia electoral ha ido variando su diseño y concepción. En los inicios de la República, los procesos electorales se organizaban de manera descentralizada y estaban a cargo de las juntas electorales de provincias y de las asambleas de mayores contribuyentes. Recién a finales del siglo XIX se centraliza esa función en la Junta Electoral Nacional (1896) y, posteriormente, en 1931 con la creación del Jurado Nacional de Elecciones. Entre 1931 y 1995, el diseño institucional comprometía las funciones administrativas, jurisdiccionales y registrales en un solo organismo electoral co-

mo responsable del proceso. Es con la Constitución vigente, aprobada en 1993, que varía este diseño y se constituyen tres organismos electorales para las tres funciones antes mencionadas. Esta modificación, mal implementada —como veremos adelante—, ha tenido y tiene consecuencias diversas en el desarrollo de los procesos electorales.

### *Los organismos electorales en la Constitución de 1993*

La Constitución de 1993 introduce cambios en lo que concierne al diseño institucional de los organismos electorales. Sin embargo, aunque este hecho significa un importante cambio y un avance en esta materia, el modelo diseñado dista de ser el adecuado.<sup>34</sup> El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) se encarga de impartir justicia electoral, pero también tiene funciones administrativas electorales (inscripción de candidaturas, educación electoral, etcétera). La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) se encarga de planear, organizar y ejecutar los procesos electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), así como de elaborar el padrón electoral. Los tres son órganos autónomos<sup>35</sup> y actúan con autonomía.

Este diseño tiene serias limitaciones y deficiencias debido a la inadecuada atribución de funciones asignadas a la ONPE y al JNE. La norma constitucional atribuye erróneamente funciones administrativas al órgano que imparte justicia (JNE) en materia electoral. Existen, además, imprecisiones, vacíos, duplicidad en las funciones que se asignan y atribución de funciones que son ajenas a los organismos electorales. Con este marco constitucional las leyes orgánicas de los organismos electorales y las normas que regulan los diversos procesos electorales reproducen este hecho llevando a que en más de una ocasión el desarrollo y ejecución de un

<sup>34</sup> Se ha señalado que en el Perú el término *sistema electoral* ha sido utilizado de manera equivocada. La más flagrante —y repetida en las leyes sobre materia electoral— es la incorporada en la Constitución de 1993. El capítulo XIII, bajo el título de “Sistema electoral”, hace referencia a la forma de organización y funciones de los órganos electorales, cuando, en realidad, se debe entender como sistema electoral al conjunto de métodos que permiten convertir votos en escaños. Este ejemplo es una muestra clara del profundo desconocimiento de la sistemática electoral.

<sup>35</sup> El que se definan como órganos autónomos significa que desarrollan sus funciones en virtud del ámbito de competencias que les han sido otorgadas por la Constitución y/o por la ley, sin someterse a órdenes superiores de ningún tipo.



proceso electoral se vea permanentemente amenazado y entorpecido por los propios organismos electorales.

Las funciones administrativa y jurisdiccional deben ser ejercidas por organismos distintos, autónomos e independientes, para garantizar que quien ejerza las funciones de organización y ejecución de los actos electorales no sea el mismo que luego deberá resolver las impugnaciones que sean sometidas a su revisión. No se puede ser a la vez juez y parte. Es lo que ocurre con el diseño actual. Es a la ONPE a quien le compete la función administrativa y al JNE la de impartir justicia en materia electoral.

#### IV. REFORMAS AL RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS

##### 1. *Democratización interna*

La Ley de Partidos Políticos (LPP), vigente desde noviembre de 2003, incorpora artículos relativos a la democracia interna, debido —en parte— a que las críticas más frecuentes a los partidos políticos eran en relación a su vida interna.

Si bien es cierto que hay aspectos de la ley que pueden calificarse de *reglamentaristas*, también es verdad que el estatuto —documento elaborado por el propio partido, según la ley— adquiere un nivel normativo fundamental, pues en él se establece y regula todo lo concerniente a la democracia interna.

La ley exige una *renovación* de autoridades partidarias que debe realizarse cada cuatro años. En el cronograma electoral la ley señalaba que los partidos deberían realizar *elecciones internas* para elegir a sus candidatos a puestos de representación entre los 210 y 180 días anteriores a la fecha de la elección.

El artículo 23 dispone que quienes están *sujetos la elección interna* son los candidatos a la Presidencia y dos vicepresidencias de la República, los candidatos al Congreso, los candidatos a la Presidencia, vicepresidencia y consejeros de los gobiernos regionales, los alcaldes y regidores de los concejos municipales y cualquier otro que disponga el estatuto del partido. En la práctica, nos encontramos frente a un número muy alto de cargos (14,369) sujetos a una elección al interior de un partido político. Para el caso de candidatos a la Presidencia y vicepresidencias de la República, se trata de una pequeña lista de tres, pero los representantes al

Congreso son 120. En total, 123 cargos que deben someter los partidos políticos inscritos.<sup>36</sup>

La *modalidad de la elección* es importante, y de conformidad con el artículo 24 de la ley la decide el órgano máximo del partido, es decir, la asamblea general de sus miembros o representantes. La ley estima que cuando menos las cuatro quintas partes del total de candidatos, tanto del Congreso como consejeros regionales o regidores, deben ser elegidos bajo alguna de las siguientes modalidades: elección universal, libre, voluntaria, igual, directa y secreta de los afiliados y ciudadanos no afiliados, es decir, una suerte de primarias; o la elección universal, libre, igual, voluntaria, directa y secreta de los afiliados, es decir, una típica elección interna partidaria; o bien la elección a través de los órganos partidarios conforme lo disponga el estatuto. En esta última modalidad, sin embargo, los delegados deben nacer por el voto libre, igual y secreto de los afiliados, conforme lo señale el estatuto.

La ley señala que hasta la quinta parte del total de número de candidatos, salvo para el caso de candidatos a presidente y vicepresidentes de la República, puede ser designada directamente por el órgano partidario que disponga el estatuto, siendo esta facultad indelegable. Por lo tanto, el estatuto tiene discrecionalidad para señalar qué órgano del partido debe tener esa facultad. Puede ser la secretaría general, la presidencia o un órgano colegiado. La crítica que se hace a este artículo es que en los partidos altamente personalizados, el líder puede manejar la confección de las listas y evadir la voluntad de los afiliados. En el caso de elección de autoridades del partido, ésta se realizará conforme a lo que disponga el estatuto y de acuerdo con el órgano máximo del partido, que como hemos visto es la asamblea general de sus miembros o sus representantes.

En la práctica, las elecciones internas constituyen un serio problema para los partidos políticos. La fragilidad constitutiva, en medio de un contexto de alta desaprobación hacia los partidos políticos, llevó a los partidos políticos a modificar la LPP. Así, el Congreso de la República aprobó la Ley 28581, en sesión del 22 de junio de 2005. La modificatoria, sin embargo, desnaturalizó el concepto del orden y exigencia que contenía la ley. Esto se manifestaba en que los partidos políticos debían primero decidir si competían solos o establecían alianzas o coaliciones.

<sup>36</sup> Para las elecciones municipales y regionales de noviembre de 2006, un total de 14,246 cargos.

Después de la fecha límite desarrollaban elecciones internas. De esta manera, el 10 de octubre, medio año antes, los electores conocían exactamente quiénes estaban legalmente aptos para inscribir sus candidaturas. El único escenario distinto sería si alguno no se inscribe, con lo que podía haber menos candidatos inscritos, pero nunca más del número que nacía de las elecciones internas. Ésta era una medida que tenía también el propósito de reducir el espacio de los *outsiders*, en la medida en que éstos requieren tiempos cortos de exposición y no los seis meses que contemplaba la ley. A través de la modificatoria, los partidos políticos realizarían sus elecciones internas de candidatos a cargos electivos de elección popular entre los 180 días anteriores de la fecha de la elección y los 21 días anteriores al plazo para la inscripción de candidatos. Se aplazó la elección del candidato presidencial del 10 de octubre al 19 de diciembre y la de los congresistas del 10 de octubre al 18 de enero, es decir, cerca del límite de la inscripción oficial. Se hace lo propio con la fecha límite para la constitución de alianzas o coaliciones partidarias, desplazando la fecha límite del 10 de octubre al 10 de diciembre. En consecuencia, se trastoca las fechas, se confunden entre ellas y se acercan a los plazos de inscripción, con lo que se perdió todo lo avanzado en materia de orden de cronograma, que garantizaba claridad y transparencia en los procesos previos por parte de los partidos políticos.

## *2. Financiamiento de los partidos políticos*

La Ley de Partidos Políticos núm. 28094 apuesta por un formato de financiamiento mixto. En consecuencia, la norma prevé la posibilidad de que los partidos reciban financiamiento público (directo e indirecto) y privado. Cada una de estas formas tiene una regulación específica orientada al fortalecimiento institucional de los partidos y la transparencia en el manejo de los recursos.

No obstante lo señalado, el financiamiento de los partidos políticos proviene fundamentalmente de aportes privados, y el que corresponde al financiamiento público es indirecto a través de la franja electoral.

Asimismo, la LPP ha determinado la existencia de un organismo fiscalizador o de control de las finanzas partidarias: la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) de la ONPE, organismo constitucionalmente autónomo, responsable de manera exclusiva de la verificación

y control externos de la actividad económico-financiera de los partidos políticos.

Al marco normativo señalado se le suma el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, expedido por la ONPE.<sup>37</sup> Ambas constituyen el marco legal que se aplicó en las elecciones de 2005 y 2006, demostrándose que requieren modificaciones para alcanzar el objetivo para el que fueron propuestas.

#### A. *El discutido financiamiento público directo*

En el Perú, el financiamiento público directo ha sido —como en otros países— materia de una discusión equivocada. El desprestigio de los partidos políticos y del Parlamento ha sido la base de apoyo para quienes se oponen a este aporte.<sup>38</sup>

Como se recuerda, el financiamiento público directo es la entrega de dinero que hace el Estado a los partidos políticos para que lo destinen a determinadas actividades previamente establecidas en su normatividad interna. Entre ellas se encuentran el financiamiento de campañas electorales, el funcionamiento partidario y la realización de actividades de capacitación e investigación, entre otras. Estas distintas modalidades de financiamiento no son excluyentes, como lo muestran varios países de la región en los que se contempla más de uno.

La LPP establece además una modalidad restrictiva, pues la condición esencial para acceder a este tipo de financiamiento es que los partidos hayan obtenido representación en el Congreso en la última elección general. El Estado destina el 0.1% de la unidad impositiva tributaria (UIT)<sup>39</sup> por cada *voto emitido* para el Congreso en la última elección general. La norma peruana se inclina por un financiamiento posterior, es decir, una vez producida la elección. La norma no tiene el propósito de financiar la campaña electoral, sino de solventar el funcionamiento posterior del partido político.

<sup>37</sup> Resolución jefatural núm. 060-2005-J-ONPE.

<sup>38</sup> En el Congreso se debatió un proyecto de ley que tenía el propósito de eliminar los artículos referidos al financiamiento público directo.

<sup>39</sup> La unidad impositiva tributaria (UIT) es un valor de referencia utilizado en las normas tributarias para determinar los montos de las bases imponibles, deducciones, límites de afectación, etcétera. Para 2006, la UIT es de 3,400 nuevos soles.

Sin embargo, la LPP fue modificada a finales de 2005, introduciéndose el umbral de representación como mecanismo para acceder al reparto de escaños. La norma indicaba que ingresaban al reparto de escaños aquellos partidos que hubieran obtenido 4% del total de los votos válidos al Congreso o 5 escaños.

De un total de veinticuatro partidos<sup>40</sup> que presentaron candidatos al Congreso de la República tan solo siete alcanzaron representación parlamentaria y por tanto se encuentran en condiciones de recibir financiamiento público directo.

Vale la pena llamar la atención que la tercera disposición transitoria de la LPP dispone que la distribución de los fondos públicos se aplicará a partir de enero de 2007 y de manera progresiva, de acuerdo con las *previsiones presupuestales*. Es decir, los recursos para el financiamiento público directo se encuentran condicionados por la propia norma a las previsiones presupuestales, es decir, a la voluntad política del gobierno para asignar el correspondiente presupuesto.

#### B. *Financiamiento público indirecto*

La LPP ha previsto destinar el financiamiento público indirecto al acceso de los partidos a los medios de comunicación. Se establece que este acceso debe de proporcionarse tanto en época no electoral, con el llamado *espacio no electoral*, como en época electoral, a través de la *franja electoral*. El Estado compensa —señala la ley— a los medios de comunicación mediante la reducción proporcional en el pago del canon por el uso del espacio radioeléctrico o electromagnético.

#### C. *Financiamiento privado*

Lo que siempre ha existido en el Perú es el financiamiento privado, pero con una regulación deficiente y que en la práctica no fue observada por los partidos políticos. A partir de 1997 la Ley Orgánica de Elecciones incorporó algunas normas orientadas a que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) recibiera de los partidos políticos proyecciones y rendiciones de cuentas de gastos de campaña. Esta normativa, circunscrita a

<sup>40</sup> Participaron 19 partidos y 5 alianzas de partidos.

un solo artículo,<sup>41</sup> no fue observada. El JNE no tenía mecanismos establecidos en la ley para requerir con carácter vinculante esta información ni se contemplaba un régimen de sanciones para aquellos que inobservaran lo dispuesto.

Es por ello que con la aprobación y entrada en vigencia de la LPP se ha dado un gran avance en el tratamiento de esta problemática y en crear condiciones para la transparencia de esa información, que era un secreto cuidadosamente guardado por los partidos con los más diversos argumentos. Este último elemento, la transparencia de la información, abona al fortalecimiento del sistema y a una ciudadanía fiscalizadora.

*a. Fuentes de financiamiento permitidas: topes*

La LPP señala en su artículo 30 que son recursos privados: las cuotas y aportes de los afiliados, los productos de las actividades del partido, los rendimientos del patrimonio, los ingresos procedentes de otras aportaciones en los términos y condiciones previstos en la ley, los créditos que concierten, los legados que reciban y, en general, cualquier prestación en dinero o especie que obtengan. En relación con los ingresos por actividades, éstos no deberán exceder de 30 UIT<sup>42</sup> al año cuando no se pueda identificar a los aportantes.

*b. Fuentes de financiamiento prohibidas*

La LPP ha reducido a tres los aportes prohibidos. Los partidos no pueden recibir aportes de alguna entidad de derecho público o empresa del Estado, de alguna confesión religiosa, y de partidos y agencias de gobiernos extranjeros, excepto cuando los aportes estén destinados a formación, capacitación e investigación.

<sup>41</sup> Artículo 183. Dentro de los 60 días anteriores a las elecciones, las organizaciones políticas, listas independientes y alianzas, presentan al JNE la proyección de los fondos que serán invertidos durante el proceso electoral correspondiente, así como su fuente de financiamiento. Dentro de los 60 días posteriores a la proclamación oficial electoral, los partidos, agrupaciones independientes, alianzas y listas independientes presentan al JNE, con carácter de declaración jurada, la relación de los gastos destinados a la campaña electoral correspondiente, quedando el JNE facultado para efectuar las indagaciones necesarias para establecer la exactitud del movimiento económico correspondiente a dicha campaña.

<sup>42</sup> Para 2005, la UIT se determinó en 3,300 nuevos soles y para 2006 en 3,400.

En principio, los candidatos no pueden recibir donación directa de ningún tipo. Pero en el artículo 31 de la ley aparece una excepción que establece que los candidatos pueden recibir, con conocimiento de su partido, aportaciones directas con los límites del artículo 30. Difícilmente un partido no toma conocimiento o le va a impedir, por ejemplo, a su candidato presidencial recibir donaciones directas por un equivalente a 61,818 dólares. Los aportes no declarados se presume que son de fuente prohibida.

### c. Regulación sobre los medios de comunicación

Como se ha visto, la LPP ha previsto destinar el financiamiento público indirecto al acceso de los partidos a los medios de comunicación, que se efectuará tanto en época no electoral (*espacio no electoral*) como en época electoral (*franja electoral*).

#### a) Espacio en época no electoral

Los medios de comunicación de propiedad del Estado se encuentran obligados a otorgar a los partidos, en época no electoral, un espacio mensual de cinco minutos para la difusión de sus propuestas y planteamientos. Estos espacios deben ser programados en horarios estelares, tendiendo a la proximidad con los noticieros principales, ya sea en apariciones diarias o en bloques iguales una vez por semana. Cabe añadir que la norma establece que se encuentra prohibido su uso para publicidad con fines electorales. Tienen derecho a *espacio no electoral* los partidos políticos que hayan obtenido representación ante el Congreso de la República en las elecciones inmediatamente precedentes a la fecha de asignación de dicho espacio.

#### b) Espacio en época electoral: la franja electoral

En elecciones generales, la franja electoral es un mecanismo por el cual se emiten espacios de propaganda electoral en todos los canales y al mismo tiempo. De esta manera, la LPP establece —a través del artículo 37— la franja electoral en los medios de radiodifusión y televisión de

propiedad privada o del Estado entre los 30 días hasta los 2 días previos a la realización de las elecciones. Por su lado, el Estado compensa a los medios de comunicación a través de la reducción proporcional en el pago de canon por el uso del espectro radioeléctrico o electromagnético. La norma señala además que el Estado debe poner a disposición de los partidos su infraestructura de radio y televisión para la producción de estos espacios.

En cuanto a la duración y frecuencia, la franja electoral se emite diferenciadamente en tres momentos bajo la duración siguiente: entre los 30 y 15 días anteriores al acto electoral es de 10 minutos diarios; entre los 14 y 6 días anteriores al acto es de 20 minutos; y entre los 5 y 2 días es de 30 minutos.

La distribución del tiempo para los partidos es del 50% del total en forma equitativa y la otra mitad en proporción a la representación en el Congreso. Es la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios la que determina el tiempo disponible. Los partidos que participan por primera vez tienen un tiempo igual al partido al que se le ha asignado el menor tiempo.<sup>43</sup> Un agregado que hace la ley es que los espacios no utilizados deben servir para que la ONPE difunda todo lo concerniente a educación electoral.

En elecciones regionales, la Ley núm. 27683, de Elecciones Regionales, en su cuarta disposición transitoria y complementaria ha establecido la existencia de franja electoral para las elecciones regionales, señalando que habrá espacios de señal abierta y estaciones de radio, públicos y privados, de cobertura nacional y regional. Estos espacios se ponen a disposición, gratuitamente, de los partidos políticos, agrupaciones independientes o alianzas participantes en el proceso electoral.

Esta norma dispone que la ONPE efectúe la distribución equitativa de los espacios mediante sorteo y que el JNE dicte las normas necesarias para el cumplimiento de la disposición.

Encontramos que esta norma distorsiona aquello que ha tenido como fundamento la Ley de Partidos Políticos en la parte concerniente a financiamiento, como es el fortalecimiento del sistema, transparencia y con-

<sup>43</sup> En las elecciones generales de 2006 el Estado destinó 5,904,689 dólares para la franja electoral. En televisión se invirtieron —entre primera y segunda vuelta— USD \$4,534,260.43 y en radio USD \$1,370,428.4.



trol. En la LPP no se señalan derechos de financiamiento estatal ni regulación o limitaciones al financiamiento privado, tampoco obligaciones de información y menos sanciones sobre actuación o infracciones en materia económico-financiera para los movimientos regionales. Se crean en este aspecto, que consideramos fundamental, condiciones desiguales para quienes participan en un mismo proceso electoral.

En mérito a la competencia otorgada por la Ley de Elecciones Regionales, el JNE ha expedido la correspondiente resolución donde aprueba el Reglamento de la Franja Electoral Regional, señalando entre otros aspectos que el periodo de difusión de la misma es desde 15 días y hasta 24 horas antes de la fecha fijada para las elecciones regionales, hasta sumar en conjunto un espacio diario total no mayor de 10 minutos, transmitidos a una misma hora. Precisa además que los espacios no utilizados por las organizaciones políticas, así como los tiempos excedentes, serán destinados a temas de educación electoral que proponga el JNE. Un tema más de la duplicidad de funciones.

#### *d. Publicidad contratada*

La LPP establece que la contratación de publicidad política debe hacerse en igualdad de condiciones para todos los partidos políticos, movimientos políticos y organizaciones políticas locales. Precisa, asimismo, que las tarifas no pueden ser superiores a las tarifas promedio efectivamente cobradas por la difusión de publicidad comercial, y establece la obligación de que dichas tarifas sean hechas públicas informando a la Gerencia de Supervisión dos días después de la convocatoria a elecciones.

También se ha normado el periodo de tiempo en el que los partidos pueden contratar publicidad con fines electorales —desde los 60 hasta los 2 días previos al día de la jornada electoral—. Cuando se trata de una elección general, el partido se encuentra impedido de contratar publicidad por un tiempo mayor de cinco minutos diarios en cada estación de radio y televisión. Esta publicidad sólo puede ser contratada por el tesorero del partido político, del movimiento político o de la organización política local.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> Artículos 39 y 40 de la LPP.

*e. Verificación y control externo*

El diseño de un sistema de financiamiento a los partidos políticos conlleva necesariamente el diseño de un mecanismo de verificación y control externo de la actividad económico-financiera de los partidos.

En el Perú, la tarea de verificación y control de las finanzas partidarias es competencia de la ONPE a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios.<sup>45</sup> Tiene como función realizar la verificación y control externos de la actividad económica financiera de los partidos políticos. Sin embargo, hasta la fecha este organismo electoral no realiza una auditoría, que podría complementarse con los cruces de información oficial con otras instituciones y los monitoreos de gastos.

*f. Presentación de informes*

A través de los informes, los partidos rinden cuentas económico-financieras de los recursos de fuente privada con los que han contado durante un ejercicio anual. Esta rendición de cuentas es fundamental para la transparencia del origen y destino de los fondos con los que cuentan los partidos.

El desarrollo de las funciones de verificación y control externos de la actividad económico-financiera de los partidos políticos la realiza la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE, fundamentalmente a través de la verificación de la información presentada por los partidos en los informes de distinta naturaleza que de acuerdo con la LPP y su reglamento deben presentar. Con esa información realiza también el control de los topes establecidos en la norma.

*a) Información sobre las aportaciones privadas*

Asimismo, la LPP señala que la Gerencia de Supervisión puede requerir a los partidos un informe que contenga la relación de las aportaciones provenientes del financiamiento privado en el que conste el importe de cada una de ellas y en su caso los nombres y direcciones de las personas que los han realizado. El reglamento ha establecido una periodicidad de

<sup>45</sup> Artículo 34 del Reglamento.

seis meses para la entrega de esta información, independientemente de que exista un proceso electoral convocado o no.

*b) Informes de aportaciones y gastos de campaña electoral*

De acuerdo con lo dispuesto por el Reglamento, los partidos deben presentar, una vez convocado el proceso electoral, informes de aportaciones y gastos de campaña electoral.<sup>46</sup> Los de aportaciones se presentan bimestralmente y los de gastos luego de sesenta días, contados desde la proclamación de los resultados.

Otro aspecto importante para un eficiente control externo de las finanzas partidarias es que el órgano encargado de la fiscalización y del control pueda verificar la veracidad y consistencia de la información presentada. Ello no se logra solamente con lo presentado por los partidos, sino que debe estar en la posibilidad de realizar cruces de información con otras entidades, como por ejemplo la SUNAT, la Superintendencia de Banca y Seguros, y la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (Conasev).

*g. Sanciones*

Para el caso de la rendición de cuentas, la coercibilidad es una de las características de la norma jurídica, que consiste en que la norma jurídica necesariamente deberá cumplirse al margen de la voluntad de los individuos cuyas conductas regula.

En observancia al principio de legalidad,<sup>47</sup> la LPP otorga a este organismo electoral la potestad sancionadora administrativa y prevé en su artículo 36 las conductas que constituyen infracciones a la norma que son pasibles de sanción y la sanción a imponerse. Estas conductas sancionables administrativamente no pueden ser interpretadas de manera extensiva y el Reglamento tan sólo puede especificar o graduar lo previsto en la ley y en modo alguno establecer nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente.

<sup>46</sup> Artículo 71.

<sup>47</sup> Las conductas sancionables y las sanciones deben estar expresamente previstas en la ley.

Por ello, el Reglamento contempla de manera complementaria un procedimiento de señalamiento de inobservancias a las disposiciones legales y reglamentarias por parte de los partidos, estableciendo su difusión para conocimiento de los ciudadanos y organizaciones interesadas, contribuyendo así al espíritu de institucionalidad partidaria y transparencia del manejo económico contenido en la Ley.<sup>48</sup>

Los partidos políticos pierden el derecho al financiamiento público directo cuando incumplen la obligación de presentar la contabilidad detallada de sus ingresos y gastos en el informe financiero anual, de acuerdo con lo establecido en la LPP, el último día útil del mes de junio de cada año. Esta sanción, sin embargo, sólo es aplicable a los partidos o alianzas que han obtenido representación parlamentaria, dado que sólo éstos tienen el derecho a acceder a este tipo de financiamiento. Aquellos partidos o alianzas que no se encuentran en este supuesto y no presentan el informe financiero anual, en la práctica no son pasibles de sanción.

Definitivamente, esta sanción estaba pensada en un escenario de un sistema de pocos partidos de alcance nacional y con representación. Sin embargo, la modificación que se hizo a la LPP variando los plazos para la inscripción y la inadecuada interpretación de la norma que realizó el JNE en el sentido de que carecía de facultades para verificar las firmas de los que suscribían como militantes las actas de los comités partidarios, ocasionó la dudosa inscripción de muchos partidos.

Los partidos políticos reciben una multa no menor de diez ni mayor de cincuenta veces el monto de la contribución recibida, omitida o adulterada, cuando:

- a) Reciban financiamiento de alguna entidad pública o empresa de propiedad o con participación del Estado.
- b) Reciban financiamiento de alguna confesión religiosa.
- c) Reciban financiamiento de partidos políticos o agencias de gobierno extranjeros y los destinen a actividades distintas a la capacitación, formación o investigación.
- d) Omitan registrar los gastos generados por sus candidatos para financiar sus campañas.
- e) Omitan información de ingresos o gastos en sus informes anuales.

<sup>48</sup> Artículos 82-84.

- f) Adulteren información sobre sus ingresos o gastos en sus informes anuales.
- g) Se compruebe que existen ingresos que no han sido declarados por el partido, siendo considerados ingresos prohibidos.

Los partidos reciben una multa no menor de diez ni mayor de treinta veces el monto de la contribución recibida cuando:

- a) Se acredite que han recibido de una misma persona natural o jurídica aportes, bajo cualquier modalidad, que en un año superan las 60 unidades impositivas tributarias.
- b) Se acrediten ingresos superiores a 30 unidades impositivas tributarias en un año, sin que se pueda identificar a la persona natural o jurídica que realizó el aporte.

El Reglamento ha señalado cuáles constituyen incumplimientos a la LPP y al Reglamento. En esta categoría se incluye toda inobservancia de lo dispuesto con carácter mandatario por estas normas y que no han sido considerados como materia de infracción a la LPP.

### 3. *Transfuguismo político*

En el Perú comienza a discutirse sobre el transfuguismo —surgiendo el interés por normarlo— como consecuencia de lo ocurrido en el seno del Congreso de la República elegido en las polémicas elecciones de 2000 y en donde el oficialismo fujimorista carecía de mayoría.

La *compra* de congresistas tráfugas para lograr mayoría en el Congreso se mostró de manera dramática cuando se difundió el video Kouri-Montesinos, el 14 de septiembre de 2000, dando inicio al fin del fujimorismo. El video, que se constituyó en la prueba de cómo operaba el fujimorismo, evidenció que era una práctica común para lograr el control de diversas instituciones.<sup>49</sup>

Posteriormente, el tema se ha discutido mucho y no se ha logrado consenso para regularlo. Se han presentado en el Congreso algunos proyec-

<sup>49</sup> Se mostraba a Vladimiro Montesinos, asesor presidencial, *comprando* por 15,000 dólares al congresista electo Alberto Kouri para que se pasara a las filas del oficialismo y lograr una mayoría fujimorista sólida en el Congreso.

tos de ley que no han sido aprobados. Éste es un tema muy difícil de normar. No resulta fácil determinar cuándo es legítimo que un representante se aparte del partido.

#### 4. *Discriminación positiva*

En nuestro país, las normas sobre discriminación positiva tienen un referente constitucional,<sup>50</sup> pues se determina que la ley debe establecer, tanto para consejos regionales como municipales, porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los consejos regionales.

Tanto la Ley de Elecciones Regionales como la de Elecciones Municipales han normado lo relativo a la inclusión en las listas de candidatos del 30% de hombres o mujeres (cuota de género),<sup>51</sup> el 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada región, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones.<sup>52</sup> Finalmente, en agosto de 2006 se modificó la Ley de Elecciones Municipales para promover la participación de los jóvenes en las elecciones municipales. Esta ley, conocida como la “Ley del Consejal Joven”,<sup>53</sup> establece que la lista de los candidatos a regidores debe estar conformada por no menos del 20% de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de 29 años de edad. A partir de 2003, con la promulgación de la LPP, se establece el 30% de cuota de género también para las listas de los procesos electorales internos.

La primera vez que se aplicó esta norma de cuotas de género fue en las elecciones municipales de 1998, debiendo las listas de candidatos incorporar a no menos del 25% de mujeres o varones. En 2000 este porcentaje se incrementa a 30% y se mantiene a la fecha.

En las elecciones regionales y municipales de 2006 se implementó por primera vez lo dispuesto por la Ley 28869, que promueve la participación de la juventud en las listas de regidores provinciales y municipales. El JNE precisó que para el referido proceso electoral se consideraba jó-

<sup>50</sup> Artículo 191.

<sup>51</sup> Artículo 12 de la Ley de Elecciones Regionales, núm. 27683, y numeral 3 del artículo 10 de la Ley núm. 26864, Ley de Elecciones Municipales.

<sup>52</sup> *Idem*.

<sup>53</sup> Ley núm. 28869.

venes a aquellos que a la fecha del vencimiento del plazo para la inscripción de candidaturas no hayan cumplido 29 años. Asimismo, precisó que las cuotas de género (30%), de jóvenes (20%) y de comunidades nativas y pueblos originarios (15%), en donde hubieren, pueden ser concurrentes, total o parcialmente.

Finalmente, la citada ley precisa que por excepción en las elecciones municipales de 2006, la aplicación de la cuota de ciudadanos y ciudadanas jóvenes menores de 29 años puede asignarse de la quinta parte del total de candidatos que serían designados directamente según lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley núm. 28094.

La referida resolución establece que los partidos políticos que no cuenten con candidatos jóvenes, como consecuencia de sus procesos de democracia interna, excepcionalmente y para este proceso, podrán presentar como cuota de jóvenes el equivalente a no más de la quinta parte del número total de regidores escogidos por designación directa. Precisa que los partidos políticos que cuenten con candidatos jóvenes como resultado de sus procesos de democracia interna, pero sin alcanzar el mínimo del 20% de las candidaturas, cumplirán con dicha exigencia completando la cuota con las candidaturas comprendidas en el quinto de designación directa.

## V. EVALUACIÓN FINAL

Las relaciones institucionales entre el Ejecutivo y el Parlamento están construidas sobre una serie de elementos que han hecho de nuestro presidencialismo un sistema poco estable. La historia de esta relación se ha movido entre una permanente tensión, pasando de una subordinación total del Legislativo al Ejecutivo, que lo esterilizaba —particularmente cuando se trataba de una mayoría oficialista en el Parlamento—, hasta una confrontación total entre poderes. Han sido casi inexistentes los periodos de una relación institucional fluida con un adecuado equilibrio en el ejercicio de sus funciones. El presidencialismo peruano es frágil y se sustenta en un modelo de concentración del poder difícil de balancear, pero de la misma manera presenta un sistema electoral que generalmente produce fragmentación y bloqueos. Y es que la combinación de presidencialismo y multipartidismo fragmentado, mantiene latente elementos de ingobernabilidad.

Para que este diseño pueda funcionar será necesaria una reforma electoral que tenga como objetivo construir un sistema basado en partidos políticos de alcance nacional y con real representatividad. Esto obliga a diseñar un sistema con capacidad y efecto concentrador, es decir, la existencia de pocos pero poderosos partidos políticos. La Ley de Partidos Políticos promulgada en noviembre de 2003 ha avanzado en esa dirección.

Llevar adelante una reforma electoral en países como el nuestro requiere implementarla tanto a nivel del Ejecutivo como del Parlamento. Para ello no debe dejarse de observar los efectos que requieren producirse al nivel del sistema de partidos y el sistema político. He aquí sólo algunos temas que merecerían atención.

Un elemento que debe revisarse es la segunda vuelta en la elección presidencial. A lo largo de la experiencia de la segunda vuelta, pese a lo extendido de la norma en América Latina, no ha producido los efectos deseados, particularmente en donde la elección parlamentaria coincide con la primera vuelta presidencial. Es decir, no se ha comprobado que los presidentes elegidos en segunda vuelta tienen mayor legitimidad. Lo que sí es claro es que el sistema permite, con un alto grado de probabilidad, que el presidente carezca de mayoría en el Congreso. Pero si se mantiene el sistema de segunda vuelta, un factor que debe modificarse es el momento de la realización de la probable segunda vuelta. Del cronograma electoral depende mucho la composición del Parlamento, debido a la influencia del voto presidencial sobre el parlamentario. Una reforma electoral debe separar estos dos eventos para que el elector desarrolle una decisión más adecuada a los requerimientos de cada elección. Si hay segunda vuelta en la elección presidencial, ésta debe coincidir con la elección parlamentaria. Se trata de una medida con un evidente efecto concentrador, con mayor razón si ningún candidato sale elegido en primera vuelta.

El umbral de representación o *valla electoral* cumplirá su propósito si es coherente. Si bien en 2011 el umbral subirá al 5% de los votos válidos a nivel nacional, se debe modificar la exigencia de los 5 parlamentarios no como alternativa, sino como condición necesaria. De esta manera, no ingresarán partidos que no llegan ni siquiera a completar una bancada en el Parlamento, como ocurre hoy en día. En esa misma dirección se deben tomar medidas exigentes para la conformación de alianzas y coaliciones,



pues de lo contrario seguiremos viviendo en un modelo en donde las alianzas son sólo medios para superar la valla y que se disuelven conforme logran su objetivo, provocando el fraccionamiento partidario. Éste, sin embargo, no podrá superarse sin eliminar el voto preferencial que ha mostrado su lado perverso para dispersar las preferencias y ubicarlas en candidatos, muchos de los cuales no poseen vínculos con organización alguna.

Cualquier reforma exige que se dé fin a la confrontación abierta o latente entre los organismos electorales; debe separar adecuadamente las funciones administrativas, en manos de la ONPE, de las jurisdiccionales, en manos del JNE. Esto sólo será posible con una reforma constitucional.

Los lineamientos aquí señalados no podrán ponerse en práctica si no existe una voluntad política para realizar el cambio. Pero se debe tener la convicción de que no existe comunidad política democrática en donde las reglas de juego no sean estables y respetadas. Ese es el objetivo último de toda reforma.

De otro lado, en relación con las reformas al régimen de partidos políticos, podemos afirmar que la promulgación de la LPP, vigente desde noviembre de 2003, ha significado un avance en el camino de la institucionalización de los partidos políticos en nuestro país. Se ha normado todo lo relacionado con la constitución e inscripción, los mecanismos de democracia interna y el financiamiento de los partidos políticos. Si bien su aplicación ha demostrado requerir reformas a su texto, también ha dado cuenta de su importancia para la democracia en nuestro país.

La incorporación de mecanismos de democracia interna al interior de los partidos significa un cambio importante debido, en parte, a que las críticas más frecuentes a los partidos políticos eran en relación con su vida interna. Sin embargo, se hace necesario fortalecer estos mecanismos, crear condiciones y controles que garanticen que funcionen y se legitimen las candidaturas; no obstante, las normas deben crear condiciones de estabilidad y previsibilidad.

Otro aspecto fundamental ha sido la regulación del dinero en la política. La regulación del financiamiento privado ha significado para los partidos y en general para que sea público lo que antes era considerado un secreto, cuánto dinero reciben los partidos, quiénes aportan, cuánto aportan y en qué se gasta. Se ha avanzado, sin embargo aún falta fortalecer los mecanismos de verificación y control externo de la actividad económico-financiera de los partidos.

Una de las limitaciones de la norma y que debe superarse es que el régimen de sanciones no es efectivo; se deben tipificar claramente las conductas que son sancionables e imponer efectivamente el castigo.

Por otro lado, resulta positiva la incorporación progresiva de normas de discriminación positiva, que permiten la activa participación de grupos que tradicionalmente eran considerados como excluidos o limitados en su derecho a la participación política.

## REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA: REPÚBLICA DOMINICANA

Isis DUARTE  
Rosario ESPINAL

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reformas al régimen de gobierno*. III. *Reformas al régimen electoral*. IV. *Reformas al régimen de partidos políticos*. V. *Evaluación final*.

### I. INTRODUCCIÓN

La democracia dominicana se ancló en sus orígenes, a fines de los años setenta, en la estabilidad y fortaleza del sistema de partidos que estructuraron los tres líderes carismáticos-personalistas del pos-trujillismo: Joaquín Balaguer, Juan Bosch y José Francisco Peña Gómez. Ese liderazgo dio estabilidad al sistema político, tanto en su fase autoritaria de 1966 a 1978, como en la apertura democrática a partir de 1978, pero retardó el proceso de modernización del Estado, los partidos políticos y el sistema electoral.

Entre 1978 y 2006, el sistema electoral se reformó en distintas ocasiones en medio de crisis políticas. Algunas reformas fueron provocadas por distorsiones e imperfecciones de las normas y mecanismos electorales existentes, otras por el surgimiento de un sistema tripartidista a partir de 1986, y otras con el objetivo de hacer la democracia dominicana más representativa y efectiva. Los principales cambios a la Ley Electoral se produjeron en 1994 y 1997.

El primer problema de magnitud que enfrentó el sistema electoral dominicano al momento de la transición de 1978 fue el conjunto de imperfecciones y distorsiones de las normas y procedimientos electorales: la

compra de cédulas, la escasa credibilidad de las autoridades electorales y la carencia de un padrón electoral aceptable. En el sentir popular, las elecciones dominicanas eran fraudulentas: habían sido manipuladas en 1966, 1970 y 1974; e incluso en las elecciones de 1978, Balaguer logró imponer una mayoría en el Senado mediante un disputado conteo de votos en varias provincias.

La transición democrática se produjo con ese lastre de irregularidades, y los temores de fraudes y disputas, ya impregnados en la práctica electoral dominicana, continuaron en años subsiguientes. La intervención de figuras prominentes de la vida pública del país contribuyó a moderar los conflictos en las elecciones de 1986, pero el retorno de Balaguer al poder ese año reinauguró un periodo de irregularidades y desconfianzas electorales, que culminaron con la crisis pos-electoral de 1994.

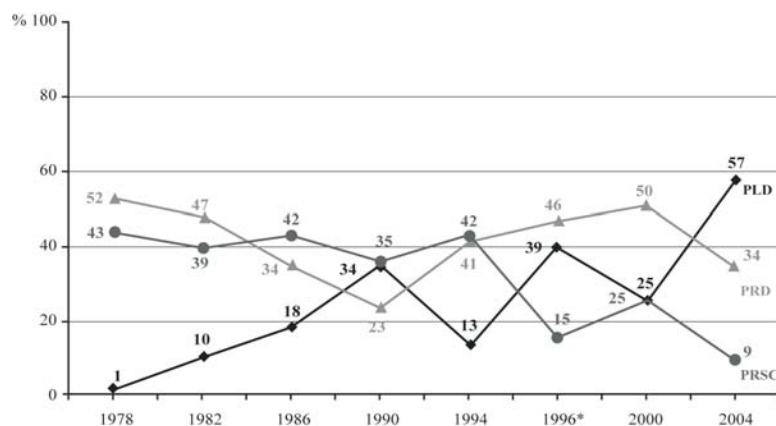
El segundo asunto que complicó el escenario electoral dominicano fue el surgimiento del sistema tripartidista que se hizo evidente en 1986. El desplome electoral del Partido Revolucionario Dominicano (PRD) y el ascenso en popularidad del Partido de la Liberación Dominicana (PLD) presentó el dilema de cómo asegurar una representación de mayoría cuando el electorado se encontraba dividido en tres opciones partidarias. La existencia de un sistema tripartidista se hizo más evidente en 1990, cuando los dos principales contrincantes fueron Balaguer, por el Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), y Juan Bosch, por el PLD, quedando el mayoritario PRD en el tercer lugar (véase gráfica 1).

El debate sobre la representatividad democrática que generó el tripartidismo y las presiones por la democratización impulsadas por la sociedad civil en los años noventa, motivó discusiones y reformas en torno a la representación política de las mujeres, los dominicanos en el exterior y los electores con sus demandas insatisfechas. La respuesta a las expectativas por una mejoría y ampliación en la representación se plasmó en diversas reformas electorales a partir de 1994, aunque previamente las imperfecciones en el sistema de conteo y registro electoral llevaron a cierta modernización de la tecnología y la administración electoral.

La crisis de 1990 confirmó la necesidad de mejorar sustancialmente el sistema electoral dominicano. Con financiamiento internacional y presión de la sociedad civil (el caso, por ejemplo, del movimiento cívico Participación Ciudadana), se inició a principios de los años noventa un proceso de reforma del organismo electoral y una mejoría en la participa-

ción ciudadana para la transparencia electoral. La creación de un padrón electrónico en 1994 más actualizado auguraba mayor precisión en la emisión y conteo de votos. Pero las controversias acerca de distorsiones de las normas y procedimientos electorales, el llamado “fraude electrónico”, nulificaron el impacto positivo de los avances técnico-administrativos. Balaguer recibió la certificación de un triunfo electoral en medio de fuertes acusaciones de irregularidades, en unas elecciones muy cerradas entre Balaguer por el PRSC y Peña Gómez por el PRD (gráfica 1).

GRÁFICA 1. VOTACIÓN DE LOS PARTIDOS MAYORITARIOS CON ALIANZAS EN ELECCIONES PRESIDENCIALES\*



\* Primera vuelta.

FUENTE: Junta Central Electoral.

La crisis pos-electoral de 1994 se resolvió pocos días antes de la toma de posesión de Balaguer mediante un acuerdo inter-partidario conocido como el “Pacto por la Democracia”. Una vez convocadas las partes en disputa con la mediación de la Organización de Estados Americanos (OEA), las dirigencias de los partidos principales, con la anuencia de la sociedad civil organizada, acordaron modificar la Constitución con un enfoque en la reforma electoral y judicial.

Las reformas electorales de 1994 recogen claramente el sentir de terminar con el continuismo balaguerista y establecer un sistema electoral

de mayor representatividad y transparencia. Se incluyó la reducción del mandato presidencial de Balaguer de cuatro a dos años (medida transitoria), la prohibición de la reelección inmediata, la mayoría absoluta con doble vuelta electoral (requerida si ningún candidato obtenía más del 50% de los votos), la separación de las elecciones presidenciales de las congresionales-municipales con dos años de diferencia, y el establecimiento de los colegios electorales cerrados.

Después de 1994 se promovieron otras reformas electorales bajo el argumento de hacer el sistema político dominicano más participativo, representativo y transparente. En 1997 se aprobó una segunda modificación importante a la legislación electoral. La nueva Ley Electoral núm. 275-97 de 1997 estableció las circunscripciones electorales, la cuota de mujeres en un mínimo de 25% de los cargos electivos en las diputaciones y regidurías municipales, el voto de los dominicanos en el exterior y el financiamiento público de los partidos políticos.

En el 2000 se introdujo el padrón fotográfico para mejorar la confiabilidad de los procesos electorales, se aumentó el número de miembros del organismo electoral para hacerlo más representativo de las distintas fuerzas políticas, y se aprobaron las leyes 12-2000 y 13-2000 que aumentaron la cuota de candidaturas de mujeres a las diputaciones y regidurías de un mínimo de 25% a 33%, y se fijó la obligatoriedad de llevar una candidata mujer a la posición de síndica o vice-síndica. El aumento en el número de miembros de la Junta Central Electoral (en adelante JCE) se debió a las disputas acumuladas desde 1998, cuando el Senado de mayoría perredeísta había nombrado una JCE sin consultar a los demás partidos ni a las organizaciones de la sociedad civil, en revancha por nombramientos hechos por el gobierno del PLD en alianza con el PRSC en la Liga Municipal y la Cámara de Cuentas.

Antes de las elecciones de 2002 se establecieron nuevas circunscripciones en el Distrito Nacional y siete provincias grandes del país, y se utilizó el voto preferencial en todos los distritos electorales para la elección de diputados. En agosto de ese año, el Congreso aprobó una modificación constitucional para establecer de nuevo la reelección inmediata por un periodo y se eliminaron los colegios electorales cerrados.

En 2003 se aprobó una reforma a la composición y organización de la JCE. La Ley 02-03 aumentó el número de miembros de la JCE de siete a nueve y modificó la composición y funcionamiento de la Junta, creándo-

se las cámaras administrativa y contenciosa y un pleno. Al igual que en la ocasión anterior, el aumento en el número de jueces se aprobó con el objetivo de moderar las tensiones políticas en la Junta y disminuir el grado de control que tenía el PRD sobre la JCE.

La última reforma importante de impacto electoral se realizó al finalizar el gobierno de Hipólito Mejía, mediante la promulgación de la Ley de Primarias (Ley 286-04) del 15 de agosto de 2004. Esta ley estableció el voto universal directo para la selección de candidatos partidarios en primarias a celebrarse antes de las elecciones presidenciales y congresionales-municipales y encargaba a la JCE de realizar las primarias. La ley fue posteriormente declarada inconstitucional bajo el argumento de que los partidos políticos son organizaciones privadas.

En 2005 se modificó la fórmula de asignación del financiamiento público de los partidos políticos con el objetivo de beneficiar al perdedor PRSC, que recibiría pocos recursos por la reducción significativa en sus votos en las elecciones presidenciales de 2004. Los tres partidos mayoritarios acordaron repartir en cantidades iguales, en vez de proporcionalmente por cantidad de votos recibidos, la asignación del financiamiento público.

Mientras estos cambios electorales se producían, la discusión sobre la necesidad de impulsar otros cambios políticos, sobre todo en el régimen de gobierno vigente, ha formado parte del debate público, principalmente en aquellos periodos en que se realizan esfuerzos para elaborar proyectos integrales de reforma a la constitución dominicana. Ese fue el caso, por ejemplo, del proyecto de reforma constitucional redactado en 2002, luego de un arduo debate y análisis en la comisión nombrada por el entonces gobierno perredeísta, que contó con la participación de diferentes sectores de la sociedad civil, partidos políticos, autoridades gubernamentales y especialistas en la materia. Estas propuestas han propugnado por reducir el excesivo presidencialismo dominicano, instaurado en la Constitución de 1884, así como impulsar iniciativas dirigidas a incrementar la capacidad del Poder Legislativo para fiscalizar las acciones del Ejecutivo, requisito esencial para lograr reequilibrar las relaciones entre estos dos poderes. Igualmente ha sido parte de la agenda política la conveniencia de fortalecer las instancias gubernamentales de rendición de cuentas e introducir nuevas instituciones en este ámbito, como es el caso de la Defensoría del Pueblo, con el propósito de contribuir a proteger los dere-

chos constitucionales y fundamentales de la ciudadanía y supervisar el cumplimiento de los deberes del Estado.

A pesar de la importancia atribuida por la opinión pública y los grupos de presión a los cambios en el modo de gobierno, y marcando una diferencia formidable con lo acontecido en el ámbito electoral, las características fundamentales del sistema de gobierno dominicano han permanecido inalteradas. Como se analiza en este ensayo, las reformas políticas realizadas en este plano se concentran, principalmente, en los aspectos normativos que atañen a las instituciones de rendición de cuentas. Entre los principales logros pueden citarse la creación del Departamento de Prevención de la Corrupción, que surge en 1997 por Decreto 322-97 del Poder Ejecutivo; la Ley que crea en 2001 la figura del defensor del Pueblo, aún sin designar por el Congreso; la Ley 10-04, que establece con mayor precisión las atribuciones y competencias de la Cámara de Cuentas e instituye el Sistema Nacional de Control y Auditoría. Otras dos medidas de corte legislativo que pueden llegar a constituir instrumentos importantes para el fortalecimiento de la rendición de cuentas del sector público son la Ley General de Acceso a la Información Pública, promulgada en 2004, y la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, promulgada a finales de 2006.

## II. REFORMAS AL RÉGIMEN DE GOBIERNO

### 1. *La persistencia del presidencialismo extremo*

La Constitución vigente en República Dominicana data de 1966, aunque la misma ha sufrido modificaciones en 1994 y 2002. El artículo 40. de la carta magna define el régimen político como “esencialmente civil, republicano, democrático y representativo” y postula la división e independencia en el funcionamiento de los tres poderes del Estado: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Sin embargo, la Constitución dominicana le confiere al Ejecutivo una posición preeminente con relación a los otros dos poderes.

El presidencialismo extremo encuentra sus orígenes en nuestra primera carta magna, adoptada en 1844, y se ha perpetuado a través del artículo 55, que le otorga al presidente de la República competencias exorbitantes que producen un elevado nivel de centralización de la actividad



estatal en manos del Poder Ejecutivo y de la administración central, entre las cuales se destacan las siguientes:

- a) Como jefe de la administración pública, el presidente de la República tiene facultad discrecional para designar y destituir libremente a todos los funcionarios y empleados que no pertenezcan a otro de los poderes del Estado (excepto en aquellos casos en que la ley indique expresamente que deben ser nombrados por otros organismos), incluyendo los integrantes del cuerpo diplomático y de las fuerzas armadas y la policía nacional, en su condición de jefe supremo de las mismas. Esta prerrogativa “ha dado lugar a una burocracia estatal parasitaria que se recicla con cada cambio de gobierno y que es utilizada como botín político mediante prácticas clientelistas a través de sistemas corruptos de tráfico de influencia”.<sup>1</sup> Esta potestad del presidente de la República ha constituido un considerable obstáculo para instaurar la carrera administrativa y el principio de inamovilidad de los funcionarios de carrera, como base de la conformación de una burocracia estatal profesionalizada y estable, que convierta el servicio público en un referente de eficacia y transparencia.<sup>2</sup>

Otra prerrogativa que también acrecienta la concentración de poder en el Ejecutivo es el mandato constitucional que tiene el presidente para llenar las vacantes que se producen en otros poderes y ámbitos del Estado. Primero, durante los recesos del Congreso puede cubrir interinamente las vacantes que ocurran entre los miembros de la Cámara de Cuentas y la Junta Central Electoral. Segundo, en el ámbito municipal el presidente cubre las vacantes en los cargos de regidores y síndicos municipales, cuando se haya agotado el

<sup>1</sup> Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), *Propuestas para la reforma constitucional*, documento entregado a la Comisión Nacional de la Reforma Constitucional, Santo Domingo, 22 de enero de 2007, visible en: <http://www.finjus.org.do>. El clientelismo como rasgo fundamental de la cultura política dominicana ha sido ampliamente documentado. Véanse, entre otros textos, Brea, Ramonina *et al.*, *La democracia vulnerable: insatisfacción y desconfianza (1994-2004)*, Santo Domingo, PUCMM, 2005; Lozano, Wilfredo, *Después de los caudillos. Ensayos sobre política y sociedad en la República Dominicana contemporánea*, Santo Domingo, La Trinitaria, Flacso, 2002; Oviedo, José, *Cabeza de medusa: partidos políticos, democracia y clientelismo*, Santo Domingo, PUCMM-CUEPS, 1999.

<sup>2</sup> FINJUS, *idem*.

número de suplentes elegidos, de una terna que le presentará el partido que postuló a quien originó la vacante (artículo 55, numerales 9 y 11). En tercer lugar, el presidente de la República tiene la potestad de elaborar y someter al Senado la terna para elegir a los integrantes del organismo supremo de auditoría del Estado: la Cámara de Cuentas, como se analizará más adelante.

- b) Un segundo ámbito de poder del presidente de la República es la elaboración y control del presupuesto de la nación. Las disposiciones constitucionales “consagran en provecho del Ejecutivo una libertad de acción que permite calificar sus actos, en ésta como en otras materias, como faraónicos”.<sup>3</sup> El Poder Ejecutivo es responsable de presentar al Congreso el proyecto de presupuesto de ingresos y ley de gastos públicos, durante la segunda sesión ordinaria. Para poder modificar los rubros del presupuesto presentado por el Ejecutivo, el Congreso debe lograr el consenso de dos tercios de los representantes de cada cámara y determinar o justificar los fondos que financiarán estos gastos. Mientras que si el Ejecutivo solicita modificación, sólo se requiere mayoría simple. Si el presupuesto no se aprueba durante esta sesión, la ley de presupuesto y gastos del año anterior permanece en vigor.<sup>4</sup>
- c) Un tercer factor que acentúa el carácter presidencialista del régimen de gobierno del país es el poder de decreto: el artículo 55 de la Constitución confiere al presidente la capacidad de “expedir reglamentos, decretos e instrucciones cuando fuere necesario”.

Históricamente, esta facultad de “gobernar por decreto” ha constituido un recurso formidable del presidencialismo, ya que amplía extraordinariamente la capacidad de gestión del Poder Ejecutivo, principalmente cuando el partido de gobierno no tiene el control del Congreso.

<sup>3</sup> Véase Cruz Alvarado, Rosina de la, “Presupuesto y rendición de cuentas”, en Cabral, Manuel José *et al.*, *Constitución y economía*, Santo Domingo, PUCMM-CUEPS, 1996, p. 235.

<sup>4</sup> Para una mayor comprensión sobre las peculiaridades y las consecuencias que tienen las atribuciones que la Constitución vigente otorga al Ejecutivo en materia presupuestal, véanse, entre otros textos, Jorge Prats, Eduardo, *Derecho constitucional*, Santo Domingo, Editora Judicial, 2005, vol. II; Pellerano Gómez, Juan Manuel, *Constitución y política*, Santo Domingo, CAPELDOM, 1990; Corte Suprema de Justicia, *La Constitución dominicana comentada por los jueces del Poder Judicial*, Santo Domingo, 2006.

d) Por último, el Poder Ejecutivo tiene una gran incidencia en la gestión municipal. El artículo 55 de la Constitución confiere al presidente de la República tres potestades que afectan la autonomía municipal: anular por decreto motivado los arbitrios establecidos por los ayuntamientos, autorizar o no a los ayuntamientos a enajenar inmuebles, así como aprobar o no los contratos que hagan cuando constituyan en garantía inmuebles o rentas municipales, y, como ya se indicó, corresponde al Poder Ejecutivo llenar las vacantes que se presentan en los puestos municipales electivos (síndicos y regidores) en ausencia de suplentes.

Las reformas constitucionales de 1994 y 2002 no modificaron esas características fundamentales del régimen de gobierno en la República Dominicana y han mantenido inalterado el artículo 55, garante principal del poder presidencial.

## 2. *Reformas para reequilibrar las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo*

La separación de poderes constituye uno de los principios cardinales de la democracia constitucional, cuyo elemento esencial es el sistema de frenos y contrapesos y los mecanismos relativos a la denominada *responsabilidad horizontal*, o control cotidiano de la validez y la legalidad de las acciones del Ejecutivo por parte de otros organismos públicos que son razonablemente autónomos del mismo.<sup>5</sup> Estos mecanismos tendentes a reequilibrar las relaciones entre los poderes del Estado asumen mayor importancia en los regímenes de gobierno de corte presidencialistas, como es el caso de la República Dominicana.

### A. *Facultades legislativas del presidente*

#### La observación de la ley por el presidente de la República

La Constitución dominicana no otorga al presidente poder de veto de una legislación, sino de observación. Esto significa que no puede dejar

<sup>5</sup> Véase O'Donnell, Guillermo, "Estado, democratización y ciudadanía", *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 128, noviembre-diciembre de 1993.

sin efecto una ley aprobada por el Congreso pero sí “observarla”, introduciendo cambios, es decir, ejercer influencia directa en el proceso de formación de la ley (artículos 41 y 42). Las observaciones de la Presidencia vuelven de nuevo al Congreso y deben ser aprobadas con una mayoría simple, es decir, la mitad más uno de los votos. En caso de que el Congreso quiera rechazar las observaciones presentadas por el Poder Ejecutivo deberá aprobar el proyecto en esta ocasión con dos tercios de los representantes ante cada cámara. Si el proyecto queda aprobado, entonces se considerará una ley definitiva y el presidente tiene que promulgarla.

Se ha considerado que la Constitución confiere a las observaciones del presidente un poder excesivo para modificar las decisiones del Congreso, e incluso para “engavetar” una ley: las mayorías requeridas de dos terceras partes hacen de esta facultad presidencial casi un veto. Pero además, si bien el presidente está obligado a promulgar (u observar) y publicar las leyes recibidas dentro del plazo requerido, el Congreso no tiene facultad de declarar vigente una ley si el Ejecutivo violenta este plazo. El resultado es que durante muchos años se hizo uso de una figura no contemplada en la Constitución: el *engavetamiento*. “El presidente ni observaba ni promulgaba la ley recibida y ésta entraba en un estado de limbo jurídico del cual ningún órgano estatal puede sacarla”.<sup>6</sup>

## B. Controles del Legislativo sobre el Ejecutivo

### a. La interpelación

Uno de los mecanismos esenciales de control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo es la potestad de interpelación, que en el caso de la República Dominicana está consignada en el artículo 37, que establece como atribución del Congreso: “Interpelar a los secretarios de Estado y a los directores o administradores de organismos autónomos del Estado, sobre asuntos de su competencia, cuando así lo acordaren las dos terce-

<sup>6</sup> Nassef Perdomo, “Deficiencias de la Constitución a la luz del derecho comparado: hacia un Congreso fuerte en la República Dominicana”, ponencia presentada en *Conversatorio sobre la reforma constitucional*, celebrado por el Senado de la República el 25 de enero de 2007 (inédito).

ras partes de los miembros presentes de la Cámara que lo solicite, a requerimiento de uno o varios de sus miembros”.

Sin embargo, esta disposición constitucional ha resultado inoperante en el país durante los 41 años de vigencia de la Constitución actual, por dos razones fundamentales: *a)* obtener la mayoría requerida para llevar a cabo esta acción es muy difícil de lograr, y *b)* cuando son interpelados por el Congreso, no existen sanciones a los funcionarios que se niegan a acudir.<sup>7</sup>

#### *b.* El juicio político en la Constitución dominicana

El voto de censura a funcionarios públicos no está contemplado en la Constitución dominicana, pero sí el denominado juicio político, que constituye uno de los mecanismos por medio de los cuales las sociedades democráticas someten a control el ejercicio del poder de sus gobernantes y funcionarios electivos, pudiendo su realización implicar hasta la destitución del cargo si se encontraran suficientes indicios de que la responsabilidad del funcionario enjuiciado estaba comprometida.<sup>8</sup>

Como la mayoría de los países latinoamericanos, la República Dominicana, inspirada en la Constitución estadounidense de 1787, introdujo la figura del juicio político desde la primera Constitución de 1844.<sup>9</sup> El artículo 26 de la Constitución vigente faculta a la Cámara de Diputados para formular acusación contra los funcionarios públicos “por la exhibición de mala conducta o la comisión de faltas graves en el ejercicio de sus funciones”, mientras que el numeral 4 del artículo 23 faculta al Senado para llevar a cabo un juicio contra los funcionarios electivos que incurran en una de las prescripciones antes señaladas. Esta disposición establece que en materia de acusación, “el Senado no podrá imponer otras penas que las de destitución del cargo. La persona destituida quedará sin embargo sujeta, si hubiese lugar, a ser acusada y juzgada con arreglo a la ley”.

Los funcionarios pasibles de juicio político son: el presidente y vicepresidente de la República, senadores y diputados, síndicos y regidores.

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> FINJUS, *op. cit.*, nota 1.

<sup>9</sup> Sobre los orígenes y alcance del juicio político véase el comentario de Arelis S. Ricourt Gómez en Corte Suprema de Justicia, *op. cit.*, nota 4, pp. 246-249.

Sin embargo, como han destacado estudiosos en esta materia, en el caso de la República Dominicana, la institución del juicio político se ha convertido en una ficción.<sup>10</sup> El requisito de mayoría constitucionalmente exigido en ambas cámaras es de tres cuartas partes de la totalidad de sus respectivas matrículas, proporción que no resulta factible de lograr por la presencia numerosa en el Congreso de legisladores del mismo partido del funcionario enjuiciado. Para superar esta barrera, organizaciones no gubernamentales especializadas en esta materia, como la Fundación Institucionalidad y Justicia, han propuesto revisar la figura del juicio político en nuestro sistema jurídico, de manera que el requisito de mayoría pase a ser de 3/5 (tres quintas partes) tanto para la formulación de la acusación como para la realización del juicio.<sup>11</sup>

Durante el periodo analizado en este ensayo no se han producido reformas orientadas a reequilibrar las relaciones entre estos dos poderes del Estado que, en virtud de la preponderancia del Ejecutivo en la República Dominicana, deberían estar dirigidas a fortalecer y a ampliar los poderes de control que tiene el Congreso sobre el Ejecutivo.

### 3. *Instituciones de rendición de cuentas*

Sin exhibir grandes logros todavía, durante el periodo evaluado se han tomado diferentes tipos de medidas dirigidas a fortalecer las funciones que llevan a cabo instituciones gubernamentales de rendición de cuentas del país, caso del Ministerio Público y de la Cámara de Cuentas, y han surgido nuevas entidades y mecanismos en esta materia (caso del defensor del Pueblo, y la promulgación de las leyes de libre acceso a la información y de licitaciones públicas). También organizaciones de la sociedad civil han abogado por un mayor incremento de la incidencia del Estado en la prevención y lucha contra la corrupción y la conformación de nuevos espacios de control social de la gestión pública. Entre las acciones impulsadas por estas organizaciones no gubernamentales se destacan: la realización de diagnósticos que han permitido conocer y difundir las principales debilidades en esta materia, impulsar campañas dirigidas a rei-

<sup>10</sup> Véanse, entre otros textos, FINJUS, *op. cit.*, nota 1; Nassef Perdomo, *op. cit.*, nota 6; Corte Suprema de Justicia, *op. cit.*, nota 4.

<sup>11</sup> FINJUS, *op. cit.*, nota 1.

vindicar una mayor transparencia en la gestión pública y el desarrollo de actividades y programas de participación ciudadana.<sup>12</sup>

Éstas son las disposiciones y reformas más relevantes que se han producido en materia de transparencia y rendición de cuentas del Estado en los últimos años.

#### *A. Regulaciones relativas a la Cámara de Cuentas*

De acuerdo con el ordenamiento jurídico, la Cámara de Cuentas constituye el órgano superior de control externo de los recursos públicos de la República Dominicana. Creada mediante disposiciones constitucionales, este organismo goza de autonomía administrativa, operativa y presupuestaria, y, en tal virtud, tiene personalidad jurídica instrumental. Le corresponde examinar las cuentas generales y particulares de la República, mediante auditorías, estudios e investigaciones especiales para informar a quienes sea de rigor, conforme a la legislación que lo rige.

En 2004 se promulgó la Ley 10-04,<sup>13</sup> con el objeto de establecer con mayor precisión las atribuciones y competencias de la Cámara de Cuentas e instituir el Sistema Nacional de Control y Auditoría; armonizar las normas legales relativas al citado Sistema; identificar las instituciones responsables de aplicarlas y jerarquizar su autoridad; facilitar la coordinación interinstitucional; promover la gestión ética, eficiente, eficaz y económica de los administradores de los recursos públicos, y facilitar una transparente rendición de cuentas de quienes desempeñan una función

<sup>12</sup> Varios documentos pueden ser consultados para conocer las prioridades enarboladas por organizaciones no gubernamentales que desarrollan acciones en esta área, así como la visión de estas organizaciones sobre el limitado alcance y las dificultades de implementación de políticas públicas de combate a la corrupción planificadas por diferentes gobiernos. Véanse, entre otras, las siguientes publicaciones: Sosa Castillo, Santiago y Sosa Montás, Melisa, *Veinte años de impunidad: investigación de casos de corrupción en la justicia dominicana 1983-2003*, Santo Domingo, Participación Ciudadana, 2004; Collado, Faustino, *Leyes, proyectos de leyes y decretos anticorrupción, 1996-2003: semejanzas, diferencias y contradicciones*, Santo Domingo, Participación Ciudadana, 2004; FINJUS, *Propuestas anticorrupción: candidatos presidenciales 2004*, Santo Domingo, 2004; Participación Ciudadana, *Cuestiones que debemos conocer y no olvidar sobre los fraudes bancarios*, Santo Domingo, 2005.

<sup>13</sup> La primera legislación que establece las atribuciones de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana fue promulgada en 1942 (Ley 130) y sus disposiciones permanecieron vigentes hasta 2004 (Ley 10-04).

pública o reciben recursos públicos (artículo 1o.). La Cámara de Cuentas es el órgano superior del Sistema Nacional de Control y Auditoría. En tal virtud, tendrá facultad para emitir normativas de carácter obligatorio, promover y alcanzar la coordinación interinstitucional de los organismos y unidades responsables del control y la auditoría de los recursos públicos y formular un plan nacional tendente a esos fines (artículo 6o.).

La Cámara de Cuentas debe velar por que las cuentas y propiedades del Estado se manejen con claridad y transparencia. Esta institución de control está en la obligación de rendirle un informe anual al Congreso de la República, en la primera legislatura ordinaria de cada año, sobre la forma en que se manejaron los ingresos del Estado durante el año anterior. El Congreso debe “aprobar o desaprobar, con vista del informe de la Cámara de Cuentas, el estado de recaudación e inversión de las rentas que debe presentarle al Poder Ejecutivo”. Pero esta importante función de fiscalización de la gestión del Poder Ejecutivo por el Congreso es letra muerta, entre otras razones porque el informe anual sometido por la Cámara de Cuentas, más que un ejercicio de rendición de cuentas ha constituido tradicionalmente una formalidad técnica y burocrática.

Uno de los factores que debilitan la función de la Cámara de Cuentas como instrumento de control externo es el mecanismo previsto por la Constitución para la selección de sus integrantes. Como ya se indicó, los miembros de la Cámara de Cuentas son elegidos por el Senado de ternas que presenta el Poder Ejecutivo.<sup>14</sup> En el contexto de una cultura organizacional caracterizada por el predominio del clientelismo en la distribución de los cargos públicos, esta modalidad de selección de los integrantes de la Cámara de Cuentas tiende a propiciar vínculos de dependencia y lealtad política con la Presidencia de la República, que le han restado credibilidad, eficacia operativa y autonomía real a este organismo.

#### *B. La prevención de la corrupción y los mecanismos de rendición de cuentas*

Durante el último decenio (1996-2006) y bajo el auspicio de gestiones gubernamentales controladas por partidos políticos diferentes, se impul-

<sup>14</sup> Los integrantes de este organismo sólo podrán ser separados de sus cargos durante el ejercicio de su mandato por el Senado de la República, “en virtud de decisión motivada, por incumplimiento de sus responsabilidades o por la comisión de graves irregularidades, previo estricto respeto del derecho de defensa” (artículo 14 de la Ley 10-04).



san en el país diversas medidas e iniciativas orientadas a fortalecer la rendición de cuentas, a través de políticas de transparencia y anticorrupción. Entre esas medidas se destacan la creación del Departamento de Prevención de la Corrupción, que surge en 1997 por Decreto 322-97 del Poder Ejecutivo; la ratificación en 1998 por parte de las Cámaras Legislativas de la Convención Interamericana contra la Corrupción; la elaboración del Plan Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción, siguiendo un procedimiento que permitió incorporar los resultados obtenidos mediante consultas a instituciones y organizaciones de la sociedad civil (2001), y, por último, la creación en 2005 de la Comisión de Ética Pública y Combate a la Corrupción (Decreto núm. 101-05).

### *C. El Departamento de Prevención de la Corrupción Administrativa*

Este organismo opera bajo dependencia de la Procuraduría General de la República y entre sus atribuciones se destacan las siguientes: elaborar y desarrollar todo tipo de políticas tendentes a evitar la comisión de actos de corrupción en la administración pública; promover un cambio de actitud de la ciudadanía en torno a la corrupción y a la lucha contra ella; investigar los hechos de corrupción; así como llevar un registro, enviar a la justicia todos los casos de corrupción y dar seguimiento a los expedientes sometidos.

Las acciones y propuestas impulsadas desde la sociedad civil dominicana también han puesto énfasis en la importancia de combatir la corrupción, reivindicando la necesidad de crear nuevos mecanismos de control y ampliación de los espacios de participación de la ciudadanía, con el propósito de contribuir a desalentar los actos corruptos y a favorecer la transparencia en la administración pública.

Datos aportados por la Encuesta sobre Corrupción efectuada en 2005 revelan que la población dominicana es receptiva a la implementación de varias medidas para combatir este problema sometidas a evaluación. El 89% aprueba implementar mecanismos para lograr *rendición de cuentas* de la gestión realizada por el presidente de la República y otros funcionarios; introducir *la revocación del mandato presidencial* o separar de sus puestos a funcionarios públicos por actos de corrupción obtuvo el consentimiento del 88%, mientras que la medida que propone que “las obras del gobierno sólo se ganen por *concurso público*” recibió menos

aprobación, aunque cuenta con el beneplácito del 65% de las personas entrevistadas.<sup>15</sup>

A pesar de las campañas e iniciativas anticorrupción de la sociedad civil y los esfuerzos gubernamentales realizados en los últimos 10 años para impulsar mecanismos de prevención y lucha, los diagnósticos realizados sobre el impacto de la política gubernamental en esta materia revelan logros muy limitados. En esta tesitura, los hallazgos de una investigación auspiciada por Participación Ciudadana sobre los casos sometidos a la justicia por corrupción entre 1983 y 2003, concluye afirmando que, hasta ese momento, “el resultado de la lucha contra la corrupción ha sido que entre los casos ya fallados, y aquellos en trámite judicial, hay involucradas 207 personas, de las cuales ninguna estaba presa y sólo una había cumplido parcialmente condena. Vale decir, en República Dominicana se ha institucionalizado la impunidad”.<sup>16</sup>

#### *D. La Defensoría del Pueblo*

Esta entidad fue creada en 2001 mediante la Ley 19-01, con el objeto esencial de “salvaguardar las prerrogativas personales y colectivas de los ciudadanos, plasmadas en nuestra Constitución, en caso de que sean violadas por funcionarios de la administración pública. Asimismo, deberá velar por el correcto funcionamiento de la administración pública, a fin de que ésta se ajuste a la moral, a las leyes, convenios, tratados, pactos y principios generales del derecho” (artículo 2o.). El titular de este puesto debe ser nombrado por el Senado por acuerdo de las dos terceras partes de los representantes, a partir de una lista de candidatos de la Cámara de Diputados, y sólo podrá ser destituido por la Corte Suprema por negligencia o violaciones graves en el ejercicio de sus funciones. El periodo del cargo es de seis años renovable por una sola vez. A pesar de que la ley tiene 6 años de promulgada, el Congreso no ha seleccionado todavía al primer titular de esta institución, poniendo en evidencia la incapacidad de la clase política dominicana para llegar a un acuerdo para escoger a una figura que debe servir como conciliador o interlocutor entre el ciuda-

<sup>15</sup> Véase Brea, Ramonina *et al.*, *La pequeña corrupción en los servicios públicos dominicanos*, Santo Domingo, PUCMM-CUEP-CESDEM, 2007.

<sup>16</sup> Véase, al respecto, el estudio de Santiago Sosa Castillo y Melisa Sosa Montás, *op. cit.*, nota 12, pp. 115 y 116.

dano y los funcionarios o ejecutivos privados que ofrecen servicios públicos.<sup>17</sup>

#### *E. La Ley General de Acceso a la Información Pública*

Promulgada en 2004 (Ley núm. 200-04), constituye un instrumento importante para el fortalecimiento de las instituciones y los mecanismos de rendición de cuentas del sector público, aunque todavía su impacto ha sido muy limitado. En su artículo 1o. sostiene que “toda persona tiene derecho a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano del Estado dominicano, y de todas las sociedades anónimas, compañías anónimas o compañías por acciones con participación estatal”. El artículo 2o. consigna el alcance de esta Ley, que sólo exceptúa el acceso a la información que pueda afectar “la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o el derecho a la privacidad e intimidad de un tercero o el derecho a la reputación de los demás”.

A partir de la promulgación de esta Ley, en el sector público se han creado oficinas especializadas para ofrecer este servicio. También diferentes medios de comunicación se apoyan en las disposiciones contenidas en la ley para exigir de modo reiterado el acceso a la información pública, y organizaciones de la sociedad civil están llevando a cabo actividades de monitoreo de su cumplimiento mediante la implementación de proyectos dirigidos a evaluar la transparencia e integridad en el comportamiento del sector público. Sin embargo, todavía se requiere llevar a cabo cambios importantes en las actitudes y valores de los funcionarios y autoridades a fin de garantizar el acceso a la información pública de manera amplia y oportuna.

#### *F. La Ley de Licitaciones Públicas*

La importancia de contar con una legislación sobre licitaciones públicas fue una demanda enarbolada durante décadas por diferentes sectores sociales del país, como uno de los principales mecanismos para fomentar

<sup>17</sup> Véase “La selección del Defensor del Pueblo ha quedado en el limbo”, *Semanario Clave*, Santo Domingo, 15 de febrero de 2007.

la transparencia y contrarrestar la corrupción en la gestión pública. Fue, empero, la necesidad de cumplir con los compromisos relacionados con el Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos de América y los países de Centroamérica (DR-CAFTA) lo que aceleró la aprobación de esta normativa a finales de 2006. Están sujetos a las regulaciones previstas en esta legislación y sus reglamentos,<sup>18</sup> todo organismo del sector público que contrate la adquisición de bienes, servicios, obras y concesiones con fondos públicos. De recién promulgación, se requiere esperar la implementación de esta ley para poder evaluar su impacto como instrumento de prevención de la corrupción y de transparencia de la gestión pública.

### III. REFORMAS AL RÉGIMEN ELECTORAL

#### 1. *Reformas al sistema de elección presidencial*

##### *A. Separación de elecciones*

Hasta 1994, en la República Dominicana se celebraban elecciones generales simultáneas cada cuatro años, donde se elegían todos los funcionarios del Ejecutivo, Legislativo y gobierno municipal. La reforma constitucional de 1994 estableció la separación de elecciones, indicando la Constitución, en el artículo 89, que: “Las Asambleas Electorales se reunirán de pleno derecho el 16 de mayo de cada cuatro años, para elegir el presidente y vicepresidente de la República; asimismo, para elegir los demás funcionarios electivos, mediando dos años entre ambas elecciones...”. Cada 16 de mayo electoral es feriado nacional.

La razón fundamental para establecer esta modalidad electoral fue reducir el arrastre que puede producirse cuando las preferencias por el candidato presidencial inclinan la balanza electoral en el mismo sentido a nivel congresional y municipal. En un sistema personalista y presidencialista como el dominicano, se planteaba que la popularidad del candidato presidencial reducía la independencia del elector en sus opciones para otras instancias electivas.

<sup>18</sup> Dos leyes integran esta normativa, ambas de 2006: Ley núm. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones y la Ley núm. 449-06 que modifica varios artículos de la anterior.

La solución inicial a este problema fue separar las boletas electorales para facilitarle a los votantes la identificación de las distintas opciones disponibles a escala presidencial, congresional y municipal, pero celebrándose todas las elecciones simultáneamente.

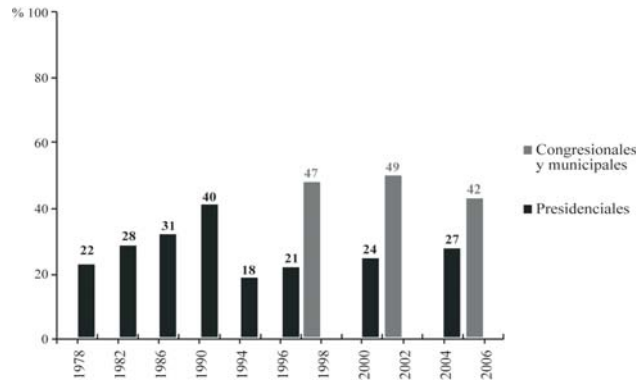
Esta medida no fue suficiente para los reformadores de la Constitución en 1994, quienes establecieron la separación de elecciones presidenciales y congresionales-municipales a dos años, con una renovación total del Poder Legislativo y municipal a medio periodo de las elecciones presidenciales.

El impacto inmediato de esta reforma fue que se pasó de celebrar una elección cada cuatro años a celebrar dos, cargándose así el calendario electoral. La doble vuelta, por su parte, planteó la posibilidad de que tuvieran que celebrarse tres elecciones en cuatro años si ningún candidato presidencial ganaba más del 50% en primera vuelta. Si bien es cierto que el “efecto arrastre” puede reducirse con la separación de elecciones, la separación tiende a producir, por otro lado, un mayor nivel de abstención porque las elecciones congresionales y municipales son consideradas menos importantes por los electores en los sistemas presidenciales. Esto queda demostrado claramente en el caso dominicano en las tres elecciones congresionales-municipales que se han celebrado de manera separada en 1998, 2002 y 2006, cuando la abstención electoral fue de 47%, 49% y 42%, respectivamente, comparado con una abstención de 21% en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 1996, 23% en la segunda vuelta de 1996, 24% en las elecciones presidenciales de 2000 y 27% en las presidenciales de 2004 (véase gráfica 2).

Otro problema de la separación de elecciones, sobre todo en la forma en que existe en la República Dominicana con un cambio total de ambas cámaras legislativas a medio término del periodo presidencial, es que se crea un alto nivel de incertidumbre en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, al tener un presidente que gobierna con dos Congresos diferentes en cuatro años.

También es preocupante en un sistema de separación de elecciones a medio periodo que las elecciones congresionales- municipales se conviertan en una especie de plebiscito sobre la acción del Ejecutivo cuando el gobierno apenas tiene dos años en el poder, o que se conviertan en un ejercicio de clientelismo dirigido desde el Estado para ganar las congresionales-municipales.

GRÁFICA 2. ABSTENCIÓN ELECTORAL

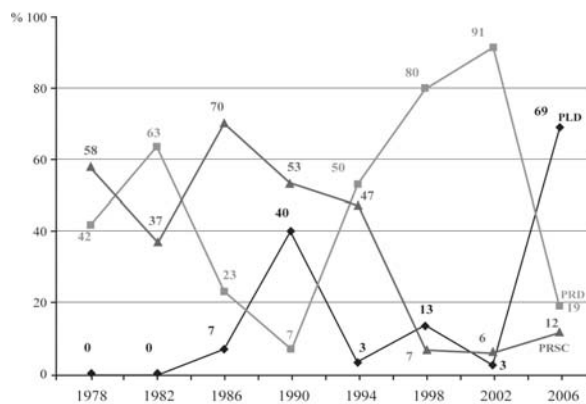


\* Primera vuelta.

FUENTE: Junta Central Electoral.

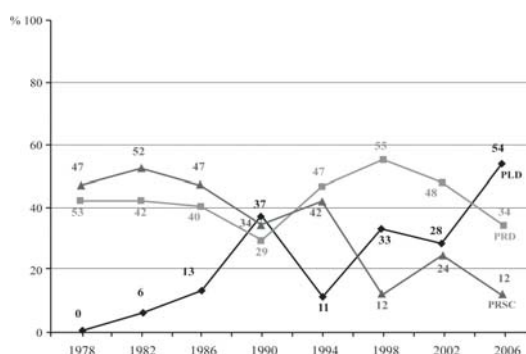
La separación de elecciones, dicen sus propulsores, es positiva para la representatividad en tanto reduce el efecto arrastre. Pero este argumento es cuestionable en el caso dominicano porque en las elecciones congresionales separadas de 2002 y 2006, el partido que controla el Ejecutivo ha obtenido ventajas significativas en el Senado y la Cámara de Diputados (véanse gráficas 3 y 4).

GRÁFICA 3. COMPOSICIÓN DEL SENADO POR PARTIDO



FUENTE: Junta Central Electoral.

GRÁFICA 4. COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS POR PARTIDO



FUENTE: Junta Central Electoral.

La construcción de una adecuada relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo es con frecuencia difícil y toma tiempo en cualquier sociedad, sobre todo en aquellas con escasa tradición en la negociación parlamentaria, como es el caso dominicano. Someter al Poder Ejecutivo a gobernar con dos Congresos diferentes en un periodo de cuatro años crea incertidumbre e ineficiencia en el sistema político. Un gobierno de minoría tratará de gobernar ignorando al Congreso, o mostrará inmovilismo mientras espera la celebración de las próximas elecciones congresionales-municipales. Al estar a dos años el cambio del Congreso, un gobierno de minoría tiene poco incentivo para cultivar las relaciones parlamentarias y mucho interés en preparar su triunfo electoral a dos años. Por otra parte, un gobierno de mayoría buscará el apoyo de sus congresistas sin tener que desarrollar la habilidad de la negociación, mientras se prepara para mantener su hegemonía parlamentaria.

Algunos datos de encuestas de opinión pública muestran que a la mayoría de los dominicanos le parece más conveniente celebrar las elecciones simultáneamente. En la encuesta del Centro de Investigaciones y Estudios Sociales (CIES), de 2004, el 61.2% expresó esa preferencia.

#### B. *Mayoría absoluta y doble vuelta*

La existencia de sistemas multipartidarios en los regímenes presidenciales de América Latina motivó durante los procesos de transición de-

mocrática en los años ochenta un debate sobre la representatividad de los gobiernos electos. La razón es que en un sistema político que tuviera más de dos partidos fuertes, la mayoría relativa podía llevar a la Presidencia a un candidato con mucho menos del 50% de los votos.

La doble vuelta se estableció en varios países de América Latina para asegurar la elección de un presidente con mayoría clara, aunque el porcentaje y la modalidad de la doble vuelta varían en la región. En la República Dominicana, la doble vuelta que se estableció en 1994 debe realizarse, según lo expresa la disposición constitucional, cuando ninguna candidatura a la presidencia obtiene más del 50% de los votos en primera vuelta.

En general, la ventaja de la doble vuelta con mayoría absoluta es que el presidente y el vicepresidente llegan al poder con un mandato de mayoría del electorado. Por eso el gobierno electo es más representativo, será visto con mayor legitimidad y, por lo tanto, se facilita la ejecutoria gubernamental. En este sentido, la doble vuelta puede verse como un mecanismo para crear ejecutivos más fuertes, más representativos y legítimos. Pero las desventajas asociadas con la doble vuelta merecen mencionarse. La primera es que infla desproporcionadamente el poder presidencial, sobre todo cuando la mayoría absoluta se ha logrado mediante alianzas partidarias que no se sostienen adecuadamente después de concluido el proceso electoral. En el caso de las democracias latinoamericanas, de fuerte presidencialismo y débiles poderes legislativos, quien gana la Presidencia se considera con derecho a gobernar con un fuerte nivel de autonomía de los demás poderes públicos.

La segunda desventaja es que la doble vuelta no resuelve realmente el problema de los gobiernos de minoría en el sistema presidencialista. Como muchos legisladores se eligen en primera vuelta o en elecciones separadas, y por representación proporcional, no hay necesariamente una correspondencia entre el mandato electoral del presidente y la composición congresional. En estos casos, un presidente con mandato electoral mayoritario no necesariamente cuenta con una mayoría legislativa.

La República Dominicana ha tenido distintas experiencias en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo desde que se estableció la doble vuelta, en parte debido a ese cambio, y en parte a la separación de las elecciones presidenciales de las congresionales-municipales. La primera fue de un gobierno de mayoría vía alianza electoral entre el PLD y el PRSC (1996-1998); la segunda fue de un gobierno de minoría del PLD e inmo-



vilismo legislativo cuando el PRD obtuvo la mayoría congresional en 1998 (1998-2000); la tercera fue de gobierno de mayoría del PRD (2000-2004), y la cuarta, de un gobierno de minoría del PLD con un Congreso controlado por el PRD (2004-2006). En agosto de 2006 comenzó un periodo de gobierno de mayoría del PLD.

La tercera desventaja de la doble vuelta tiene que ver con las alianzas electorales y la identidad de los partidos. En el sistema presidencial, la doble vuelta obliga a los partidos a establecer alianzas coyunturales en la primera o segunda. Estas alianzas tienden a fundamentarse en acuerdos pragmáticos que socavan el perfil ideológico de los partidos. República Dominicana tiene los casos del llamado “Frente Patriótico” en 1996 entre el PLD y el PRSC, y de menor importancia, el pacto del PLD y una facción del PRSC en 2004. También la llamada Alianza Rosada entre el PRD y el PRSC en las elecciones de medio periodo de 2006.

### *C. La reelección presidencial*

La prohibición de la reelección presidencial fue uno de los resultados más aplaudidos de la reforma constitucional dominicana de 1994, y en ese contexto, se plantearon como objetivos fundamentales evitar el continuismo y el uso abusivo de los recursos públicos en campaña. No obstante estos beneficios, la continuidad por cierto tiempo de un buen gobierno puede ser deseable, ya que aunque la reelección puede inducir al abuso de poder, la reelección en una democracia puede incentivar una mejor gestión gubernamental si el presidente y el partido en el poder tienen expectativas de ser reelectos.

La revocación de la prohibición de la reelección presidencial que se produjo mediante una reforma constitucional en agosto de 2002, fue una medida que careció de legitimidad popular porque el Congreso de mayoría perredeísta la realizó con el único propósito de facilitar la reelección del entonces presidente Hipólito Mejía.

## *2. Reformas del sistema de elección legislativa*

### *Las nuevas circunscripciones electorales y el voto preferencial*

Una de las reformas electorales introducidas en 1997 estableció la conformación de nuevos distritos electorales con el objeto de lograr “que los

ciudadanos que resulten electos en las elecciones generales de 2002 y subsiguientes, sean una verdadera representación del sector de los habitantes que los eligen”. Esta disposición recoge una vieja demanda de analistas y sectores sociales del país que propugnaban por la implementación de mecanismos que contribuyeran a cualificar la representación política.

El mandato contenido en la Ley 275 dejaba en manos de la JCE la elaboración del diseño específico de estos distritos, hecho que obligó a las autoridades electorales a concertar con los partidos políticos y ofreció una oportunidad para el debate desde la sociedad civil sobre cuál era el tipo de distrito electoral más adecuado para garantizar mejor la representación política en el ámbito congresional y municipal. El primer aspecto que entró al debate fue la disyuntiva circunscripciones uninominales o plurinominales. A ese primer tema se agregaron otros aspectos: la separación de los diferentes niveles de elección, el voto preferencial, la obligación de domicilio o residencia en las nuevas circunscripciones electorales y el impacto de las reformas en el cumplimiento de la cuota femenina.

La decisión final de las autoridades electorales dispuso conformar nuevos distritos electorales plurinominales para diputaciones en el Distrito Nacional, y en siete provincias que de acuerdo con el último censo tenían mayor concentración poblacional (más de 250,000 habitantes).<sup>19</sup> El nuevo diseño implicó subdividir las circunscripciones electorales de mayor tamaño, lo que dio como resultado un promedio menor (véase cuadro 1). También la JCE optó por mantener el uso de sólo dos boletas electorales, una para cada nivel de elección (Congreso y Ayuntamiento), descartando la propuesta de separación de la elección de las 4 candidaturas (senaduría, diputaciones, sindicaturas y regidurías).<sup>20</sup> Igualmente, se

<sup>19</sup> Para el nivel municipal sólo se establecieron nuevos distritos electorales en el Distrito Nacional y las dos provincias con mayor cantidad de habitantes. Véase Resolución 5/2001 de la Junta Central Electoral.

<sup>20</sup> A partir del diseño plurinomial que la Junta Central Electoral y los partidos habían acordado, organizaciones de la sociedad civil propugnaron por un diseño de las circunscripciones electorales y una nueva forma de votación con las siguientes características: *a)* separación de la elección de las cuatro candidaturas, es decir, boletas diferentes para senaduría, sindicatura, diputación, y regiduría, ya que esta fórmula de presentación ofrece más libertad a la ciudadanía para escoger; *b)* voto preferencial para regidurías y diputaciones, utilizando lista cerrada por partido pero desbloqueada por candidatura, lo que coloca en manos del electorado la decisión final, y *c)* residencia del candidato en la circunscripción, porque posibilita elegir una persona que conozca las necesidades de la lo-

introdujeron cambios importantes en la fórmula de presentación de candidaturas: para el nivel congresional la elección de la diputación se haría a través de boletas cerradas y desbloqueadas —el denominado voto preferencial—, mientras que a nivel municipal se utilizaría el método tradicional para las regidurías (boleta cerrada y bloqueada). Por último, en dicha resolución, la JCE enfatizó el cumplimiento de lo establecido en la Ley Electoral sobre las cuotas de candidaturas femeninas dentro de las propuestas de cada partido.

CUADRO 1. DISTRIBUCIÓN DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES PARA LA CÁMARA DE DIPUTADOS SEGÚN TAMAÑO. ELECCIONES CONGRESUALES Y MUNICIPALES DE 1998 Y 2002

<i>Tamaño de la circunscripción electoral según número de escaños</i>	<i>Número de circunscripciones electorales</i>		<i>Cantidad de diputaciones</i>		<i>Porcentaje de diputaciones</i>	
	<i>1998</i>	<i>2002</i>	<i>1998</i>	<i>2002</i>	<i>1998</i>	<i>2002</i>
02	13	19	26	38	17.4	25.3
03	06	13	18	39	12.1	26.0
04	04	07	16	28	10.7	18.6
05	02	05	10	25	6.7	46.7
06	01	02	06	12	4.0	8.0
07	01	00	07	00	4.7	0.0
08	01	01	08	08	5.4	5.3
14	01	—	14	—	9.4	—
44	01	—	44	—	29.5	—
Totales	30	47	149	150	100.0	100.0

FUENTE: elaborado por el Programa de Observación Electoral de Participación Ciudadana con datos de la Junta Central Electoral.

calidad y pueda vincularse mejor con sus compueblanos o comunidad. De estas propuestas sólo se aprobó el voto preferencial para las diputaciones; la obligatoriedad de domicilio en la circunscripción, originalmente aprobada por la Junta, fue anulado por una resolución de la Corte Suprema de Justicia, alegando inconformidad con disposiciones constitucionales. Véase Participación Ciudadana-Programa Observación Electoral, *Memoria de un monitoreo: circunscripciones electorales y la nueva forma de votación*, Santo Domingo, junio de 2002.

*El voto preferencial* se efectuó por primera vez mediante disposición de la JCE en las elecciones congresionales y municipales de 2002, pero sólo en la elección de los diputados. El propósito de esta modalidad se fundamenta en la necesidad de acercar a los funcionarios electos a su comunidad: que los miembros de la circunscripción electoral tengan una mayor relación con sus representantes y que los representantes se sientan más comprometidos con su circunscripción una vez que son electos.

A pesar de los beneficios expuestos, el voto preferencial presenta problemas que merecen atención:

- 1) Aumenta el costo de las campañas, ya que cada candidato tiene que promocionarse más allá de la publicidad del partido para asegurar su elección.
- 2) Se potencia el liderazgo individual *versus* el partidario, lo cual puede contribuir a debilitar la disciplina y organización partidaria.
- 3) En vez de reducirse el clientelismo, como podría asumirse, es más probable que se propague.
- 4) Con el voto preferencial es más difícil asegurar una representación por cuota de mujeres a cargos electivos.

### 3. *Reformas a instituciones de democracia directa*

En la República Dominicana no existen disposiciones de índole constitucional o legislativa que instituyan o regulen modalidades de democracia directa mediante las cuales la ciudadanía pueda participar en procesos de toma de decisiones, como pueden ser la consulta popular a través de referendo o plebiscito, la iniciativa legislativa y la revocación de mandato. A partir de 1996, el Poder Ejecutivo ha promovido iniciativas de participación ciudadana que ha denominado “consultas populares” y que han sido utilizadas para recabar la opinión de sectores sociales específicos sobre temas que forman parte de la agenda gubernamental, aunque no existe una normativa que regule este tipo de actividad.

Las primeras experiencias de consultas populares del tipo indicado fueron implementadas a través de la Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Barrial, durante el primer gobierno del PLD (1996-2000). Esta Comisión fue creada a través del Decreto 311-97 con la intención de contribuir a “la constitución de canales institucionales para la expresión

y tramitación de demandas sociales por parte de las organizaciones barriales, propiciando así el diálogo, la negociación y la concertación con el gobierno central”.<sup>21</sup>

El más reciente ejercicio de esta índole se materializó en el segundo mandato presidencial del PLD, para la discusión de las propuestas elaboradas por la Comisión de Reforma Constitucional creada por la Presidencia de la República. Estas consultas utilizaron un cuestionario estructurado con preguntas específicas que los interesados debían responder vía Internet o participando en talleres de discusión y concertación.

#### IV. REFORMAS AL RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS

##### 1. *Democratización interna*

Las reformas que ha experimentado el sistema político electoral en República Dominicana no han incorporado mecanismos que promuevan una mayor democratización del régimen de partidos. La modificación en la legislación electoral que acontece en 1997 (Ley 275-97) no establece las primarias como mecanismo de selección de la candidatura presidencial o de los otros tipos de elecciones.<sup>22</sup> El artículo 68 de la Ley Electoral sólo exige que la selección de candidaturas sea el resultado “del voto afirmativo de la mayoría de los delegados a convenciones regulares y públicamente celebradas”,<sup>23</sup> es decir, deja en manos de un mecanismo más reducido de militantes la decisión final de selección de las candidaturas de los partidos.

<sup>21</sup> Véanse Ayacx, Mercedes, *Secretariado técnico de la Presidencia*, Santo Domingo, septiembre de 1997; “Gobierno central: ¿espacio para la participación; y construcción de ciudadanía?”, ponencia presentada en el seminario “Problemas Sociales Urbanos”, organizado por la PUCMM, octubre de 1997.

<sup>22</sup> Durante 2002 se discutió un proyecto de ley en el Congreso llamado a regular las elecciones internas de los partidos y que incluía modalidades indirectas de financiamiento a través de servicios y recursos aportados por las autoridades electorales (boletas electorales, jurado de centros de votación, organización del escrutinio municipal). Este proyecto no fue aprobado.

<sup>23</sup> Estas convenciones deben ser celebradas tres días, por lo menos, después de haber sido convocadas por medio de aviso público en un diario de circulación nacional (artículo 68). Esta legislación también establece la forma de presentación de las propuestas, la documentación pertinente, así como los plazos y procedimientos a seguir (artículos 69-75).

Aunque las primarias no están reguladas por la Ley Electoral, en los últimos comicios, los principales partidos políticos han ensayado modalidades más democráticas de participación de las bases y la ciudadanía en sus procesos convencionales. Estas experiencias han adolecido de dificultades y debilidades que han limitado el alcance de sus resultados.<sup>24</sup> En primer lugar, y en lo que atañe a las elecciones congresionales y municipales (que abarcan un número muy elevado de puestos electivos), los reglamentos establecidos por cada partido para regir esta actividad establecen cuotas de candidaturas reservadas para la elección de las cúpulas dirigenciales, que oscilan entre el 20 y el 50% del total, proporción que varía en función de los tipos de candidaturas, el tamaño de la circunscripción electoral y el partido de que se trate.<sup>25</sup> En segundo lugar, como el sistema de primarias no está normado por la actual Ley Electoral, sino por reglamentos internos de estas organizaciones, sus resultados no siempre son acatados por la dirección de los partidos políticos, y como en la mayoría de los casos no se publican los resultados, se desconoce quiénes han sido los precandidatos elegidos por las bases, ocasionando frustraciones en la militancia y restando transparencia y credibilidad a estos procesos.<sup>26</sup>

Hasta 2006, la JCE se limitaba a recibir la documentación emanada de los organismos directivos de cada partido y establecer su pertinencia acorde con los requisitos, formalidades y plazos exigidos por la ley (Ley Electoral 275, artículos 67-75). A fines de 2006, las autoridades electorales recién designadas elaboraron el Reglamento para la Fiscalización de las Asambleas y Convenciones Electorales de los Partidos Políticos, que incorpora instrumentos más directos y rigurosos de control, razón por la cual podría constituir un paso de avance en esta materia.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Para conocer los logros obtenidos y las dificultades que se presentaron en la selección de candidaturas que llevaron a cabo el PRD, el PLD y el PRSC durante las elecciones congresionales y municipales de 2002, véase Duarte, Isis y González, Genrry, *Observación de la selección de las candidaturas*, Santo Domingo, Participación Ciudadana, agosto de 2002.

<sup>25</sup> Dos tipos de motivaciones han sido argumentadas por los partidos para legitimar la cuota de la dirección: “la necesidad de garantizar algún tipo de alianza con otras fuerzas políticas y, en segundo lugar, permitir que un número de puestos puedan ser reservados para los dirigentes nacionales de las respectivas organizaciones”. *Ibidem*, p. 13.

<sup>26</sup> Estas debilidades se evidenciaron en ocasión de la observación de la selección de candidaturas que realizó la agrupación Participación Ciudadana durante las elecciones congresionales y municipales de 2002. *Ibidem*, p. 40.

En lo que atañe a la participación en puestos de dirección, los mecanismos de elección de autoridades al interior de estas organizaciones no se rigen por disposiciones constitucionales ni por la Ley Electoral dominicana, sino por los estatutos de cada partido, los cuales definen las condiciones que se requieren para ser miembro de la organización y para ingresar a sus organismos directivos.

## *2. Financiamiento público de los partidos políticos*

La legislación dominicana en materia de financiamiento de partidos políticos que rigió hasta 1997 sólo establecía el financiamiento privado por parte de personas naturales. Prohibía las deducciones de salarios a los empleados públicos y privados (práctica que se utilizó durante la dictadura de Trujillo, 1930-1961) y el uso de bienes del Estado para beneficio de los partidos y sus candidatos. En la práctica, sin embargo, el Estado otorgaba múltiples beneficios a los partidos en el poder o aliados, vía exoneraciones o simple clientelismo estatal, mientras que las corporaciones privadas hacían sus aportes a las campañas.

La Ley 275-97 estableció el financiamiento público de los partidos, pero mantuvo legal el financiamiento privado de personas naturales, aunque prohibió otras fuentes de financiamiento corporativo o extranjero. La regulación específica sobre el financiamiento de los partidos se encuentra detallada en los artículos 47 y 55 de la Ley Electoral 275-97, donde se establece que el financiamiento público se consignará en el presupuesto general de la nación y en la Ley de Gastos Públicos con un fondo equivalente al medio por ciento de los ingresos nacionales en los años de elecciones generales y un cuarto por ciento en los años sin elecciones generales. La distribución de esos recursos se establece en función de la cantidad de partidos legalmente registrados y de las votaciones obtenidas por esos partidos en las dos elecciones anteriores. Aunque esta última disposición se modificó en 2005 para hacer igualitaria la distribución de recursos destinados a los tres partidos principales.

Aunque la discusión de la posible aprobación de una ley de financiamiento público de partidos se había iniciado en 1980, fue la separación de las elecciones congresionales y municipales aprobada en 1994 la que aceleró la aprobación de la Ley Electoral 275-97 en 1997. Los partidos requerían de mayores recursos para impulsar sus campañas en las elec-

ciones congresionales y municipales de 1998, que eran las primeras en celebrarse después de la reforma constitucional de 1994 que separó las elecciones.

En el nuevo marco jurídico y político a partir de 1998, los partidos políticos dominicanos reciben subsidio público y financiamiento de otras fuentes: de las personas naturales (permitido por la Ley Electoral), de las corporaciones privadas (prohibido por la ley), del presupuesto nacional (autorizado por la ley) y de la corrupción y el clientelismo estatal (no autorizado por ley). De todas estas fuentes de financiamiento, sólo se conoce la cantidad que se destina a los partidos del presupuesto nacional. El resto se desconoce, así como el uso que dan los partidos a todos estos recursos, porque no rinden cuentas adecuadas de sus ingresos y gastos, ni hay un sistema de contraloría efectivo que los obligue a hacerlo como lo establece la ley.

En lo que toca a las actividades objeto de financiamiento, la ley electoral no contiene disposiciones que regulen el uso que deben dar las organizaciones políticas a los recursos obtenidos, como tampoco se fiscaliza el reparto de los fondos públicos entre las diferentes modalidades de candidaturas. En tal sentido, la dirección de los partidos determina de manera discrecional la distribución del financiamiento estatal.

Esta situación ha convertido a los partidos en un nido de captación de recursos lícitos e ilícitos y de gastos excesivos en campañas, sin que existan medidas efectivas o instituciones dispuestas a monitorear los ingresos y gastos de los partidos. En este contexto, las quejas sobre las irregularidades en el financiamiento y sobre el uso de los recursos públicos abundan y se convierten en fuente de disputas en los procesos electorales. Surgen en esos periodos con más fuerza las demandas de transparencia que permanecen en su mayor parte ignoradas por los partidos. Las discusiones para aprobar una ley de partidos que discipline a las organizaciones partidarias resurgen con más fuerza en los momentos de campaña, pero todavía no se ha logrado.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Desde enero de 2000 existe un anteproyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas, cuya primera versión fue elaborada durante la primera gestión presidencial del PLD. El anteproyecto ha despertado el interés de diversos sectores y ha sido objeto de discusión en varios eventos que han ampliado su alcance. La última versión del anteproyecto fue elaborada en la segunda gestión del PLD con el concurso de la actual Comisión de Reforma del Estado y aún está pendiente de ser sometida al Congreso Nacional por el Poder Ejecutivo. Véanse: COPRYME-PNUD, *Anteproyecto de Ley de Partidos y Agru-*



Fiscalizar a los partidos políticos es una tarea muy difícil porque toda acción de monitoreo es con facilidad presentada como una violación a la libertad de asociación política, una muestra de revanchismo político o, peor aún, porque los mismos partidos se protegen entre ellos, ya que todos se benefician de esas prácticas que están al margen de la ley y de los principios básicos de la ética pública. Ésta es una de las posibles razones por las que la mayoría de la ciudadanía no confía en los partidos.

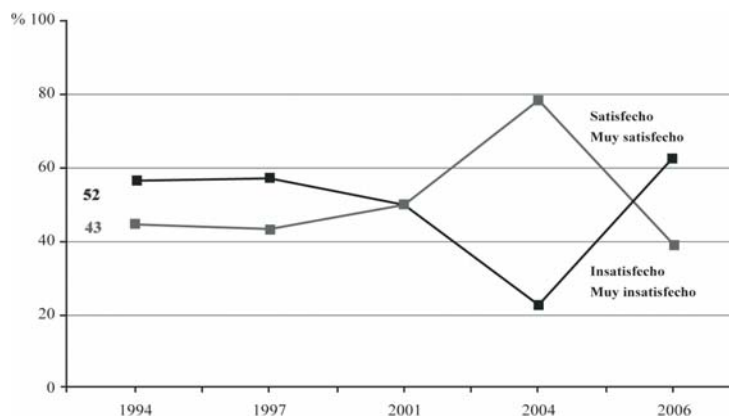
Esta desconfianza, sin embargo, no ha llevado todavía al colapso del sistema de partidos políticos en la República Dominicana, fundamentalmente por dos razones: 1) la vitalidad ideológica y de antagonismos que le dieron los caudillos históricos (Balaguer, Bosch y Peña Gómez) a los tres partidos principales, y 2) la emergencia relativamente tardía del tercer partido mayoritario (el PLD), que ha servido en el pasado reciente de catalizador en los momentos de crisis de los dos partidos tradicionalmente mayoritarios (PRSC y PRD). Un dato que también ha sido alentador para la democracia dominicana y el sistema de partidos es que en más de una década, los resultados de encuestas muestran que la mayoría (alrededor de dos tercios) de los dominicanos prefiere la democracia como sistema de gobierno, mientras los niveles de satisfacción con el funcionamiento de la democracia se han mantenido en niveles aceptables, con excepción de 2004 (gráfica 5).

En cuanto al acceso equitativo a medios de comunicación, si bien la Ley Electoral establece algunas normas al respecto, puede afirmarse que en la República Dominicana no existen procedimientos que en términos prácticos permitan regular el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación. En general, el uso de estos espacios está normado por la disponibilidad de recursos por parte de las organizaciones políticas, que los utiliza libremente de acuerdo a sus intereses proselitistas. No existe prohibición de propaganda pagada y el aporte del Estado para la campaña a través de medios televisivos y radiales no está condicionado al uso de *franjas electorales*.<sup>28</sup>

*paciones Políticas*, Santo Domingo, 2000; Aquino, José A., “Anteproyecto de Ley sobre Partidos y Agrupaciones Políticas”, en Participación Ciudadana, *Democracia y partidos políticos: legislación y expectativas de cambio*, Santo Domingo, 2002.

<sup>28</sup> Véase Duarte, Isis, *Análisis comparativo sobre financiación de campañas y partidos políticos, el caso de la República Dominicana*, ensayo elaborado con el auspicio de Unidad para la Promoción de la Democracia, Organización de Estados Americanos-Internacional IDEA, 2006.

GRÁFICA 5. SATISFACCIÓN CON EL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA



FUENTE: Encuestas DEMOS 1994-2004 y LAPOP 2006.

### 3. Discriminación positiva

#### A. Cuota mínima de candidatura femenina

Aunque puede asumir deferentes modalidades, la cuota mínima de candidatura es una intervención legislativa que usualmente obliga a los partidos políticos a incluir una proporción mínima de mujeres o de ambos géneros en sus listas de candidaturas. Esta medida de afirmación positiva no implica un resultado obligatorio de mujeres electas, ya que *per se* sólo promueve una mayor oferta electoral femenina. En este sentido, se diferencia de otras disposiciones que tienden a especializar una proporción de escaños o puestos para las mujeres.<sup>29</sup>

La ley de cuotas se introdujo en la Ley 275-97. Había sido promovida desde antes por dirigentes perredeístas como José Francisco Peña Gómez

<sup>29</sup> Véase Duarte, Isis, “La representación femenina en el Congreso y los ayuntamientos: estado de situación y propuestas de reforma (1998-2006)”, exposición presentada en taller efectuado en el seminario internacional “La Función Legislativa en la Reforma Constitucional”, auspiciado por la Cámara de Diputados de la República Dominicana y Participación Ciudadana, Santo Domingo, 16 y 17 de noviembre (inédito).

y Milagros Ortiz Bosch, e introducida desde antes en el PRD para sus candidaturas partidarias a un mínimo del 25%.

La intención de la ley de cuotas en Dominicana fue la misma que en otros países: un aumento de la representación femenina en cargos electivos. Se sabe que hay una correlación positiva y directa entre la proporción de mujeres en el Parlamento y la existencia de una ley de cuotas. En el caso dominicano, el aumento se notó cuando la cantidad de mujeres en la Cámara de Diputados se incrementó ligeramente de 12.5% en 1994 a 16.1% en 1998, y en las municipalidades de manera más significativa, de 14.4% en 1994 a 25.5% en 1998. No obstante la existencia de la ley, la aplicación de la cuota enfrentó el problema de que en las listas cerradas de los partidos muchas mujeres fueron colocadas en los últimos lugares, haciendo más difícil que fueran elegidas. Por eso la cuota mínima de 25% aplicada en las elecciones de 1998 se cumplió sólo parcialmente en el caso de las diputadas.

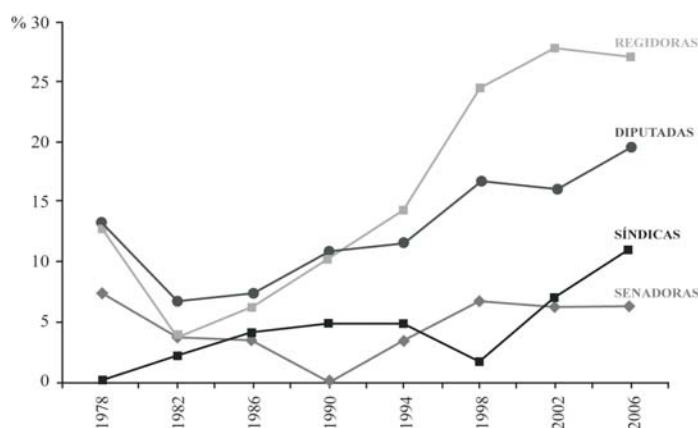
La insatisfacción con el resultado de las elecciones de 1998, y con el establecimiento de la cuota a sólo 25%, llevó a otra reforma electoral en 2000 que aumentó la cuota de mujeres para la Cámara de Diputados y en las municipalidades a un mínimo del 33% (Ley 12-2000), e incluyó la figura de vicesíndico/a para acomodar y asegurar la elección de un hombre y una mujer en la dirección de los ayuntamientos municipales (Ley 13-2000).

Como resultado de estas modificaciones, el número de síndicas aumentó muy ligeramente (de 2 a 9 entre 1998 y 2002, de un total de 125, y a 17 de un total de 151 en 2006). En cuanto a los regidores, la representación de mujeres aumentó de 25.5% en 1998 a 27.7% en 2002, y bajó ligeramente a 27.2% en 2006. En la Cámara de Diputados, sin embargo, el aumento de la cuota no tuvo un gran impacto porque la introducción del voto preferencial en las elecciones de 2002 para los diputados anulaba el efecto de la cuota, ya que los electores no miden porcentajes al escoger los candidatos en listas desbloqueadas (véase gráfica 6).

Además de anular el efecto positivo de la cuota en la representación femenina, el voto preferencial crea otros desafíos para las mujeres en la política. Por una parte, encarece las campañas electorales para todos los candidatos, porque ellos compiten entre sí ante el electorado, incluso dentro de sus mismos partidos, y tienen que buscar recursos propios. Al ser más nuevas en la política y al tener menos recursos económicos en general, la competencia se dificulta más para las mujeres. Por otra parte,

en esa competencia electoral individualizada, las mujeres enfrentan de manera más aguda los obstáculos propios de la discriminación de género en la política.

GRÁFICA 6. LEGISLADORAS, SÍNDICAS Y REGIDORAS ELECTAS



NOTA: La cuota para diputadas y regidoras era de 25% en 1998 y 33% en 2002 y 2006.

FUENTE: Junta Central Electoral.

### B. *El voto en el exterior y la doble nacionalidad*

La gran ola migratoria de América Latina, sobre todo a los Estados Unidos, de los últimos 40 años ha motivado en muchos países latinoamericanos una discusión sobre el tema de la doble ciudadanía y el voto en el exterior.

El argumento original a favor de otorgar el derecho al voto en el exterior provino del sentir de que los ciudadanos ausentes hacen una gran contribución económica a sus países de origen y muestran un gran interés por la política de esos países. Para el caso dominicano, ambos planteamientos son válidos. Los dominicanos residentes en el exterior envían remesas al país por un alto monto anual; los partidos políticos dominicanos tienen filiales y han recaudado fondos en muchas ciudades estadounidenses donde hay comunidades dominicanas; y es muy común en esas

comunidades escuchar regularmente discusiones sobre política dominicana, y en época de campaña electoral, ver las expresiones de apoyo partidario en manifestaciones públicas.

Esa vinculación política de los inmigrantes dominicanos a la política criolla, unido a la movilización de algunos dirigentes políticos en el exterior en busca de mayor aval, llevó a la aprobación del voto en el exterior en la reforma a la Ley Electoral de 1997, además del derecho a la doble nacionalidad que había sido incorporado mediante la reforma constitucional de 1994.

Los aspectos más relevantes sobre las implicaciones jurídico-administrativas de la doble nacionalidad y el voto dominicano en el exterior son los siguientes:<sup>30</sup> primero, el derecho de los dominicanos al voto en el exterior *sólo es válido para las elecciones presidenciales*. Segundo, los ciudadanos(as) dominicanos(as) que también tienen otra nacionalidad pueden votar en los procesos electorales de los dos países, sujetos a restricciones particulares.<sup>31</sup> Sin embargo, la doble nacionalidad limita el derecho a ser elegido: los dominicanos que adquieran otra nacionalidad no podrán optar por la Presidencia o Vicepresidencia de la República Dominicana. Tercero, las disposiciones contenidas en la Constitución y en la Ley Electoral permiten a los(as) dominicanos(as) votar en el exterior “sin importar su situación legal respecto al país en que se encuentran, vale decir como «ilegales», como residentes, o si han adoptado la nacionalidad del país huésped”.<sup>32</sup>

El voto en el exterior se aplicó por primera vez en las elecciones presidenciales de 2004. Sin embargo, la experiencia limitada que existe hasta la fecha sugiere que la posibilidad de un voto masivo en el exterior es escasa.

Basado en los datos del censo de 2000, se estima que en Estados Unidos hay alrededor de 1.1 millones de dominicanos. Si agregamos a esos los que se quedan sin contar en el censo, y los dominicanos que llegaron después de 2000, es probable que la cantidad de dominicanos en Estados

<sup>30</sup> Véase Duarte, Isis, *El voto dominicano en el exterior, implicaciones políticas y electorales*, Santo Domingo, Participación Ciudadana, 2003.

<sup>31</sup> Entre estas restricciones se encuentran el ejercicio en el país huésped de ocupaciones en las fuerzas armadas y en el ámbito de la seguridad nacional (artículo 4o. del Reglamento para el Registro de Electores Residentes en el Exterior, junio de 2001).

<sup>32</sup> Véase Arias, Luis, “Voto del dominicano en el exterior”, *Revista Mundo Electoral*, Santo Domingo, año 1, núm. 1, abril de 2000, p. 19.

Unidos alcance alrededor de 1.5 millones. De todos ellos, solamente se inscribieron 37,905 personas para votar en las elecciones presidenciales de 2004, y de esos votaron 30,118.

Ciertamente que por lo reciente del voto en el exterior es difícil ser categórico en cuanto a su posible impacto. Pero de entrada hay serios problemas que resolver para hacer del voto en el exterior un procedimiento importante en la representatividad de los inmigrantes.<sup>33</sup> Es fundamental ofrecer más facilidades a los electores para sacar su documentación de identidad personal y electoral fuera de la República Dominicana y para poder registrarse. De todas maneras, hay otros obstáculos importantes. La logística del montaje de registro y votación en otra nación es compleja porque las instituciones no están disponibles para ajustarse a un proceso electoral que les es ajeno. La vida de los inmigrantes no se organiza en torno a los plazos o facilidades del calendario electoral de su país de origen, sino en torno a sus cotidianidades laborales y personales en el país al que han inmigrado. Al pasar el tiempo, los inmigrantes legales tienden a abandonar el uso de documentos oficiales de su país de origen, sobre todo si han adquirido otra nacionalidad. Los inmigrantes ilegales difícilmente participan en actividades electorales que requieran documentos legales o no visualizan una clara relación entre el esfuerzo de votar y el beneficio que recibirán del gobierno electo en su país de origen. Finalmente, al pasar el tiempo, los inmigrantes se involucran en la política del país al que han emigrado.

#### *4. Otras formas de participación política*

##### *Candidaturas independientes*

Ley Electoral 275-97 regula las candidaturas independientes. Los artículos 76-78 establecen que podrán ser propuestas candidaturas inde-

<sup>33</sup> Para el ejercicio del voto dominicano en el exterior durante las elecciones de 2004 se debía cumplir con cuatro requisitos reglamentarios (requisitos para ser elector): tener la cédula de identidad y electoral vigente, formar parte del Registro de Electores Residentes en el Exterior, estar en condiciones de ejercer sus derechos civiles y políticos conforme la Constitución y la legislación nacionales y no encontrarse dentro de las inhabilidades previstas por la Junta Central Electoral. Véanse el Reglamento para el Registro de Electores Residentes en el Exterior, de junio de 2001.

pendientes de carácter nacional, provincial o municipal, “que surjan a través de agrupaciones políticas accidentales en cada elección”.

Hay que destacar, sin embargo, que las disposiciones del sistema electoral no han beneficiado este tipo de iniciativa. Una de las dificultades que enfrentan los grupos políticos interesados en postular candidaturas independientes es el número de miembros que deben acreditar, como proporción de la población inscrita en el Registro Electoral. Mientras más pequeña es la circunscripción electoral dentro de la cual se presenta la candidatura independiente mayor es el porcentaje de membresía exigido por la Ley (entre 20 y 7%). Esta disposición ha sido considerada excesiva, ya que la proporción de afiliados es mayor a la exigida para reconocer a un partido político, en cuyo caso el requisito es certificar un número de afiliados no menor al 2% de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones generales presidenciales (véanse artículos 76 y 42, *e*).

## V. EVALUACIÓN FINAL

Las reformas políticas son producto de los ideales, la contingencia y los intereses. La historia política dominicana está marcada por el autoritarismo, el personalismo, el continuismo, el presidencialismo y el clientelismo. En este contexto, los ideales democráticos se enmarcan en la participación política, la representatividad, la consulta, el límite a los periodos electivos, las alianzas plurales y la transparencia electoral.

Las reformas constitucionales de 1994 fueron producto de ideas democráticas que se habían discutido en el país por varios años pero que ningún gobierno democráticamente electo había impulsado seriamente desde el poder.

La crisis electoral de 1994 abrió una brecha para que las fuerzas políticas nacionales negociaran una salida aceptable a todas las partes mediante la reforma. Así, la conjunción de ideales democráticos no satisfechos, la situación de crisis que viabilizó el cambio, y las estrategias hasta cierto punto inmediatistas de las elites partidarias condujeron a las reformas constitucionales acordadas en el Pacto por la Democracia en agosto de 1994. La intencionalidad de estas reformas era positiva, pero la validez de los objetivos que las motivaron no deriva necesariamente en resultados adecuados para la gobernabilidad democrática. De ahí la necesi-

dad de que se produzca una reflexión crítica y profunda sobre los beneficios y perjuicios de las reformas hasta la fecha realizadas.

El legado autoritario en la política dominicana es real, aunque la formalidad democrática se haya mantenido relativamente estable desde principios de los años ochenta. Los líderes carismáticos que le dieron contenido y estabilidad a la política dominicana han fallecido y los problemas económicos y sociales que enfrenta la sociedad dominicana son de magnitud y algunos se han agravado. En este contexto, la transparencia electoral y la eficacia política son muy importantes para preservar los derechos conquistados y que la democracia política sirva de plataforma para una democracia más cabal.

El alto nivel de control político que ejerció Balaguer en el pos-trujillismo ha impedido comprender la significación que tiene para la supervivencia de la democracia una buena ejecución gubernamental, fundamentada en un sistema político de garantías y transparencia. Balaguer gobernó con el uso arbitrario del poder, la centralización en el manejo de la economía, la corrupción en todas las esferas del Estado y el paternalismo que fomentaba a través de su sistema clientelar. Era un sistema de gobierno que dependía del gran conocimiento que tenía Balaguer del Estado y de la sociedad dominicana en su referente autoritario, y que cultivó magistralmente desde su posición de caudillo ilustrado. Pero lo que Balaguer produjo ni era democracia ni puede ser fácilmente reproducido por otros líderes en el escenario político contemporáneo.

En el contexto político dominicano actual sería pertinente un sistema electoral que contribuya a lograr concomitantemente la representatividad y la gobernabilidad. La confiabilidad y transparencia dependerá en gran medida de la legitimidad y eficiencia de la Junta Central Electoral, del mejoramiento del sistema de registro civil y electoral, y de la disposición de las elites partidarias de cumplir con las reglas del juego democrático que se han establecido.

Entre las reformas políticas en discusión actualmente se encuentran la reforma constitucional que impulsa el presidente Leonel Fernández y una ley de partidos políticos que regule aspectos tan importantes como el financiamiento de las organizaciones partidarias y los mecanismos de selección de candidaturas. En la agenda de este nuevo esfuerzo para elaborar un proyecto más amplio de reforma a la carta magna deberá incluirse



de modo prioritario la cuestión del régimen de gobierno, ya que, como se ha puesto en evidencia en este estudio, ninguna de las dos últimas reformas constitucionales ha abordado la necesidad de modernizar al Ejecutivo y fortalecer la independencia del Poder Legislativo y el rol de fiscalización que debería cumplir frente a las acciones del Ejecutivo.

## URUGUAY: REFORMAS POLÍTICAS EN LA NUEVA ETAPA DEMOCRÁTICA

Jorge LANZARO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La reforma electoral de 1996: del añejo sistema pluralista a la alternativa mayoritaria*. III. *Características formales del sistema político uruguayo*.

### I. INTRODUCCIÓN

En Uruguay, la vuelta a la democracia se produjo en 1985 luego de un régimen autoritario que comenzó en 1973 y en virtud de las elecciones de apertura de 1984. La reforma más significativa de la nueva etapa democrática proviene de la Constitución sancionada en 1996, que introduce un cambio de gran calado en el régimen electoral, el cual había regido con algunas enmiendas desde principios del siglo XX. El dispositivo electoral de la nueva Constitución incluye normas que afectan a la vida interna de los partidos y es acompañado asimismo por unas pocas reglas que retocan las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, reforzando en algunos puntos las facultades presidenciales.

En el mismo periodo se adoptan por ley o por decreto municipal otras iniciativas que reglamentan los ejercicios de democracia directa (en concreto, los recursos de referéndum, que en estos años se multiplicaron en número e importancia), regulan aspectos puntuales de la actividad de los partidos, amplían el control de la función pública (auditoría financiera, transparencia en los ingresos de los jerarcas estatales) y crean organismos de protección de derechos ciudadanos (comisionado Parlamentario para las Cárceles, defensor del Vecino).

Este trabajo da cuenta de tales figuras, tendentes a mejorar la calidad de un sistema democrático que recuperó sus marcas seculares de consis-

tencia. Pero nuestro análisis se centra, sobre todo, en la reforma electoral de 1996 —su gestación, las reglas que establece, sus primeras consecuencias—, que es por lejos la innovación normativa más importante del ciclo de cambios que se registra en el país desde la transición democrática y con el avance consecutivo de la transición liberal.

La reforma es el resultado de un realineamiento que rompe con el bipartidismo tradicional (Partido Colorado, PC, y Partido Nacional, PN), dando paso a una estructura multipartidista en virtud del ascenso de la izquierda nucleada en el Frente Amplio (FA). Precisamente, la reforma es la respuesta defensiva de una coalición de los viejos partidos del *establishment* ante el crecimiento sostenido de esa tercería desafiante, a través de un procedimiento constituyente que tuvo sin embargo un carácter relativamente negociado y pluralista, se ajustó a las normas jurídicas vigentes y permitió por añadidura ensanchar los márgenes de consenso y acotar el agravio.

Con este *background*, la Constitución de 1996 aporta novedades considerables, alineándose en varios aspectos con las corrientes predominantes en América Latina. En lo principal:

- a) Establecimiento de la elección presidencial mayoritaria en dos vueltas con *ballotage*, con base en candidaturas únicas por partido, seleccionadas por primarias abiertas, obligatorias y simultáneas.
- b) Mantenimiento del principio de representación proporcional para la elección parlamentaria, que se cumple en una sola vuelta, en concurrencia con el primer turno presidencial.
- c) Separación en el tiempo de las elecciones nacionales y las municipales.

Al observar la evolución posterior, veremos que la reforma aumenta las complicaciones que padecen los partidos tradicionales y no impide la llegada de la izquierda al gobierno, aunque la posterga por un periodo presidencial y pronuncia las tendencias de moderación ideológica y competencia hacia el centro, que ya estaban en obra. Más allá de esto, nuestro análisis tratará, asimismo, de mostrar que la reforma no parece tener efectos unívocos en lo que toca a la fortaleza de los partidos y la efectividad gubernamental, la representación política, la transparencia electoral y la participación ciudadana.

## II. LA REFORMA ELECTORAL DE 1996: DEL AÑEJO SISTEMA PLURALISTA A LA ALTERNATIVA MAYORITARIA

### 1. *Los rasgos principales del ancien régime*

La reforma constitucional de 1996 alteró las bases del régimen electoral uruguayo que rigió a lo largo del siglo XX, a partir de la ley madre de 1910, con antecedentes en el último tercio del siglo XIX y desarrollos complementarios introducidos por Constituciones y leyes sucesivas.<sup>1</sup>

En términos sumarios, este régimen —que mantiene su vigencia en todo lo que la nueva Constitución no modifica— presenta las siguientes características:

- a) Elección unitaria y directa, vinculada y simultánea, para todo el periodo de gobierno (cinco años), realizada el mismo día para el conjunto de los cargos electivos, a nivel nacional y departamental, con voto obligatorio y solamente con base en candidaturas presentadas por partidos y sectores de un partido (“lemas” y “sub-lemas”), mediante lista cerrada, bloqueada y hojas de votación identificadas por número.<sup>2</sup>
- b) Sistema de “doble voto simultáneo” —por partido y por distintas candidaturas dentro del partido— con acumulación de los sufragios

<sup>1</sup> Lanzaro, Jorge, “Régimen electoral y sistema de partidos en el Uruguay”, en Prudhomme, Jean-François y Vega, Juan E. (coords.), *Estudios sobre sistemas electorales de América Latina*, México, Instituto Federal Electoral, 1993; Diez de Medina, Álvaro, *El voto que el alma pronuncia*, Montevideo, FCU, 1994; Buquet, Daniel y Castellanos, Ernesto, “Representación proporcional y democracia en Uruguay”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 8, 1995; Buquet, Daniel, “Reforma política y gobernabilidad democrática en el Uruguay: la reforma constitucional de 1996”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 10, 1998.

<sup>2</sup> El voto es obligatorio (Constitución de 1966, artículo 77, numeral 2; reglamentado por las leyes núm. 13.882 del 18 de septiembre de 1970 y 16.017 del 20 de enero de 1989, que establecen sanciones para quienes no cumplan con la norma). También es obligatoria la inscripción en el Registro Cívico (artículo 77, numeral 1). La Ley núm. 7.690 del 9 de enero de 1924, que creó la Corte Electoral, instauró en su órbita el Registro Cívico Nacional, como un registro independiente, que se cumple mediante un procedimiento propio ante las oficinas electorales y lleva a la expedición de la credencial cívica. Es un trámite distinto del que se realiza en el Registro Civil para la obtención de la cédula de identidad.

obtenidos por las distintas listas, en una adaptación del método del belga Jean Borely, propuesta por la cátedra de derecho constitucional.<sup>3</sup> Esto implica que la contienda interna de cada colectividad se ventila abiertamente en las elecciones nacionales, permitiendo que las fracciones de un partido midan sus fuerzas en público, al tiempo que acumulan sus votos en una competencia que se traba a la vez entre los partidos y los sectores de partido, dirimiéndose en un único acto electoral.

- c) Elección presidencial a pluralidad, por mayoría simple, con la posibilidad de varias candidaturas por partido y acumulación entre ellas por el doble voto simultáneo, ganando la elección el candidato más votado dentro del partido más votado. El régimen admite la reelección no inmediata del presidente.
- d) Elección parlamentaria concurrente y atada a las candidaturas presidenciales, con base en el principio de representación proporcional “integral” para las dos cámaras, con adjudicación de bancas mediante el método D’Hondt.<sup>4</sup>

## 2. *Realineamiento del sistema de partidos y reforma electoral*

Este régimen, conocido como “ley de lemas”, tuvo un sello distintivo en el horizonte comparado y aportó uno de los elementos fundamentales de la civilización política uruguaya, afianzando el principio poliárquico de una democracia pluralista, en lo que toca a los patrones de representa-

<sup>3</sup> Borely, Jean, *Représentation proportionnelle de la majorité et des minorités*, París, Germer Baillière, 1870; Jiménez de Aréchaga, Justino, *La libertad política*, Montevideo, Librería Nacional, 1884.

<sup>4</sup> Magnitud de las circunscripciones: 1) Cámara de Senadores: circunscripción nacional única de 30 bancas (artículos 94 y 95 de la Constitución). 2) Cámara de Diputados: a) la distribución de bancas por partido toma como base la circunscripción nacional de 99 diputados, a fin de que la Cámara se integre de “acuerdo a un sistema de representación proporcional en el que se tomen en cuenta los votos emitidos a favor de cada lema en todo el país” (artículo 88, inciso 1); b) la distribución de bancas al interior de los partidos se hace por circunscripción departamental. Para cada elección, la Corte Electoral establece el número de representantes por departamento, en proporción al número de ciudadanos inscritos en el Registro Cívico. Pero cada departamento debe tener como mínimo dos representantes (artículo 88, inciso 3).

Para la elección de 2004 Montevideo tuvo 41 diputados. Hubo además una circunscripción departamental de 14,1 de 5,1 de 4,4 de 3 y 11 de 2.

ción y de competencia, la arquitectura del Estado y el gobierno presidencial.<sup>5</sup> Con su matriz *consociational*, el sistema estuvo asociado al bipartidismo tradicional —uno de los más antiguos del mundo— que se gestó en el *building* originario del siglo XIX y mantuvo su predominio hasta las postrimerías del siglo XX. Desde 1971 y marcadamente con la nueva etapa democrática, se produce un realineamiento político que acarrea cambios en los partidos y el modo de gobierno, generando la reforma electoral de 1996.

TABLA 1. APOYO ELECTORAL POR BLOQUES  
(% DE VOTOS VÁLIDOS), 1971-2004

	<i>PC + PN</i>	<i>FA</i>
1971	81	18
1984	76	21
1989	69	21
1994	63	30
1999	55	40
2004	46	52

FUENTE: Instituto de Ciencia Política, Banco de Datos.

La prosperidad del FA se explica por su afirmación como un partido *catch-all* de tipo electoral e ideología moderada, que va ajustándose al patrón de competencia hacia el centro que prevalece en un sistema como el uruguayo: que después de la dictadura volvió a ser altamente institucionalizado, sin polarización, con un espectro izquierda-derecha que muestra una curva ideológica “normal”.<sup>6</sup> La elección presidencial mayoritaria

<sup>5</sup> Lanzaro, Jorge, “Democracia pluralista y estructura política del Estado”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 14, 2003; Lanzaro, Jorge (ed.), *La “segunda” transición en el Uruguay*, Montevideo, FCU, 2000; Pérez, Romeo y Castellanos, Alfredo, *El pluralismo. Examen de la experiencia uruguaya*, Montevideo, ClaeH, 1980.

<sup>6</sup> Lanzaro, Jorge (ed.), *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, Montevideo, Fin de Siglo, 2004.

—adoptada en 1996— pronunció los incentivos para adentrarse en tal estrategia.

A medida que la izquierda crece y los presidentes pierden sus apoyos propios, los partidos tradicionales estrechan su cooperación y su convergencia ideológica, acudiendo a un “presidencialismo de coalición”, similar al de otros países de América Latina.<sup>7</sup> Habrá entonces una política de bloques que “ordena” el nuevo multipartidismo.

TABLA 2. PARTIDO Y FRACCIÓN DEL PRESIDENTE SOBRE EL TOTAL DE VOTOS VÁLIDOS (%), 1984-2004

<i>Elección</i>	<i>Partido</i>	<i>Fracción</i>
1984	41	31
1989	39	23
1994	32	25
1999	33	16
2004	52	—

FUENTE: Instituto de Ciencia Política, Banco de Datos.

Los comicios de 1994 marcan un punto de inflexión en este trayecto, puesto que dejan un saldo terciado (PC 32.2%, PN 31.2%, FA 30.6%) y llevan a conformar una coalición de gobierno robusta —con la participación de todos los sectores colorados y blancos— que dará impulso a la reforma de 1996. Por su perfil, es ésta “una estrategia común frente a otros sujetos pertenecientes al mismo sistema”, que en un cuadro de partidos en tríada configura una coalición de “dos contra uno”.<sup>8</sup>

Sin embargo, por su vocación política y como efecto de los balances que genera el pluripartidismo, este gobierno de coalición se apejó en general a una conducta de centro que siguió el temperamento gradualista predominante en la política uruguaya y buscó contemplar a los adversa-

<sup>7</sup> Lanzaro, Jorge (ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2001.

<sup>8</sup> Caplow, Theodore, *Dos contra uno: teoría de coaliciones en las tríadas*, Madrid, Alianza Universidad, 1974.

rios. Hubo preocupación por ensanchar el consenso y acotar el disenso, tratando de neutralizar a los *veto players*. Estas pautas incrementales se ponen de manifiesto en el carácter moderado y en la procesalidad de las iniciativas mayores, como la reforma de la seguridad social y la propia reforma de la Constitución.

La reforma electoral tiene un carácter “defensivo” y está destinada a contener el ascenso de la izquierda, tratando de asegurar las posiciones de los partidos tradicionales. Los socios de la coalición modifican el sistema, incluyendo normas que según sus cálculos podían favorecer su permanencia política y que estaban destinadas a dificultar el acceso del FA al gobierno, imponiendo una barrera de llegada más alta.<sup>9</sup> El diseño “mixto” perseguía estas dos finalidades conjugadas, mediante el establecimiento de la elección presidencial mayoritaria, que en la primera vuelta puede preservar a su vez la presencia plural de los partidos, en clave de representación proporcional. Al mismo tiempo se buscaba dar mayor transparencia a la elección y aportar certidumbre a las opciones de los ciudadanos a través de las candidaturas únicas a la Presidencia y suprimiendo la acumulación de votos para la Cámara de Diputados.

En las intenciones de la alianza reformista —aunque no necesariamente en la aplicación del nuevo sistema—, al eliminar la alternativa de una presidencia a simple pluralidad, en un horizonte de tres partidos, se podría asimismo descartar la eventualidad de un presidente minoritario, remontando la tendencia reductiva que se venía registrando. Se asumió que la elección mayoritaria del presidente actuaría en ese sentido, por la propia acumulación de votos y a través de las coaliciones que podía estimular, procurando mejores condiciones de legitimidad, eficiencia y gobernabilidad. Pero estos propósitos se combinan con una respuesta al desafío que representaba el FA.<sup>10</sup> Aumentar los márgenes de consenso y

<sup>9</sup> Hubo otras reformas constitucionales (especialmente en 1917 y 1951) que intercalaron el propósito de limitar a los actores políticos “amenazantes”, de orientación progresista, como fueron en su época los líderes históricos del “*batllismo*”.

<sup>10</sup> “Lo que está en el espíritu de la... reforma constitucional... es restaurar las condiciones de un consenso nacional. Si el tercer hombre ganaba con un tercio más uno, volvíamos a romper el consenso... para muchos eso era como un allendismo póstumo... Ese presidente, con consenso mayoritario y no de un tercio más uno, va a tener que arreglarse con el Parlamento, no electo en la segunda vuelta, sino por un mecanismo distinto” (Met-hol Ferré, Alberto, *Reforma constitucional y estructuras políticas*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1998).



evitar el “síndrome de Allende”, es decir, la circunstancia de llegar al estremo en gobierno de minoría —con un presidente respaldado por un “mal tercio”— fue también un motivo para que dirigentes importantes y votantes de la izquierda se sumaran a la iniciativa, que, como veremos, no necesariamente tiene tales derivaciones. Para unos y otros, los que impulsaron la reforma y los que la acompañaron desde la izquierda, también pesó la idea de que el régimen sancionado permitiría reconocer mejor el mapa de identidades ciudadanas y las adscripciones partidarias, alineando al electorado en campos políticos mayores y consolidando las “familias ideológicas”.

El procesamiento de la reforma y sus contenidos muestran los referidos designios, que tienen en cuenta la necesidad de obtener las mayorías especiales exigidas constitucionalmente para la sanción de la reforma, así como la voluntad de limitar el agravio de aquellos contra los cuales ésta se impulsaba, alentando la diferenciación política en el propio seno de la izquierda.

Atento a ello, la reforma se prepara por una comisión integrada por todos los partidos con representación parlamentaria, incluyendo los delegados del FA, quienes participaron activamente. La elaboración se hizo hasta el final en términos compartidos, mediante una negociación a través de la cual, en el afán de que el FA transara con la elección presidencial mayoritaria, los partidos tradicionales contemplaron casi todas sus propuestas.

Esto llevó a incorporar una serie muy importante de concesiones, incluyendo la derogación de piezas claves del *ancien régime*, que la izquierda había denostado históricamente, con críticas asumidas por la sabiduría convencional. Esas críticas hacían carne en una parte de las elites políticas, pero sólo lograron imponerse por transacción: en virtud de lo mucho que entregaron los sectores reformistas en su desvelo por atajar el ascenso del FA. Tal ilusión los indujo a sacrificar las “joyas de la corona”, derribando el sistema del doble voto simultáneo que había amparado por casi un siglo la reproducción del bipartidismo tradicional.

Las concesiones que se realizaron en esta comisión representativa permitieron elaborar unas “bases” de acuerdo que sirvieron de guión general para redactar la nueva normativa, contando con la aquiescencia de los delegados y supuestamente de sus partidos. Un golpe de timón de Tabaré Vázquez dio por tierra con ese “consenso básico”. La decisión ubicó al

FA en posición de franco rechazo, dejó a sus negociadores en falsa escuadra y provocó descontentos en sectores de la izquierda comprometidos con la reforma. Fue una hábil maniobra competitiva que jugó a dos bandas: hacia el bloque de los partidos tradicionales y hacia la interna frenteamplista, en un episodio que remató la disputa por el liderazgo.

De todos modos, se llegó a elaborar una ley constitucional, obteniendo la mayoría especial requerida (dos tercios de votos del total de miembros de cada una de las cámaras —artículo 331, literal D, de la Constitución—). Esta ley fue ratificada en diciembre de 1996 mediante plebiscito ciudadano, por una mayoría más que ajustada: 50.4% de votos por “sí”, que pasan raspando la mayoría absoluta exigida al efecto por las normas constitucionales; 46.2% de votos por “no”, más 1.9% de votos en blanco (que cuentan también en contra) y 1.4% de votos anulados. En el voto afirmativo se alinea el PC, el PN y unos cuantos frentistas.<sup>11</sup> En el “no” se ubica el grueso del FA y algunos sectores de los partidos tradicionales, resistentes a la pérdida de sus viejos recursos electorales.

### 3. *Los trazos de la reforma constitucional de 1996*

La reforma no cambia el régimen de gobierno y las pocas innovaciones que se introducen a este respecto en modo alguno tienden a equilibrar las relaciones entre los poderes de gobierno, sino que pronuncian la asimetría que se ha dibujado desde la década de 1930.<sup>12</sup> En efecto, la nueva carta viene a reforzar en algunos puntos la posición del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo, aumentando las mayorías parlamentarias exigidas para levantar los vetos presidenciales y abreviando el trámite de las “leyes de urgencia”. Sin embargo —a diferencia de lo que ocurrió en 1966—, en esta reforma el realce del centro presidencial se busca más bien a través de la elección mayoritaria, con la pretensión de que esa fórmula pueda brindar más apoyo a las candidaturas y consecutivamente a las gestiones gubernamentales, mediante votos propios o coaliciones políticas.

<sup>11</sup> En la delantera el general Seregni y el senador Danilo Astori, luego ministro de Economía del primer gobierno de la izquierda.

<sup>12</sup> Lanzaro, Jorge, “El Parlamento en una época de transición”, *La segunda generación de reformas parlamentarias*, Montevideo, CLAEH, 2004.

La representación proporcional en el Parlamento no se toca. El doble voto simultáneo, que desaparece para la elección presidencial y se limita para la elección de intendentes municipales, queda también recortado en la Cámara de Representantes, al prohibirse la acumulación por sub-lemas para la elección de diputados, con ánimo de desestimular las “cooperativas” políticas.

En lo fundamental, la reforma se focaliza en la elección del presidente, se aparta del viejo principio de pluralidad y pone en obra un sistema mayoritario que alinea al Uruguay con las pautas dominantes en América Latina, adoptadas por la tanda de Constituciones recientes en casi todos los países de la región. En todo lo restante y cuando no media indicación expresa, queda vigente el régimen precedente.

La nueva normativa insta un *ballotage* “puro”: con exigencia de mayoría absoluta en la primera vuelta —sin umbral reducido— y con segunda vuelta entre las dos fórmulas más votadas en caso de que ninguna alcance en la cita inicial el 50% de los votos emitidos. La primera ronda —presidencial y parlamentaria, conjuntamente— está prevista para el último domingo de octubre, cada cinco años. El segundo turno, sólo presidencial, tiene lugar un mes después.

Para la elección de presidente y vicepresidente se requieren candidaturas únicas por partido, eliminando a este nivel el viejo expediente del doble voto simultáneo. La nominación de candidatos únicos se hace por medio de elecciones primarias, simultáneas y obligatorias para todos los partidos, reguladas por la propia Constitución. Esta primera instancia —de lo que puede ser una elección presidencial a tres vueltas— se realiza en junio del año de los comicios nacionales. Pueden participar todos los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico, a padrón abierto. Pero a diferencia de las elecciones nacionales y departamentales, aunque las primarias sean preceptivas para todos los partidos, el voto no es obligatorio para los ciudadanos. Una vez que entran en esta instancia, para evitar el “transfuguismo” de los perdedores, en la misma temporada electoral los candidatos no están autorizados a cambiar de partido. En las primarias obra un *ballotage* de umbral reducido.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Triunfan los precandidatos que obtienen mayoría absoluta o superan el 40% de los votos de su partido, aventajando a los que siguen por no menos del 10%. Si no se alcanzan tales marcas, la investidura se hará por la convención del partido (surgida de las propias internas), mediante votación nominal y pública, eligiendo entre los dos precandidatos más votados.

Con las nuevas reglas, la carrera presidencial transcurre sobre bases mayoritarias y en términos más concentrados. Dentro de cada partido y en la primera ronda, con el régimen de candidaturas únicas. Entre los dos candidatos en punta, cuando hay *ballotage*, se reduce la diversificación y supuestamente el fraccionamiento (del lado de la oferta y del lado del voto), procurando que las alternativas sean más cerradas, ajustándose a saldos de mayoría absoluta y con la posibilidad de una “personalización” de las opciones,<sup>14</sup> en la medida en que los candidatos pesen más que los partidos.

Gracias a la unidad de las elecciones y al doble voto simultáneo, en el régimen anterior todos los participantes jugaban en la final y medían sus fuerzas a la vez que las acumulaban, en una lógica que admitía un número relativamente amplio de ganadores y postergaba la definición del resultado, acotando las divisiones. Ahora hay un sistema de “eliminatórias” que exige una concentración de las energías electorales en torno a los ganadores, pero puede eventualmente restar incentivos para que esto ocurra.

El diseño propone la concurrencia en torno a un menor número de figuras y de opciones políticas, queriendo promover la hechura de coaliciones electorales que podrían a su vez proyectarse como coaliciones de gobierno: en las internas de cada partido, en el apronte de la primera vuelta y, llegado el caso, para enfrentar el *ballotage*.

Durante el ejercicio de gobierno, en tren de facilitar el armado de coaliciones, se abre la posibilidad de que el presidente de la República remueva a los directores de los entes públicos y proceda a nuevos nombramientos, sujetos siempre a la venia del Senado, con mayoría especial, con base en la recomposición de los acuerdos políticos. Esta norma modifica el perfil que la coparticipación había tenido secularmente, desde los diseños fundacionales, dado que el acceso a los directorios de los entes públicos ya no sería una opción independiente del compromiso con el gobierno. Pasamos a una suerte de coparticipación condicionada que puede alejarse de las opciones “consociativas”, para obrar como factor coalicional. Su efectividad queda eventualmente ligada al tejido de mayorías de gobierno y a la composición o recomposición del gabinete, en

<sup>14</sup> Mieres, Pablo, “La reforma constitucional de 1996 y sus posibles efectos sobre los partidos y el sistema de partidos”, *Cuadernos del CLAEH*, núm. 80, 1997.

una apoyatura de la gestión presidencial que tiene un sesgo de “parlamentarización”.<sup>15</sup>

La reforma separa en el tiempo las elecciones nacionales y las municipales, rompiendo con el principio de unidad y con la atadura que existía entre ambas votaciones, aunque, felizmente, con un intervalo relativamente corto (seis o siete meses), evitando los perjuicios de las elecciones a medio camino, que pueden convertirse en un plebiscito furtivo para el gobierno. Para la elección de intendentes municipales se mantiene el doble voto simultáneo, con acumulación por lema y no por sub-lemas, pero se limitan a dos las candidaturas por partido, previendo la posibilidad de que la ley establezca la candidatura única.

#### *4. Los partidos y el sistema de partidos después de la reforma*

En 1999, al estrenarse el régimen electoral, cuajaron en cierta medida los propósitos inmediatos del reformismo: demorar el triunfo de la izquierda y promover una coalición electoral entre los partidos tradicionales, que se convirtió en coalición de gobierno. Pero el FA afirmó su línea de crecimiento, ganando la primera vuelta (40%). En los comicios siguientes (en 2004) se hizo efectiva la alternancia, por mayoría absoluta en la primera vuelta. En las municipales de 2005 la izquierda logró también un resultado significativo, pasando a gobernar en 8 de las 19 intendencias.

Las nuevas reglas contribuyen a acentuar ciertas tendencias que ya estaban presentes en la fase anterior, del lado de la izquierda y del lado de los partidos tradicionales. El FA estaba habituado desde su fundación al régimen de candidatura única, en una postura que tomaba distancia de los “artificios” del doble voto simultáneo. Esta práctica y el liderazgo de Tabaré Vázquez aportaron una ventaja respecto a los demás partidos y hasta hoy le proporcionan al FA un foco de unidad que le ha permitido se-

<sup>15</sup> Si se logra el quórum requerido para la venia de designación, el procedimiento permite dejar afuera de los directorios de los entes a los conjuntos que no entren en tales acuerdos. Esta posibilidad —que efectivamente se produjo en los últimos gobiernos de los partidos tradicionales y en el estreno del FA— descarta un elemento positivo del sistema político uruguayo que había moldeado por mucho tiempo las relaciones entre gobierno y oposición, ensanchando los márgenes de pluralidad, al amparo de una regla participativa de gestión pública que ahora queda desdibujada.

guir siendo el conjunto más fragmentado del sistema uruguayo, con sus trazas de “partido de coalición” y el rastrillo electoral más extenso.<sup>16</sup>

La elección presidencial mayoritaria indujo al FA a subrayar la estrategia “a dos puntas” cultivada a lo largo de los años noventa, manteniendo sus tesis opositoras, pero acentuando la moderación ideológica y la competencia hacia el centro, para traspasar la barrera levantada *ex profeso* por la reforma. En este sentido, puede decirse que se cumplieron los designios de quienes apoyaron la reforma, desde los partidos tradicionales y en tiendas de la izquierda. Precisamente, el *ballotage* y las otras escalas de la elección presidencial previstas por el régimen de 1996 tienden en principio a reclamar conductas moderadas, con una competencia de inclinaciones centripetas, que por lo general no favorecen las posturas extremas. Esto confirma las proposiciones acerca de los efectos moderadores que se atribuyen al *ballotage*, en cuadros que tienden por definición a producir bipolaridad, pero no necesariamente generan polarización.<sup>17</sup> Hay, pues, un cierto refuerzo en el tiraje hacia el centro, que es una regla usual de la competencia política en sistemas institucionalizados y de curva ideológica “normal”, con la mayor parte de los electores ubicados hacia el medio del espectro izquierda-derecha.<sup>18</sup>

La reforma dio un respiro a los partidos tradicionales, que todavía lograron ganar en 1999, gracias al *ballotage*. Pero la tendencia al descenso electoral se mantuvo. Como apuntamos, ante la tercería de la izquierda, blancos y colorados pasan por un proceso de convergencia, formando un polo político y una familia ideológica, con proximidad creciente y relativa indiferenciación.<sup>19</sup> En virtud de la superposición ideológica y la aso-

<sup>16</sup> Varios jerarcas frenteamplistas han planteado la idea de la reelección de Tabaré Vázquez, mediante una reforma constitucional, que daría marcha atrás en algunas de las innovaciones de 1996. Esto ha puesto en el tapete una alternativa que ha tenido curso en otros países de América Latina y que en las elecciones uruguayas de 1971 se puso a votación —sin éxito— con el fin de prorrogar el mandato de Jorge Pacheco Areco, un exponente fogoso de la derecha colorada.

<sup>17</sup> Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

<sup>18</sup> Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957; Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper, 1957.

<sup>19</sup> Según cálculos realizados con base en encuestas de Equipos-Mori y de Cifra (Lanzaro, Jorge (ed.), *La “segunda” transición en el Uruguay*, cit., nota 5), la superposición entre el PC y el PN, que en 1984 se ubicaba en el 77%, en 1999 se acercó al 90%. En el mismo periodo, la distancia ideológica entre ellos bajó de 12% a 3.3%. De acuerdo con

ciación política que implican las reiteradas coaliciones, encuentran dificultades para cultivar sus identidades, articular opciones distintivas y competir entre ambos, de cara al tercer partido. Se encoge asimismo la diferenciación interna y las posibilidades de acumulación que brindaba la convivencia de sectores ubicados a la derecha y a la izquierda, dentro de cada uno de los conjuntos tradicionales. La competencia del FA y las tareas de gobierno —ante el estrechamiento de los apoyos electorales y la representación parlamentaria— multiplican los requerimientos de disciplina, promoviendo la disminución de las fracciones y su acercamiento. A diferencia del FA, en los partidos tradicionales la bipolaridad genera concentración interna.

TABLA 3. NÚMERO EFECTIVO DE FRACCIONES PARTIDARIAS (1971-2004), CÁMARA DE SENADORES

<i>Elección</i>	<i>PC</i>	<i>PN</i>	<i>FA</i>
1971	2.7	3.8	3.6
1984	2.3	1.8	2.6
1989	2.5	2.9	2.3
1994	1.9	4.2	3.5
1999	2.0	1.7	4.8
2004	1.8	2.5	4.6

FUENTE: Instituto de Ciencia, Banco de Datos.

Aunque no parece tener consecuencias unívocas, el régimen sancionado en 1996 viene a agudizar estas complicaciones y plantea nuevos requerimientos. Como tendencia y por obra de varios ingredientes del sistema, las nuevas reglas pueden favorecer la pluralidad partidaria.

De acuerdo con los propósitos que abrigaron los reformadores, esto ocurre al combinar la elección presidencial a dos vueltas con la elección parlamentaria por representación proporcional, realizada simultáneamente.

los criterios de Sartori y Sani se dibuja un círculo de familia, puesto que la superposición pasa del 85% y la distancia es menor a 5%.

te en la primera ronda, en forma definitiva y atada, con listas completas y cerradas, sin posibilidades de separar las opciones de voto.

Este dispositivo tiende a ordenar el espectro de partidos y las alternativas electorales en grandes bloques, en términos de una bipolaridad que se presenta de manera forzosa en la segunda vuelta y que eventualmente puede tener efectos de “arrastre” en la primera ronda. No obstante —respondiendo a una preocupación central de los constituyentes—, el mecanismo deja a salvo las posibilidades de subsistencia de un esquema multipartidista y puede considerarse como un resorte de garantía para los partidos reformistas, que siendo socios políticos no dejan de ser socios competidores.

En la hipótesis clásica que surge de las “leyes” de Duverger, el escrutinio mayoritario a dos vueltas y la representación proporcional son considerados factores propicios para el pluripartidismo.

Aunque “la influencia general no puede ser idéntica” y depende de las modalidades electorales de cada país, “la tendencia de la segunda vuelta a engendrar un multipartidismo no parece dudosa” y es confirmada por la observación empírica comparada. La “diversidad de partidos vecinos no perjudica su representación global, ya que siempre pueden reagruparse en [la] votación complementaria. Los fenómenos de polarización y de subrepresentación no funcionan aquí o funcionan solamente en la segunda vuelta, conservando integralmente cada partido sus oportunidades en la primera”.<sup>20</sup>

Sin embargo, no hay que excluir la eventualidad de que intervenga acá el “voto útil”, con un efecto de arrastre hacia las opciones mayores: dado que en la primera vuelta, si bien se marcan más libremente las preferencias ciudadanas, hay también una competencia por entrar en el *ballotage* y quedar al menos segundo. En ciertas circunstancias ello vendría a incidir en el voto primario de algunos electores. Por otra parte, la forma en que se perfila la segunda vuelta y la valorización de las candidaturas en términos de esa carrera, que será necesariamente bipolar, se hace sentir de alguna manera en la primera vuelta; puede haber una influencia “anticipada” y eventualmente efectos de succión, en especial cuando la competencia se concentra en dos candidaturas de punta despegadas del resto, si hay asimetrías en la densidad política y en la convocatoria ciudadana de los postulantes.

<sup>20</sup> Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, cit., nota 18.



Las candidaturas presidenciales únicas tienden a recortar las posibilidades de diferenciación política al interior de los partidos. Aunque nada impide la presentación de varias fracciones a nivel parlamentario, todas ellas deben alinearse detrás del ganador de las primarias y pierden la posibilidad de comparecer con candidatos múltiples que aseguraba el doble voto simultáneo. La carencia de un competidor propio para la primera magistratura afecta el perfil de cada sector, su marca de singularidad más destacada y sus alternativas de reproducción, disminuyendo la capacidad de rastrillo del conjunto del partido. Por el momento y durante un periodo de vigencia relativamente corto, estas nuevas reglas no han tenido consecuencias parejas. Como vimos, mientras que en el FA todavía persiste la fraccionalización, en los partidos tradicionales hay fenómenos de concentración interna —más pronunciados en el PC que en el PN— en una tendencia que ya se dibujaba antes de la reforma (tabla 3).

Las primarias obligatorias alargan la temporada electoral, la encarecen y complican la vida de los partidos. En el antiguo régimen podía haber varios candidatos, que en el mismo acto competían entre sí y acumulaban sus votos para competir con los otros partidos. Actualmente, los precandidatos deben competir en las primarias y luego alistarse con el ganador para los comicios nacionales. De este modo, si hay polarización adversativa en la interna, después resulta difícil acompañar al candidato oficial y la división puede perjudicar al partido.<sup>21</sup> Habría, pues, que optar por una competencia primaria “cordial” o por un pacto que facilite la cooperación posterior. Esta última alternativa puede dar réditos al partido que presenta una configuración unitaria. Pero también puede rebajar las posibilidades de diferenciación, achicando el abanico de ofertas y, por tanto, el arco de convocatoria de cada sector y del partido en su conjunto.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Esto le ocurrió al PN en 1999, al estrenarse el nuevo régimen. Para el período siguiente (2004) ya había tomado nota de la enseñanza y cambió sustancialmente su patrón de competencia en las primarias, mejorando sus marcas en las elecciones nacionales.

<sup>22</sup> A esto hay que agregar una advertencia de Colomer (“Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas”, en Cavarozzi, Marcelo y Abal, Juan Manuel (eds.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens, 2002), que debería ponerse a prueba mediante investigaciones empíricas extensas: “los candidatos seleccionados sobre la base de elecciones primarias tienden a ser relativamente poco populares o perdedores en las correspondientes elecciones presidenciales... menor es la influencia de los líderes de partidos orientados a ganar elecciones, mayor la influencia de los activistas y los votantes con pre-

La separación de las elecciones nacionales y municipales deja espacio para la “regionalización” de la política, en términos de mayor especificidad y autonomía. Los partidos encuentran en este plano nuevos desafíos, con oportunidades para un desempeño diferenciado, pero también con riesgos de desdibujamiento, dado que las nuevas dinámicas pueden debilitar las adscripciones partidarias. A diferencia de lo que sucedía cuando ambas elecciones estaban atadas, los líderes regionales se cuidan en las rondas nacionales, reservan sus fuerzas para cuando los ganadores a ese nivel están definidos y las emplean a fondo en la campaña específica de su circunscripción departamental. Ésta se cumple en términos de cierta independencia y lleva a tejer alianzas de alcance local que pueden diferir de los alineamientos nacionales y cruzar transversalmente las fronteras de los partidos. Al mantenerse la elección a pluralidad para los intendentes municipales se estrecha el número de fracciones en carrera,<sup>23</sup> y en algunos casos la competencia tiende a ser más personalizada y llega incluso a ser binaria, ventilándose eventualmente entre dos grandes bloques, sin que se respeten las líneas de división de los tres conjuntos partidarios que obran en el ámbito nacional.

Estas incidencias se inscriben en una crisis de gran calado de los partidos tradicionales, que viene de atrás y tiene un punto de inflexión con la alternancia de 2004, una alternancia entre bloques y ya no una alternancia “familiar” entre los miembros de la vieja pareja bipartidista. Esto implica un cambio de lugares y de funciones en el sistema. Ahora están los dos en el llano y en situación de relativa “exterioridad”, sin los recursos políticos provenientes del asentamiento en el gobierno y en el Estado, obligados a realizar un aprendizaje para encarar el ejercicio de una oposición que resulte conducente ante el nuevo oficialismo y genere a su vez diferenciación entre ellos. Una tarea que no es en sí misma nada sencilla y que se hace más problemática, dado que el FA es una fuerza mayoritaria consistente —en posición dominante—, con un caudal político que ningún partido uruguayo había logrado después de los años cincuenta (en una de las épocas de oro del Partido Colorado) y una cobertura ideológica de amplio espectro que va desde la extrema izquierda hacia las

ferencias político-ideológicas extremas o minoritarias y mayor la distancia entre el ganador en la primaria y la preferencia del votante mediano en el conjunto del electorado”.

<sup>23</sup> Buquet, Daniel, “Los cambios que aseguraron la continuidad”, en Instituto de Ciencia Política, *Elecciones 1999-2000*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2000.

posturas de centro más moderadas y “liberales”. Con estas trazas, el FA es el *pivot* de una dinámica política animada por su propia competencia interna, de modo tal que el gobierno encuentra los pases de oposición dentro sus mismas filas.

En este enredo, las colectividades tradicionales —cada una a su manera y con sus distintas texturas— experimentan dificultades en las líneas de falla en las que se suelen plasmar las crisis de los partidos: liderazgo, matriz de organización, oferta política y patrón de vínculos con la ciudadanía. Tienen pues que afrontar los desafíos de una recomposición de envergadura, compitiendo en el cuadro de un régimen electoral que ellos mismos se ocuparon de reformar. Todo lo cual implica un proceso arduo y prolongado de producción política, con aprendizajes y reajustes, en sintonía con el nuevo marco constitucional.

##### *5. Régimen electoral y alternativas de gobierno*

En lo que toca a los modos de gobierno, el régimen electoral sancionado tampoco ha de acarrear efectos unívocos. Por lo pronto, hay que tener en cuenta que se abandonó el principio de unidad y el proceso electoral transcurre en instancias sucesivas y diferenciadas, desde las internas partidarias hasta las municipales, pasando eventualmente por dos vueltas de elección nacional. La complejidad del régimen anterior es sustituida por una nueva complejidad. El tablero de fuerzas partidarias quedará entonces armado en rondas sucesivas, con posibilidades de diferenciación y repercusiones cruzadas.

De hecho y de derecho, la fórmula mixta de elección presidencial mayoritaria con la elección parlamentaria por representación proporcional, en concurrencia con la primera vuelta, permite albergar distintas lógicas políticas. La construcción de mayorías amplias fue una de las aspiraciones de la reforma constitucional. Las nuevas normas no aseguran que ello ocurra y podrían sobrevenir entonces problemas de eficiencia en el ejercicio del gobierno. Por el contrario, si se configura efectivamente una composición mayoritaria, se plantearían desafíos para las gramáticas pluralistas que han marcado tradicionalmente la política uruguaya.

En un cuadro que franquea la reproducción de la pluralidad de partidos, cabe la posibilidad de que ningún candidato logre la mayoría absoluta en la primera vuelta. Consecuentemente, el partido del presidente

electo en la segunda vuelta no tendrá por sí solo mayoría parlamentaria. Si gana el *ballotage* el que entró segundo en la primera vuelta, es posible incluso que el partido del presidente no constituya ni siquiera la minoría mayor y que su sector no sea el más numeroso dentro de su partido, a diferencia de lo que ocurría necesariamente en el sistema derogado.<sup>24</sup>

Aquí surgen distintas alternativas. En una confirmación de las proyecciones que inspiraron la reforma, cabe esperar la celebración de coaliciones preelectorales o al menos un juego de aproximaciones —en contextos de competencia “cordial” y con miras a la segunda vuelta presidencial— que prefiguren a su vez los compromisos o las coaliciones de gobierno.

Por otra parte, aunque es muy difícil que esto ocurra, dado el peso del sistema de partidos en el Uruguay, no hay que descartar que un postulante consiga la mayoría en la segunda vuelta mediante convocatoria directa a la ciudadanía. El candidato que se las ingenió para ganar tendrá que ingeniárselas luego para ejercer la Presidencia sin mayoría parlamentaria, sintonía que es por hipótesis la más trabajosa. Este esquema podría funcionar regularmente dentro de la gramática constitucional, con las dificultades del caso, pero sin rupturas. Como eventualidad, esta hipótesis de gobierno “dividido” abre asimismo la alternativa riesgosa de una “política de adversarios”, confrontaciones y bloqueo.

Puede haber, en fin, una fórmula de corte mayoritario: con un candidato que gana por mayoría absoluta en la primera vuelta, obteniendo una representación correspondiente en las cámaras. Tal hipótesis no descarta la alternativa de acudir a una lógica de compromisos en los ejercicios de gobierno. Aunque largue con una baza fuerte, el presidente tendría que lidiar con las fracciones de su propio partido y estaría obligado a negociar con los demás partidos, por inclinación política o a fin de cumplir con los requisitos constitucionales que exigen mayorías parlamentarias especiales para la designación de algunos cargos públicos relevantes, la sanción de ciertas leyes y el procesamiento de reformas mayores.

En estas distintas figuras ha de incidir el “estilo de liderazgo” del presidente. En principio, el *ballotage*, así como otras piezas del régimen constitucional, inducen a cultivar conductas moderadas y reclaman cierta tendencia a la composición política, con el fin de construir mayorías amplias a través de las escalas electorales (internas, primera y segunda vuel-

<sup>24</sup> Buquet, Daniel, “Reforma política y gobernabilidad democrática en el Uruguay: la reforma constitucional de 1996”, *op. cit.*, nota 1.

ta) y en los ejercicios posteriores de gobierno. Es ésta una de las alternativas del sistema de “doble lógica”, en el que la elección presidencial mayoritaria se cruza con una integración parlamentaria de representación proporcional, condicionando los itinerarios legislativos, la composición de los órganos de contralor, las designaciones de los funcionarios de rango (civiles, militares, judiciales y diplomáticos), el nombramiento de los directorios de los entes públicos y, eventualmente, la propia formación del gabinete.

La arquitectura constitucional también abre vías para las siluetas de corte mayoritario, que bien pueden transitar con cuidado por los canales institucionales, pero que podrían caer igualmente en 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,<sup>25</sup> el presidente se siente portador de una “voluntad general” y no cultiva las lógicas negociales, topándose a su vez con una oposición acantonada en las cámaras legislativas, que viene de los otros partidos y hasta de sus propias tiendas.

Los dos periodos de gobierno que hemos tenido desde la sanción de la reforma de 1996 se ubican en este arco de alternativas, cada uno con su perfil propio. En la elección de 1999 se estrenó el nuevo régimen y quedaron a la vista algunas de las consecuencias que éste puede producir, en particular los resultados de la ruptura del principio de unidad y el dispositivo de rondas electorales sucesivas, que dejan en cada escala saldos diversos de ganadores y perdedores.

El candidato triunfante —Jorge Batlle del PC— salió segundo en la contienda de octubre y se impuso en el turno siguiente, mediante una alianza con el PN. El partido del presidente no fue por tanto la minoría mayor, como ocurría por norma en el régimen derogado. Tampoco el sector del presidente era mayoritario dentro de su propio partido: la fracción liderada por el ex presidente Sanguinetti perdió las internas, pero en la primera vuelta de las nacionales prácticamente emparejó en votos al sector del ganador, y en virtud del sistema de adjudicación de bancas obtuvo una representación parlamentaria más numerosa. La bancada mayor fue la del FA, que ganó la primera vuelta (40%). Las primarias del PN

<sup>25</sup> Dahl, Robert, “El mito del mandato presidencial”, *Cuadernos del CLAEH*, núm. 67, 1993.

fueron conflictivas y generaron deserciones, con lo que los blancos obtuvieron un resultado muy malo en la elección presidencial, quedando en tercer lugar. En las municipales consecutivas el PN repechó considerablemente. El FA, en cambio, aunque aumentó su convocatoria a nivel regional, no consiguió traspasar las fronteras de la capital.

Respondiendo a una de las expectativas que alentaron la reforma, hubo una coalición electoral inédita entre los dos partidos tradicionales, que en seguida da continuidad a las fórmulas de coalición de gobierno experimentadas desde 1990. El presidente electo en *ballotage* (54% de los votos) va a asumir por un lado una proyección republicana, con base en la convocatoria de corte “plebiscitario” y a la asignación ciudadana que ese mecanismo comporta. Pero al mismo tiempo, queda acotado por los círculos de partido, en una posición relativamente débil, en su propia colectividad y dentro de la coalición vencedora, con mayorías parlamentarias muy justas y de cara a una oposición acrecida.

Estos factores y el perfil que adoptó para abrirse paso en una campaña electoral muy exigente, indujeron a Batlle a ejercer una presidencia de corte moderado, más orientada hacia la derecha que la precedente, aunque menos “radical” de lo que podía esperarse de su trayectoria previa.<sup>26</sup> Hubo un avance en los procesos de liberalización, pero a raíz de las determinaciones políticas —régimen electoral y triángulo partidario complicado— el presidente ajustó su “hoja de ruta” y se atuvo paradójicamente a una estrategia “gradualista”. Tejió también un nuevo *statu quo* con la izquierda e inauguró una política de cierta apertura en materia de derechos humanos.

La elección de 2004 deja novedades trascendentes.<sup>27</sup> Se produce el estreno de la izquierda y por primera vez en la historia uruguaya el gobierno no es ocupado por uno de los partidos tradicionales. El PN salió segundo (36%) y el PC, que fue durante décadas el partido predominante (con periodos de gobierno que suman más de 130 años), apenas llegó al 10%.

Además, apartándose de lo que fue usual en la etapa democrática que se abre con posterioridad a la dictadura, este debut de la izquierda da lu-

<sup>26</sup> Lanzaro, Jorge, “Autoridad presidencial, relaciones de gobierno en el mandato de Jorge Batlle”, *Elecciones 1999-2000*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2000.

<sup>27</sup> Lanzaro, Jorge, “La izquierda en Uruguay”, *El debate político*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2005.

gar a un gobierno mayoritario, que en la primera vuelta gana la presidencia y la mayor bancada parlamentaria (52%), con una posición comparable a la del Partido Colorado por los años cincuenta.

La izquierda logró también un triunfo significativo en las elecciones municipales siguientes (2005). Después de tres periodos seguidos en la administración de Montevideo (1990-2005), el FA conserva este bastión (61% de votos en esta circunscripción, que concentra el 42% del electorado) y conquista otras 7 intendencias (los blancos retuvieron 10 y los colorados sólo una). Pasa a administrar así 8 departamentos, incluyendo los más importantes del país, que cubren el 73% de la población y más de tres cuartos del PBI.

La “nueva mayoría” instaura entonces un gobierno de partido, sin los componentes de coalición que se dieron en las tres presidencias anteriores, contando con un respaldo parlamentario propio, suficiente para sancionar leyes ordinarias, evitar la censura de sus ministros y designar a los directores de las empresas y los servicios públicos. Con este panorama se reproduce en otras claves la “política de bloques”. En general, el gobierno entrante prescinde de la oposición para concretar sus iniciativas políticas, legales y administrativas. No ha habido tampoco coparticipación en los entes públicos, de modo que a los blancos y a los colorados les toca la suerte que tuvo el FA desde 1990, quedando relegados a una oposición parlamentaria —relativamente inocua— y afuera de los circuitos ejecutivos del Estado. Este andamio en solitario tiene sus límites y en la medida en que no prospera la convencionalidad con los otros partidos no ha habido posibilidades de resolver aquellas cuestiones para las cuales se requieren mayorías especiales. Se posterga la renovación de ciertos organismos estratégicos de contralor (Corte Electoral, Tribunal de Cuentas) y por un tiempo quedó bloqueada la designación del fiscal de Corte.

El centro de gravedad de la gestión política está en el Consejo de Ministros —articulado a la jerarquía presidencial— en una dinámica que modela la relación del gobierno con el partido de gobierno y, en particular, con su bancada parlamentaria, la cual compone una mayoría ajustada y reclama por tanto una disciplina exigente.

En un esquema de gobierno mayoritario, la competencia política que anima los ejercicios de gobierno transita por las aristas de ese triángulo. Resulta pues en una competencia más que nada intrapartidaria, que se entabla entre los sectores del FA y visiblemente entre sus jefes más in-



fluyentes, que ocupan carteras ministeriales, perfilando una suerte de “gobierno de gabinete”. Como suele ocurrir en los desempeños de partidos de gran tamaño, con asimetría respecto a los demás partidos, los círculos del gobierno encierran en sí mismos un juego propio de oficialismo-oposición, en cursos políticos que llegan a ser excluyentes, respondiendo al fraccionamiento interno, pero recortando el pluralismo general del sistema.

A pesar de su condición mayoritaria, este primer gobierno de la izquierda lleva adelante políticas de orientación moderada, de corte social democrático. Aunque la alternancia es significativa, las continuidades son considerables y hay innovaciones importantes, que no tienen sin embargo un signo radical.

Este temperamento se ajusta al sistema de condicionantes contextuales y en particular al peso que tienen las restricciones de orden económico, nacionales e internacionales. Pero el acatamiento de tales restricciones y en general el sello moderado del gobierno responde, asimismo, y de manera decisiva, a las dinámicas de la competencia política, dentro de los cuadros institucionales en que ésta se desenvuelve. Originariamente, la conversión de la izquierda uruguaya a una línea social democrática es producto del proceso que realizó a lo largo de varios años para lograr un crecimiento electoral, dentro de los cauces estrechos de una democracia pluralista y en el marco de un sistema de partidos consistente, fuertemente competitivo y exigente, que fue cambiando pero mantiene un alto grado de institucionalización.<sup>28</sup> Como se apuntó, al establecer la elección presidencial mayoritaria, la reforma de 1996 indujo al FA a profundizar su estrategia de moderación ideológica, en aras de la competencia hacia el centro. Una vez en el gobierno, hay competencia entre los sectores frenteamplistas y median controversias en torno a los márgenes de maniobra y las opciones posibles. Pero la gran mayoría de la izquierda —con el liderazgo del presidente y sus ministros de punta— se alinea en este horizonte político, pronunciando desde el oficialismo las posturas moderadas y pragmáticas que fueron asumidas desde la oposición.

La trayectoria uruguaya es comparable a la de la izquierda en Brasil y Chile. En los tres países, la competencia política —en sistemas de partidos relativamente institucionalizados, con elección presidencial mayoritaria—

<sup>28</sup> Lanzaro, Jorge (ed.), *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, cit., nota 6.



taria— lleva a evoluciones partidarias semejantes y ha dado lugar al estreno de gobiernos de tipo social democrático, en una experiencia inédita para la región.<sup>29</sup>

Las mismas reglas electorales que permiten la constitución de un gobierno mayoritario tienen efectos de inducción sobre las estrategias de competencia, dando lugar a modalidades de desarrollo político que condicionan a su vez las producciones ulteriores de gobierno y el patrón general de competencia en el que sus protagonistas se desempeñan. Así pues —por hipótesis—, la reforma puede dar cabida a un gobierno de bases plebiscitarias y a prácticas de autoridad ejecutiva fuertes, merced a los acentos derivados de la elección del presidente, con o sin equivalencias a nivel parlamentario. En principio, sin embargo, la articulación de las nuevas disposiciones con un sistema de partidos que sigue siendo robusto, apunta hacia las facturas del presidencialismo moderado, sea con figuras de compromiso o de coalición, sea con figuras mayoritarias, en un compás de novedades pero, asimismo, de continuidad respecto a la trayectoria histórica uruguaya.

El nuevo régimen no vino a satisfacer las aspiraciones “defensivas” de la coalición reformista, ya que las tendencias que motivaron su sanción se mantuvieron en obra y de hecho se pronunciaron, sin frenar el ascenso del FA y sin que se hayan remediado los focos de crisis que afectan a las colectividades tradicionales.

Pero acompasándose con dichas tendencias, la nueva Constitución cumplió con algunas de las expectativas que cabía esperar de sus dispositivos, en correspondencia con las previsiones teóricas y los enfoques de algunos agentes reformistas. En particular, cabe subrayar que contribuyó a encausar el realineamiento electoral que venía de atrás y ayudó a que una alternancia tan significativa como la que se produjo, se ajustara al gradualismo que suele modelar los cambios en el sistema uruguayo, llevando a la afirmación de los temperamentos moderados de la izquierda que se estrenó en la presidencia. Con los diversos problemas que plantea y además de las alternativas que genera en materia de representación política y de certidumbre electoral, la reforma agregó por esta vía su aporte a la estabilidad democrática y la gobernabilidad, en términos de eficien-

<sup>29</sup> Lanzaro, Jorge, “La «tercera ola» de las izquierdas en América Latina: entre el populismo y la social democracia”, en Pérez Herrero, Pedro (ed.), *La izquierda en América Latina*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 2006.

cia y de legitimidad. Tales insumos son en sí mismos valiosos y representan ventajas comparativas en la coyuntura crítica por la que atraviesa nuestra región, cuando la “tercera ola” de las izquierdas latinoamericanas da lugar a gobiernos de distinto tipo, en un espectro que va de los nuevos populismos a los estrenos social-democráticos.<sup>30</sup>

En el tiempo que ha corrido desde 1996 —con dos ciclos electorales y sendos gobiernos— se han podido observar los primeros impactos de la reforma, y con sus diferencias, todos los partidos han debido ajustar su desempeño a las nuevas reglas, siendo en cierta medida “prisioneros” de la armadura institucional que contribuyeron a moldear a través de la contraposición política. Las consecuencias del nuevo estatuto han de ser apreciadas a más largo plazo, en los cursos de un proceso complejo en el que las tendencias previsibles del régimen electoral interactúan con la vitalidad de la política y especialmente con la competencia partidaria, promoviendo variaciones en el sistema de partidos y los modos de gobierno.

### III. CARACTERÍSTICAS FORMALES DEL SISTEMA POLÍTICO URUGUAYO

#### 1. *Relaciones Poder Ejecutivo-Poder Legislativo* (Constitución de 1996)

En una democracia presidencial —como en los regímenes parlamentarios, pero con un patrón propio—, el eje central de la producción política pasa por las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Cada uno a su manera, ambos son poderes representativos e integran el núcleo de los órganos superiores de gobierno, en una relación de separación institucional y de equilibrios políticos —en una ingeniería de “frenos y contrapesos” (*checks and balances*)— que remite a dinámicas de coordinación y de competencia, con alternativas de cooperación y alternativas mutuas de veto. Por disposición constitucional y de manera marcada en los regímenes presidenciales —a través de ese diseño de separación e independencia—, los dos cuerpos *comparten el poder y compiten por él*; en rigor, son orgánica y normativamente *alentados a competir*, a

<sup>30</sup> *Idem.*

fin de hacer valer su propia representación y para concretar su participación en los procesos de gobierno. Este vínculo responde a la normatividad jurídica, pero está a su vez moldeado por las relaciones partidarias.<sup>31</sup>

Por encima de ello, hay una tendencia histórica universal de larga data que afecta a todos los sistemas democráticos —tanto a los regímenes presidenciales como a los parlamentarios— que redundan en el reforzamiento del papel del Poder Ejecutivo y de las demás unidades de la administración en los procesos decisorios.<sup>32</sup> Más que un órgano de ejecución de mandatos legales —como pudo ser concebido alguna vez, en una fórmula que dio origen a su nombre— el Poder Ejecutivo se constituye en el centro prioritario del “poder gubernamental”.

Esto ha generado una asimetría con el Parlamento —más o menos marcada, según el tipo de régimen de gobierno— que es resultado de la ampliación de los aparatos ejecutivos del Estado y de la acumulación de recursos institucionales en ese polo.<sup>33</sup> Pero tal asimetría deriva asimismo de las normas constitucionales que se han ido sancionando, que vienen a limitar el quehacer parlamentario, a la vez que ensanchan las facultades propias de la jefatura de gobierno, en particular sus atribuciones en el proceso legislativo, que consolidan el “poder de agenda”.

Aunque puede decirse que mantiene varias disposiciones que favorecen un relativo equilibrio institucional —conservando algunos de los elementos propios del formato del presidencialismo pluralista—,<sup>34</sup> el régimen uruguayo no escapa a esta tendencia general, que despunta en el país con la Constitución de 1934 y se ha ido pronunciando con las refor-

<sup>31</sup> A tal punto que Duverger (*Los partidos políticos, cit.*, nota 18) llega a sostener que en el mundo contemporáneo las configuraciones políticas dependen más de la estructura del sistema de partidos que de la naturaleza del régimen de gobierno.

<sup>32</sup> Como es sabido, esta tendencia se abre camino sobre todo a partir de la Guerra de 1914, en el recodo de los años treinta y marcadamente en la segunda mitad del siglo XX, en las dos grandes oleadas del constitucionalismo de aquel entonces.

<sup>33</sup> Hay aquí una acumulación asimétrica de recursos institucionales y financieros, saberes y elencos especializados, destreza técnica y tecnologías, flujos de información y capacidades administrativas, que a menudo es acompañada por procesos de centralización, en el conjunto de la institucionalidad pública, dentro de las propias redes de la administración ejecutiva, en relación con el Parlamento, con los gobiernos locales y otras instancias del Estado.

<sup>34</sup> Lanzaro, Jorge (ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina, cit.*, nota 7.

mas sucesivas, en particular en la Constitución de 1966 y marginalmente en la más reciente Constitución de 1996, que es más que nada una reforma electoral.<sup>35</sup>

En este marco institucional, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo —concretamente los intercambios y el juego de equilibrios entre ambos cuerpos gubernamentales— remiten a las sucesivas configuraciones del sistema de partidos, que durante muchas décadas estuvieron signadas por las distintas formas en que plasmó históricamente el bipartidismo, pasando en los últimos años a un esquema multipartidista, el cual tuvo por un momento una dinámica triangular y entró enseguida en una política de bloques, primero con gobiernos formados por los partidos tradicionales y desde 2005 con el gobierno mayoritario de la izquierda, nucleada en el Frente Amplio.<sup>36</sup>

Con este patrón constitucional, el Parlamento mantiene sus potestades de control político, su intervención en ciertas designaciones estratégicas que requieren mayorías especiales,<sup>37</sup> así como su participación en otra serie de actos de naturaleza administrativa, pero de importancia política.

Sin embargo, al mismo tiempo su competencia legislativa se ve limitada en la medida en que se amplían las facultades que tiene en esta materia el presidente. Lo que ha ocurrido al establecer el régimen de “urgente consideración” con posibilidades de sanción ficta, abreviando luego los plazos para este trámite (artículo 168, numeral 7), al ampliar las materias de iniciativa privativa del Poder Ejecutivo (artículos 86, inciso 2; 133, incisos 2 y 3; 168, numeral 19; 214 y 215), o al plantear más exigencias en la formación de mayorías para el levantamiento de sus vetos, con posibilidad de aceptación ficta de las observaciones realizadas (artículos 137-142). Con ello se recorta sobre todo la incidencia del Parlamento en materia fiscal, acotando o cancelando su iniciativa y su discrecionalidad en el ordenamiento presupuestal, en la imposición de tributos, creación

<sup>35</sup> Lanzaro, Jorge (ed.), *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, cit., nota 6.

<sup>36</sup> Algunos estudios dan cuenta de las modalidades de producción legislativa en el último periodo, desde que se concretó la transición democrática en 1985, una vez que se fue asentando el multipartidismo y surgieron las nuevas experiencias de coalición (Lanzaro, Jorge (ed.), *La “segunda” transición en el Uruguay*, cit., nota 5).

<sup>37</sup> Suprema Corte de Justicia, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, directorios de las empresas y servicios públicos, magistrados y fiscales, diplomáticos y militares.

de empleos y fijación de salarios o beneficios jubilatorios, en las asignaciones de gasto público y los compromisos de deuda.<sup>38</sup>

## 2. *Facultades legislativas del presidente*

### A. *Iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo*

Además de la iniciativa común en materia legislativa (artículos 133 y 168, numeral 7), el Poder Ejecutivo tiene iniciativa privativa en toda otra ley que signifique gastos (creación de empleos, dotaciones, retiros, beneficios jubilatorios —artículo 86, inciso 2—, exoneraciones tributarias, fijación de salarios mínimos y de precios de productos de la actividad pública o privada —artículo 133, incisos 2 y 3—).

*Presupuesto nacional.* El Poder Ejecutivo —con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y, en la práctica, con la participación decisiva del Ministerio de Economía— tiene también iniciativa privativa en la elaboración de la ley de presupuesto nacional, que regirá por todo el periodo de gobierno (cinco años, sin perjuicio de las modificaciones introducidas por las leyes anuales de rendición de cuentas). El proyecto de presupuesto debe ser presentado al Poder Legislativo, con una estructura que la propia Constitución establece, dentro de los seis primeros meses de su mandato (artículos 168, numeral 19; 214 y 215).

Cada cámara dispone de 45 días para pronunciarse sobre los proyectos de presupuesto remitidos por el Poder Ejecutivo. De no mediar pronunciamiento, el proyecto se considera rechazado (artículo 217), quedando en vigencia la ley de presupuesto correspondiente al periodo de gobierno precedente.

### B. *Poder de veto*

Mediante vetos totales o parciales (“objeciones u observaciones”), el Ejecutivo devuelve los proyectos de ley dentro de los diez días siguien-

<sup>38</sup> Se trata, como es obvio, de aumentar las capacidades del Poder Ejecutivo en el diseño y en el disciplinamiento fiscal, así como de escapar a los efectos que en este orden llegan a tener las líneas de representación que los miembros de las cámaras pueden asumir, por la dinámica de las distintas fracciones partidarias y por su mayor receptividad ante las demandas sociales (particulares, sectoriales, regionales), a raíz de la competencia política y las preocupaciones electorales.

tes a su sanción. En tal caso se estará a lo que resuelva la Asamblea General por el voto nominal de los tres quintos de los miembros presentes de cada una de las cámaras (Diputados y Senadores), quienes podrán aceptar o rechazar las observaciones. Transcurridos treinta días de la primera convocatoria sin mediar rechazo expreso, las observaciones del Poder Ejecutivo se considerarán aceptadas (artículos 137-142 y 168, numeral 6).

#### *C. Proyectos de ley de urgente consideración*

Los proyectos de ley con declaratoria de urgente consideración deberán ser considerados por la cámara que los reciba dentro de los 40 días y por la segunda cámara dentro de los 30 días. Cada cámara podrá dejar sin efecto la declaratoria de urgente consideración por el voto de 3/5 del total de sus componentes, pero luego de una convocatoria a sesión extraordinaria y permanente. Vencido un plazo breve (30 días para la primera Cámara, 15 días para la segunda), habrá aprobación ficta del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo. Si hay modificaciones, la primera Cámara dispondrá de 15 días para considerarlas, y si no media acuerdo, la Asamblea General sólo tendrá 10 días para decidir (artículo 168, numeral 7).

El Poder Ejecutivo no podrá enviar más de un proyecto de ley con declaratoria de urgente consideración simultáneamente, ni mandar uno nuevo mientras corren los plazos para la consideración de otro anterior. La declaratoria no puede hacerse en el caso del presupuesto nacional ni para proyectos que requieran para su sanción mayorías parlamentarias especiales.

#### *D. Poder de agenda*

El poder presidencial de control sobre la agenda parlamentaria deriva de la suma de facultades legislativas indicadas y de la atribución expresa de convocar a sesiones extraordinarias para la consideración de asuntos determinados o de proyectos con declaratoria de urgencia (artículos 104 y 168, numeral 8).

### E. *Gobierno por decreto*

En principio, el Poder Ejecutivo no tiene facultades para actuar por decreto en materias de reserva legal. Fuera de tales límites de legalidad, tiene una esfera amplia de potestades reglamentarias y de administración, incluyendo naturalmente la reglamentación por decreto de ciertas normas constitucionales y de las leyes sancionadas. Esta última facultad se ha extendido en forma importante y con márgenes de dudosa constitucionalidad, a través de las normas habilitantes que las propias leyes establecen, en lo que significa una delegación (cuando no una declinación) de la autoridad legislativa.

*Medidas prontas de seguridad* (artículo 168, numeral 17). Excepcionalmente, el Poder Ejecutivo puede tomar “medidas prontas de seguridad, en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior, dando cuenta dentro de las 24 horas a la Asamblea General”, o en periodo de receso parlamentario a la Comisión Permanente, estando a lo que éstas resuelvan. En cuanto a las personas, estas medidas sólo autorizan a arrestarlas o trasladarlas dentro del territorio, siempre que no optasen por salir de él.

Con una clara marca de excepcionalidad, este instituto —que a veces se compara con el estado de sitio (el cual no existe en el orden jurídico uruguayo)— no autoriza a legislar, sino a adoptar medidas administrativas en casos de urgencia. Sin embargo, en lo que supone una degeneración francamente inconstitucional, ha sido utilizado para otras finalidades en periodos de polarización política —con cadencias autoritarias— como el que tuvimos desde la segunda mitad de los años sesenta, en la antesala de la dictadura.

### F. *Convocatoria a referendo o plebiscito*

La iniciativa y el recurso de referéndum en materia legislativa corresponde a la ciudadanía (artículo 79, inciso 2), y en estos casos tanto la convocatoria como el proceso respectivo son competencia de la Corte Electoral (artículo 322, apartado C). El Poder Ejecutivo puede presentar proyectos de reforma constitucional que si son aprobados por la Asamblea General (mayoría absoluta) serán sometidos a una Convención Constituyente especialmente electa a tal efecto. Los textos resultantes quedarán luego sujetos a plebiscito ciudadano (artículo 331, C).

### 3. *Poderes presidenciales no legislativos*

#### A. *Formación del gabinete*

La formación del gabinete tiene características típicas del régimen presidencial y así funciona regularmente en la práctica. Pero incluye aspectos —que en general no se aplican— que suponen cierta “parlamentarización” del presidencialismo (requerimiento de apoyo parlamentario, voto de confianza y procedimiento de censura).

El Poder Ejecutivo será ejercido por el presidente actuando con los ministros respectivos o con el Consejo de Ministros (artículos 149 y 168). Los ministros serán responsables por los decretos y órdenes que firmen con el presidente (artículo 179).

El presidente de la República tiene la potestad de nombrar a los ministros “entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo” (artículo 174, inciso 2). Para ser ministro se requieren las mismas calidades que para ser senador: 30 años, ciudadanía natural o legal, teniendo igualmente las mismas inmunidades, incompatibilidades y prohibiciones que los legisladores (artículos 176, 178 y 98-100). Cada Ministerio tiene un subsecretario que ingresa con el ministro y cesa con él (artículo 183).

*Voto de confianza (expreso o ficto)*. El presidente de la República podrá eventualmente requerir a la Asamblea General un voto de confianza expreso para el Consejo de Ministros. A tal efecto, éste comparecerá ante la Asamblea General, la que se pronunciará sin debate, por el voto de la mayoría absoluta del total de sus componentes y dentro de las 72 horas de recibida la comunicación presidencial. Si la Asamblea no se reúne dentro de dicho plazo o reuniéndose no adoptase resolución, se entenderá que el voto de confianza ha sido otorgado (artículo 174, inciso 3).

La Constitución no estipula expresamente qué ocurre si media un voto negativo expreso. Se supone que el presidente habrá de proceder a nuevos nombramientos.

#### B. *Destitución de ministros*

Los ministros cesan en sus cargos por disposición del presidente (artículo 174, inciso 4) o por el procedimiento de censura.



C. *Voto de censura a ministros (artículos 147 y 148)*

a. Censura o desaprobación

Cualquiera de las cámaras podrá juzgar la gestión de los ministros, proponiendo que la Asamblea General, en sesión de ambas cámaras, declare que se censuran sus actos de administración o de gobierno (artículo 147).

La desaprobación podrá ser individual, plural o colectiva, según afecte a un ministro, a más de uno o a la mayoría del Consejo de Ministros, debiendo ser pronunciada en cualquier caso por la mayoría absoluta del total de componentes de la Asamblea General, en sesión especial y pública. La desaprobación determina la renuncia de los ministros afectados o del Consejo de Ministros, según los casos (artículo 148, incisos 1-3).

b. Veto presidencial de la censura

El presidente de la República puede observar el voto de censura cuando sea pronunciado por menos de dos tercios del total de componentes de la Asamblea. En tal caso, la Asamblea será convocada nuevamente. Si en dos convocatorias sucesivas no se reúne el quórum para sesionar, la censura se considerará revocada (artículo 148, incisos 4-6). Si la Asamblea mantiene la censura por el voto de 3/5 del total de componentes, los ministros o el Consejo de Ministros deberán renunciar.

c. Mantenimiento de los ministros censurados, disolución de las cámaras y nueva elección parlamentaria

Si la Asamblea General mantiene la censura por un voto inferior a los 3/5 del total de componentes, dentro de las 48 horas, el presidente de la República podrá mantener a los ministros censurados o al Consejo de Ministros y disolver las cámaras, convocando inmediatamente a nueva elección de senadores y diputados para el octavo domingo siguiente. Los tres actos deben ser adoptados simultáneamente en la misma resolución (artículo 148, incisos 7-9).

En el ínterin, las cámaras quedarán suspendidas, pero los legisladores conservarán su estatuto y los fueros parlamentarios. Si el Poder Ejecutivo

vo no da cumplimiento a la convocatoria electoral, las cámaras volverán a reunirse de pleno derecho, recobrarán sus facultades y caerá el Consejo de Ministros (artículo 148, incisos 10 y 13). Las cámaras disueltas también recobrarán sus derechos si la Corte Electoral demora más de 90 días en proclamar los resultados de la nueva elección (artículo 148, inciso 14).

*d. Nuevas cámaras y resolución final*

Proclamadas las nuevas cámaras, la Asamblea General se reunirá de pleno derecho; dentro de los 15 días de su constitución deberá resolver si mantiene o revoca la censura por el voto de la mayoría absoluta de sus componentes. Si mantiene la censura, el presidente continúa su mandato, pero caerá el Consejo de Ministros íntegro, aunque la censura originaria haya sido individual o parcial (artículo 148, incisos 15-17).

*4. Reelección presidencial, revocatoria de mandato, juicio político*

La reelección presidencial sólo está permitida en forma no inmediata, una vez que hayan transcurrido cinco años desde la fecha de su cese, incluso cuando los titulares ocupan el cargo por vacancia (artículo 152).

La posibilidad de reelección inmediata fue objeto de una propuesta de enmienda constitucional en las elecciones de 1971 (con miras a la renovación del mandato del presidente Jorge Pacheco Areco, exponente de la derecha del Partido Colorado), pero no alcanzó los votos necesarios para la aprobación de la reforma. El tema ha vuelto a plantearse actualmente en torno a la posible reelección de Tabaré Vázquez (el primer presidente electo por la izquierda, nucleada en el Frente Amplio).

En el Uruguay no existe la revocatoria de mandato en sentido estricto. Está previsto el juicio político al presidente (vicepresidente, ministros, miembros de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Electoral, del Tribunal de Cuentas y de los miembros de ambas cámaras, diputados y senadores). El juicio político se tramita ante la Cámara de Senadores por iniciativa exclusiva de la Cámara de Diputados —a petición de alguno de sus miembros y habiendo declarado que hay lugar para la formación de causa— por violación de la Constitución u otros delitos graves (artículo 93).

La Cámara de Senadores abrirá juicio público a los acusados y pronunciará sentencia por dos tercios de votos del total de sus componentes,

al solo efecto de separarlos de su cargo, habilitando el juicio regular consecutivo ante la justicia ordinaria (artículos 102 y 103).

## 5. *Institutos de democracia directa*

### A. *A nivel nacional*

#### a. Plebiscitos constitucionales

Destinados a sancionar o rechazar las propuestas de reforma constitucional, ya sea de aquellas surgidas “desde abajo”, por iniciativa popular del 10% de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico (artículo 331, apartado A), o bien de aquellas surgidas “desde arriba”, por iniciativa del Poder Ejecutivo o de los integrantes del Poder Legislativo (artículo 331, apartados B, C y D), que para ser aprobadas requieren, según el caso, la mayoría absoluta de los votos emitidos o una mayoría que no sea inferior al 35% de los inscritos en el Registro.

#### b. Recursos de referéndum y derecho de iniciativa

De acuerdo con el artículo 79, inciso 2, incorporado en la reforma constitucional de 1966, el 25% del total de inscritos habilitados para votar puede interponer el recurso de referéndum contra las leyes, dentro del año de su promulgación y también ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo. Estos procedimientos no son aplicables a las leyes que establezcan tributos ni aquellas que son de iniciativa privativa del Poder Ejecutivo. Ambos institutos deben ser reglamentados por ley, dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada cámara.

El recurso de referéndum ha sido reglamentado por la Ley núm. 16.017 del 20 de enero de 1989 y posteriormente por la Ley núm. 17.244 del 30 de junio de 2000, conformando entre ambas el estatuto actualmente vigente. En vista de la multiplicación de iniciativas de referéndum, la última ley tiene un espíritu más restrictivo que la primera y modificó el mecanismo de “facilitación” que aquélla había previsto.

De acuerdo con la normativa resultante de dichas leyes, hay dos procedimientos para tramitar el recurso de referéndum. El primero supone la presentación directa del recurso ante la Corte Electoral, dentro del plazo

de un año, una vez reunidas las firmas requeridas por la Constitución. Como es preciso juntar dichas firmas en el periodo de un año, esta fórmula se denomina comúnmente “vía larga”.

Según lo previsto en la Ley núm. 17.244, para poner en marcha la llamada “vía corta” —dentro de los 150 días siguientes a la promulgación de la ley que se desea impugnar— el 2% de los inscritos habilitados para votar puede solicitar a la Corte Electoral que organice una convocatoria pública, a fin de que la ciudadanía interesada adhiera al recurso y éste se tendrá por interpuesto si en dicha convocatoria se alcanza el 25% del total de inscritos habilitados para votar, requerido por la Constitución. La Ley 16.017 de 1989 —que creó este procedimiento de “facilitación”— acordaba esta posibilidad al cinco por mil de los inscritos y dentro de un plazo más extenso, permitiendo realizar dos convocatorias consecutivas si en la primera de ellas no se reunían las adhesiones necesarias.

Interpuesto el recurso por uno u otro de los procedimientos previstos, la Corte Electoral procede a convocar al referéndum. El voto es en este caso obligatorio y se considera que el recurso ha tenido andamio —acarreado, por tanto, la derogación de las normas legales impugnadas— “cuando sufraguen por *sí* más de la mitad de los votantes cuyo voto sea considerado válido” (artículos 38 y 43 de la Ley 16.017).

### B. *A nivel municipal*

#### a. Recurso de apelación

Los decretos de las juntas departamentales (equivalentes a las leyes de los Parlamentos municipales) y las resoluciones de los intendentes municipales —que no sean impugnables ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo— pueden ser apelados ante la Cámara de Diputados por mil ciudadanos inscritos en el Departamento (recurso sin efecto suspensivo). Si la Cámara de Diputados no adopta resolución dentro de 60 días, “el recurso se tendrá por no interpuesto” (artículo 303).

#### b. Recursos de referéndum y derecho de iniciativa

La ley —por mayoría absoluta del total de componentes de cada cámara— podrá reglamentar el recurso de referéndum contra los decretos

de las juntas departamentales y también instituir el derecho de iniciativa popular en materia municipal (artículo 304). Aunque se establece que el 15% de los inscritos en una determinada circunscripción local tienen derecho de iniciativa ante los órganos de gobierno departamental en asuntos de dicha circunscripción (artículo 305).

*C. Referéndum y plebiscitos en la democracia uruguaya  
(1980-2004)*

La vida política uruguaya del último cuarto de siglo (1980-2004) está signada por la realización de varios actos significativos de democracia directa, que pueden clasificarse por su origen, por la participación de los partidos y las organizaciones sociales —en particular la central sindical— o por la materia a que se refieren (véase tabla 4).

Los primeros actos de este género —en el ciclo 1980-1989— se refieren a la recuperación de la democracia y a cuestiones de derechos humanos, marcando los pasos de la transición democrática. La segunda tanda —en el ciclo 1989-2004— se refiere básicamente a la reforma del Estado y las privatizaciones, marcando en buena medida el itinerario uruguayo de la transición liberal.

La transición democrática uruguaya se abre y se cierra con pronunciamientos directos de la ciudadanía. En 1980 hubo un plebiscito constitucional convocado por el gobierno dictatorial con el fin de institucionalizar un régimen autoritario (a semejanza de lo que ocurrió paralelamente en Chile, con el plebiscito convocado por Pinochet, que dio lugar a la Constitución aún vigente). A pesar de que el acto se realizó en medio de una severa limitación de las libertades públicas, el gobierno —que parecía tener todas las de ganar— sufrió una dura derrota, al ser rechazada la propuesta constitucional (57% de votos en contra) en un hecho muy marcante de efectos políticos y simbólicos duraderos.

Este acontecimiento genera una inflexión fundamental para el derrotero uruguayo, incluyendo los pasos siguientes de la transición y la posibilidad de una recomposición conducente del sistema político. El proceso de democratización, que se inició con un intento de transición controlada por la dictadura, dio lugar entonces a la reanimación de los partidos y los movimientos sociales, desembocando finalmente en una transición pactada.

A su vez, puede decirse que la transición democrática tiene un punto final provisorio (*rebus sic stantibus*) con el recurso de referéndum que se interpuso en contra de la Ley de Amnistía sancionada a fines de 1986, que exoneró a los militares por las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el periodo *de facto*. El referéndum —igualmente marcante— se celebró en 1989 y tuvo como resultado la ratificación ciudadana de dicha Ley de Amnistía (por un porcentaje de votos del orden del 56%, similar al que en 1980 rechazó la Constitución propuesta por la dictadura).<sup>39</sup>

A partir de 1989 se cierra un ciclo y se abre otro, que llega hasta el estreno de la izquierda, mediante la alternancia que se produce con las elecciones de 2004. Una reforma aprobada por plebiscito, conjuntamente con las elecciones nacionales de 1989, dio rango de norma constitucional a un sistema de “escala móvil”, estableciendo el ajuste automático de las jubilaciones. De allí en adelante hubo once iniciativas de democracia directa (cinco plebiscitos y seis recursos de referéndum), de las cuales cinco tuvieron éxito (dos plebiscitos y tres referéndums).

En su mayoría, estos actos trataban de cuestiones propias de la transición liberal, en particular de la reforma del Estado y las privatizaciones (véase tabla 4). Ello contribuyó a modelar la forma que tuvo dicha transición en el caso uruguayo, con un signo gradualista y de liberalización acotada, que resulta distintivo en el horizonte de América Latina.<sup>40</sup>

Esta ingeniería gradualista es producto de la competencia inter e intrapartidaria: entre los tres partidos que integran el sistema uruguayo y al interior de ellos, por el juego de sus distintas fracciones. A ello hay que agregar la participación de los movimientos sociales, y en particular de la central sindical, participación que pudo tener mayores o menores al-

<sup>39</sup> La izquierda tuvo un papel muy destacado en el desarrollo de este referéndum y fue en esos lances que Tabaré Vázquez —el actual presidente— hizo sus primeras armas en política. Pero el Frente Amplio y su candidato presidencial triunfante se comprometieron firmemente a no derogar la Ley de Amnistía contra la cual se ventiló en su momento el referéndum. Y así ha sido, aunque el primer gobierno de la izquierda ha adoptado una interpretación de la Ley de Amnistía más flexible que la que mantuvieron los gobiernos precedentes de los partidos tradicionales. Esto ha permitido el procesamiento de militares y civiles (incluyendo al presidente Bordaberry, que inició el periodo de gobierno *de facto*) que no se consideran alcanzados por las normas de amnistía.

<sup>40</sup> Lanzaro, Jorge, “El Frente Amplio: un partido de coalición”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 12, 2000.

cances, dependiendo precisamente de la disposición de los partidos y especialmente de la actitud que tuvo en cada caso la izquierda nucleada en el Frente Amplio. Para éste, como para los movimientos sociales a los que ha estado hermanado, los plebiscitos y el referéndum fueron una herramienta que permitía sortear las instancias de decisión propias de la democracia representativa y obtener por esa vía una capacidad de oposición y una incidencia en los procesos de liberalización que en dichas instancias no alcanzaban a tener. Hubo así un efecto “moderador” agregado, tanto por los casos en que los plebiscitos y referéndums resultaron exitosos, como por el “potencial de amenaza” que estos procedimientos planteaban y que llevaron a una moderación anticipada de las iniciativas de liberalización.

El acto más significativo en el ciclo de la transición liberal y el que tuvo una proyección política a largo plazo fue el recurso de referéndum contra la ley que autorizaba la privatización de algunas empresas públicas y, en particular, de la telefónica estatal. Este referéndum se realizó en 1992 y determinó la derogación de dicha ley, por una mayoría abrumadora (72% de votos). Este resultado se logró gracias a una coalición “negativa” muy extensa que incluyó por supuesto a la izquierda y a los sindicatos, pero también a sectores importantes de dirigentes y votantes de los partidos tradicionales, que mostraron aquí sus posturas estatistas.<sup>41</sup> A partir de este mojón fundamental, la reforma del Estado se orientó menos a las privatizaciones y más a la modernización de las empresas públicas (incluyendo la desmonopolización y las aplicaciones del *new public management*).

Esto quiere decir que en el ejemplo uruguayo los actos de democracia directa —iniciados mayormente “desde abajo”— se acoplan a la competencia partidaria y, de hecho, hacen parte de ella. Operan pues como pieza complementaria de una democracia representativa integrada y fuerte, insertos en el contexto de un sistema de partidos consistente. Hay aquí una diferencia importante con las manifestaciones de este género que sobrevienen en sistemas de partidos de menor grado de institucionalización o francamente en crisis, en los cuales el plebiscito de las urnas se codea con el “plebiscito de las calles”, dando lugar a severas alteraciones de la

<sup>41</sup> Téngase en cuenta que en 1992 el voto contra la ley de privatizaciones alcanzó el 72%, mientras que el FA obtuvo el 21% de los votos en las elecciones de 1989 y el 30% en las elecciones consecutivas de 1994.

democracia representativa, al paso de experiencias de democracia plebiscitaria o populistas, impulsadas a veces “desde arriba”.

#### 6. *Control de la función pública y defensa ciudadana*

El control político funciona razonablemente en Uruguay, en particular con base en el desempeño parlamentario y por existir un sistema de partidos plural, competitivo e institucionalizado. De todos modos, en esta materia se pueden mencionar algunas novedades recientes.

##### *A. Junta Anticorrupción y nuevas normas en materia de control, transparencia y responsabilidad de la gestión pública*

La Ley núm. 17.060 del 23 de diciembre de 1998 dictó una serie de normas relativas al “uso indebido del poder público” (corrupción), estableciendo nuevas disposiciones en materia de control, transparencia y responsabilidad de la gestión pública, que complementan las existentes en esta materia desde hace décadas (especialmente las que ponen en obra al Tribunal de Cuentas).

Dicha ley creó la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado (denominada usualmente Junta Anticorrupción), que se integra por “tres personas de reconocida experiencia y solvencia profesional y moral”, designadas (y eventualmente destituidas) por el presidente de la República, en acuerdo con el Consejo de Ministros, con venia de la Cámara de Senadores otorgada por 3/5 del total de sus componentes.

La Junta tiene competencia en los delitos cometidos por funcionarios públicos contra la administración, la economía y la hacienda pública, así como en otros procedimientos establecidos en la propia ley, en particular:

- a) “Control social” y campañas de difusión para promover la transparencia pública y la responsabilidad de los funcionarios del Estado, incluyendo la debida publicidad de las adquisiciones y de la contratación de servicios.
- b) Declaración jurada de bienes e ingresos que deben realizar cada dos años los jerarcas con responsabilidades públicas, en una amplia lista que va desde el presidente de la República hasta los funcionarios encargados de la gestión tributaria y financiera. Las declaraciones



quedan en depósito y son archivadas en un registro que lleva la Junta.

- c) Contratos y movimientos de fondos a nivel internacional. Se crean figuras delictivas y procedimientos de vigilancia para prevenir y perseguir judicialmente actos de cohecho, sobornos y blanqueo de capitales.

#### *B. Auditoría Interna de la Nación*

La Ley 16.736 del 12 de enero de 1996 (Ley de Presupuesto Nacional, artículos 45-52) creó la Auditoría Interna de la Nación para reemplazar a la vieja Inspección General de Hacienda y unificar otros servicios, modernizando el sistema de control y asesoramiento en materia económico-financiera. La Auditoría cumple una función interna en la administración pública, que complementa los controles de la legalidad del gasto a cargo del Tribunal de Cuentas.

#### *C. Comisionado Parlamentario para el Control de las Cárceles*

La Ley núm. 17.684 del 29 de agosto de 2003 creó el Comisionado Parlamentario con el cometido de asesorar al Poder Legislativo en su función de control del cumplimiento de la normativa nacional e internacional que regula la situación de las personas privadas de libertad en virtud de proceso judicial, incluyendo la supervisión de los organismos encargados de la administración de los establecimientos carcelarios y de la reinserción social del recluso o liberado.

El Comisionado Parlamentario —que debe ser persona con reconocida especialización en derechos humanos y cuestiones carcelarias— será designado por la Asamblea General, en reunión de ambas cámaras, por tres quintos de sus componentes. Tendrá un mandato de cinco años, pudiendo ser reelecto por una sola vez.

El Comisionado Parlamentario tiene como función promover el respeto de los derechos humanos y vigilar las condiciones de vida de los reclusos. Está habilitado para formular recomendaciones a las autoridades carcelarias, que están obligadas a dar respuesta por escrito. Le cabe recibir denuncias o quejas, que darán lugar a una investigación administrativa sumaria, sin perjuicio de la posibilidad de presentar denuncia penal

cuando corresponda, pudiendo interponer los recursos de *habeas corpus* o de amparo. Para cumplir sus cometidos está autorizado a realizar inspecciones, promover estudios y pedir informes. Las actuaciones tendrán carácter reservado y confidencial.

Debe presentar una relatoría anual o informes extraordinarios ante la Asamblea General Legislativa. Todos los organismos y funcionarios competentes están obligados a cooperar con el Comisionado, y a su vez éste ha de cooperar con los organismos u organizaciones nacionales e internacionales que promuevan el respeto de los derechos humanos y asistan y defiendan los derechos de los encausados.

#### D. *Defensor del Vecino* (Ombudsman municipal)

En la Intendencia de Montevideo se creó el Defensor del Vecino (Decreto de la Junta Departamental de Montevideo núm. 30.592 del 18 de diciembre de 2003). Se trata de un *Ombudsman* municipal cuya función es “promover el respeto de los derechos humanos dentro del Departamento, el mejor cumplimiento de los servicios municipales y el logro de una mayor transparencia y eficacia de la gestión departamental”.

El Defensor del Vecino tiene un estatuto independiente y amplias facultades para cumplir sus funciones, pudiendo actuar de oficio o a petición de parte, sustanciando las denuncias o quejas que presenten los habitantes del Departamento.

El Defensor del Vecino es designado por la Junta Departamental (Parlamento municipal), por una mayoría de dos tercios, con base en una lista de candidatos propuesta por una comisión especialmente nombrada a tal efecto, integrada por todos los partidos con representación en la Junta. La comisión debe abrir un periodo de consultas sobre los precandidatos que seleccione, solicitando la opinión de organizaciones sociales y personalidades destacadas del Departamento. El Defensor del Vecino tiene un mandato inicial de seis años, prorrogables por tres más, sin posibilidades de reelección.

Vale aclarar que Montevideo es el departamento de la capital que concentra más del 40% de la población, y desde 1990 es gobernado por la izquierda (Frente Amplio, que llegó a obtener más del 60% de los votos del Departamento y lleva cuatro periodos consecutivos).

La creación del Defensor del Vecino se realizó con base en un acuerdo con el Partido Nacional.

La figura del Defensor del Vecino fue adoptada inicialmente —en términos parecidos y mediante un acuerdo político similar— por la Intendencia de Maldonado, otro de los departamentos más importantes del país, que al dictar la norma respectiva estaba gobernado por el Partido Nacional y desde 2005 es gobernado por el Frente Amplio (Decreto de la Junta Departamental de Maldonado núm. 3778 del 16 de mayo de 2003).

### *7. Regulación de los partidos políticos*

La vida de los partidos no ha sido en general objeto de una reglamentación específica, más allá de lo que deriva de las normas electorales contenidas en la Constitución y las leyes. Esta constante histórica —que deja anchos márgenes de autonomía y reposa de hecho en la autorregulación de los partidos— se mantiene en la nueva etapa democrática, con algunas novedades.

En efecto, la innovación más importante en lo que toca a los partidos proviene de la reforma de 1996 y hace parte de la nueva Constitución: teniendo en cuenta la incidencia del conjunto del régimen electoral, y particularmente el establecimiento de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias para la nominación de candidatos a presidente de la República e intendente municipal, organizadas y controladas públicamente por la Corte Electoral (artículo 77, numeral 12, Disposiciones Transitorias y Especiales, letra W, de la Constitución). Estas normas regulan asimismo la forma de elección de las convenciones partidarias, que deben actuar en ciertos casos como colegio elector, especialmente cuando ningún precandidato llega a la mayoría absoluta o al umbral reducido en la vuelta inicial de las elecciones primarias.

Estos procedimientos —que vienen con la exigencia de candidaturas únicas impuesta por la reforma de 1996— buscan ampliar las prácticas democráticas y remiten a la discusión acerca de los efectos de los sistemas de primarias sobre la fortaleza de los partidos, generada por la experiencia de otros países. Por lo demás, han obligado a los partidos a ajustar su vida a la nueva normatividad, incluso para mantener paralelamente elecciones internas reguladas por su propio estatuto, como en el caso del Frente Amplio.

*Financiamiento de los partidos políticos*

A pesar de que mucho se ha hablado del asunto y aunque hay en la materia algunos proyectos de ley en curso parlamentario, no existe todavía una regulación general del financiamiento de los partidos.

Los partidos se financian por aportes de sus dirigentes y por contribuciones privadas, más la adjudicación de fondos públicos en proporción a los votos obtenidos en las elecciones precedentes. Esta asignación se establece por ley en el periodo siguiente a la elección respectiva, fijando la partida a recibir por cada voto, que es administrada por la Corte Electoral.<sup>42</sup> De la suma resultante para cada partido, el 20% se asigna a la candidatura presidencial, 40% a las listas al Senado y 40% a las listas a diputados, en proporción a los votos obtenidos (leyes 17.157 del 20 de agosto de 1999 y 17.787 del 29 de junio de 2004).

Sólo para la elección nacional de 2004, pero sentando un precedente, la Ley 17.799 del 12 de agosto de ese mismo año, obligó a los candidatos a declarar la suma total gastada en su campaña (fórmula presidencial, Senado y diputados), incluyendo un detalle estimativo del gasto en publicidad (oral y escrita, televisión, vía pública, etcétera). Dicha ley exigió también la nómina de contribuyentes y las sumas aportadas por cada persona física o jurídica, estableciendo como límite para el conjunto de las donaciones, el 10% del gasto total presupuestado. El incumplimiento de estas normas acarrea la retención de los subsidios públicos.

En lo que toca a las campañas electorales, la Ley 16.019 del 5 de abril de 1989 impuso la veda de publicidad en las 48 horas anteriores a los comicios. Reduciendo hacia atrás el periodo de campaña y los insumos respectivos, posteriormente se estableció la prohibición de realizar publicidad en medios de comunicación masiva hasta treinta días antes de las elecciones primarias, nacionales o departamentales y hasta quince días antes en caso de segunda vuelta presidencial (leyes 17.045 del 14 de diciembre de 1998 y 17.818 del 6 de septiembre de 2004).

La citada Ley 17.045 dispuso que los canales de televisión y las radios de la red del servicio oficial (SODRE) otorgaran en forma gratuita a cada candidato presidencial de los partidos políticos con representación

<sup>42</sup> El subsidio por voto representó USD \$8.4 para 1999 y USD \$4.5 para 2004.

parlamentaria, un espacio en horario central para hacer llegar su mensaje a la población (5 minutos al inicio de la campaña y 15 minutos al final; si hay segunda vuelta, 15 minutos a cada candidatura). Todos los candidatos han de transmitir su mensaje a la misma hora y en determinados días hábiles. Una posibilidad similar se acuerda a los candidatos presidenciales de los partidos políticos con representación parlamentaria que, aun sin ganar en las primarias, hayan alcanzado un mínimo del 3% de los habilitados para votar.

El proyecto originario incluía normas sobre el acceso de los partidos a los medios privados de comunicación. No obstante, la asociación gremial que reúne a estas empresas logró frenar esta disposición. A cambio, se impuso la práctica de negociar con los partidos un espacio para que los canales de televisión transmitan en cadena el mensaje de cada candidato presidencial.

La misma Ley 17.045 establece que las consultas o encuestas realizadas el día del acto comicial —elecciones primarias, nacionales y departamentales, plebiscitos y referéndum— sólo podrán ser difundidas una vez culminado el horario de votación dispuesto por la Corte Electoral.

Un proyecto de ley elaborado recientemente por una comisión del Senado contiene un verdadero código general en estas materias, que recoge y amplía en forma sistemática las normas que se han venido dictando en los últimos años. El proyecto establece el financiamiento público de los gastos electorales y también del funcionamiento permanente de los partidos, con fórmulas similares a las de las leyes precedentes, agregando un porcentaje de incentivo para aquellos que cumplan con la cuota de género en sus listas de candidatos. Regula asimismo el financiamiento privado, los presupuestos de campaña y la rendición de cuentas. Extiende la normativa, previendo también el acceso gratuito y equitativo a los medios de comunicación de propiedad privada. En fin, proclama la autonomía de los partidos para dictar sus propios estatutos orgánicos, pero adopta una definición de partidos políticos, renueva el procedimiento de su inscripción ante la Corte Electoral y regula la existencia de las fundaciones partidarias.

Es un proyecto ambicioso que se aparta de la política de “pequeños pasos” seguida en este campo, pero no tiene aún sanción parlamentaria ni cuenta con la conformidad del Poder Ejecutivo, requerida para toda ley que genere gastos públicos.

### 8. *Discriminación positiva*

No hay normas sobre discriminación positiva, si bien el debate es creciente en el Parlamento y al interior de los partidos en referencia a la cuestión de género, particularmente con respecto al régimen de cuota femenina.

A pesar de haber sido un país de avanzada en América Latina, al establecer el voto femenino en 1932, Uruguay sigue sin sumarse a la tendencia predominante en la región desde mediados de los años noventa, que lleva a adoptar por ley sistemas de cuotas por sexo aplicadas a las listas electorales. Ha habido varios proyectos de ley en este sentido (el primero en 1988, el último en 2006), pero no han tenido andamio.

Uruguay parece seguir a este respecto el camino europeo de adopción voluntaria de la cuota por cada partido político. Aunque en realidad son muy pocas las colectividades con representación parlamentaria que han tomado esta medida y todas ellas constituyen agrupamientos de la constelación de la izquierda, nucleados en el Frente Amplio (Partido Socialista en 1992, Nuevo Espacio en 1998, Vertiente Artiguista en 2006).

Como se indicó, un proyecto de ley elaborado recientemente por una comisión del Senado establece el financiamiento público de los gastos electorales y también del funcionamiento permanente de los partidos, agregando un porcentaje de incentivo para aquellos que cumplan con la cuota de género en sus listas de candidatos (de acuerdo con las pautas que la propia ley establece).

### 9. *Candidaturas y movimientos políticos independientes*

La reforma constitucional de 1996 eliminó la antigua distinción entre “lemas” (partidos) permanentes y accidentales, en términos de acumulación de votos, que hasta ese momento sólo era autorizada para los “lemas permanentes” (nueva redacción del artículo 79, inciso 1).

Este cambio facilita formalmente la presentación de candidaturas y grupos políticos independientes. Lo que de todos modos viene a ser una posibilidad relativamente lejana, en un país con alta institucionalización de los partidos y del sistema de partidos en su conjunto.

TABLA 4. PLEBISCITOS Y REFERÉNDUMS EN URUGUAY (1985-2004)

<i>Fecha</i>	<i>Asunto</i>	<i>Tipo de consulta promovida</i>	<i>Origen de la iniciativa</i>	<i>Posición del gobierno</i>	<i>Posición del Frente Amplio</i>	<i>Resultado</i>
1989	Derogación de la Ley de Caducidad que impedía juzgar las violaciones de los derechos humanos durante la dictadura militar.	Referéndum	Movimientos sociales y fracciones de partidos	En contra	A favor	No aprobado
1989	Establece los criterios de ajuste de jubilaciones y pensiones.	Plebiscito	Movimientos sociales	A favor	A favor	Aprobado
1992	Derogación de cinco artículos de la Ley de Empresas Públicas.	Referéndum	Movimientos sociales	En contra	A favor	Aprobado
1994	Inconstitucionalidad de las modificaciones en el régimen jubilatorio y de pensiones por vía de rendición de cuentas.	Plebiscito	Movimientos sociales	En contra	A favor	Aprobado
1994	Establece que la educación recibirá al menos 27% del presupuesto nacional.	Plebiscito	Movimientos sociales	En contra	A favor	No aprobado
1998	Derogación de la Ley de Marco Regulatorio Energético (UTE).	Referéndum	Movimientos sociales	En contra	A favor	No llegó al mínimo requerido (25%)

TABLA 4. PLEBISCITOS Y REFERÉNDUMS EN URUGUAY (1985-2004) (continuación)

<i>Fecha</i>	<i>Asunto</i>	<i>Tipo de consulta promovida</i>	<i>Origen de la iniciativa</i>	<i>Posición del gobierno</i>	<i>Posición del Frente Amplio</i>	<i>Resultado</i>
1999	Derogación de artículos respecto a los plazos de prescripción y caducidad de reclamos laborales de la Ley de Inversiones.	Referéndum	Movimientos sociales	En contra	A favor	No llegó al mínimo requerido (25%)
1999	Consagra la autonomía presupuestal para el Poder Judicial.	Plebiscito	Movimientos sociales	En contra	A favor	No aprobado
1999	Derogación de la Ley de Seguridad Social (AFAP's).	Plebiscito	Movimientos sociales	En contra	A favor	No llegó al mínimo requerido (10%)
2001	Derogación de trece artículos de la primera Ley de Urgencia.	Referéndum	Movimientos sociales	En contra	No se pronuncia	No llegó al mínimo requerido (25%)
2002	Derogación de las normas de Ancel-Antel incorporadas en el presupuesto.	Referéndum	Movimientos sociales	En contra	A favor	El gobierno derogó la ley al alcanzarse las firmas
2003	Derogación de la Ley de desmonopolización y asociación de ANCAP.	Referéndum	Movimientos sociales	En contra	A favor	Aprobado
2004	Estatización de la propiedad y gestión de recursos acuíferos.	Plebiscito	Movimientos sociales	En contra	A favor	Aprobado





## REFORMA ELECTORAL EN EL SISTEMA POLÍTICO EN VENEZUELA

Allan R. BREWER-CARÍAS

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Las propuestas de reforma constitucional de 2007 para la creación de un Estado socialista.* III. *Reformas al régimen de gobierno.* IV. *Reformas a la forma de Estado.* V. *Las reformas al sistema electoral.* VI. *Reformas al sistema de partidos políticos.* VII. *Apreciación general.*

### I. INTRODUCCIÓN

El estudio de la llamada “tercera ola democratizadora”, relativa a la reforma política en América Latina, la cual en la mayoría de los países comprende el periodo 1978-2007, en el caso de Venezuela necesariamente abarca un periodo mayor, pues esa “ola” del proceso democratizador comenzó veinte años antes, es decir, en 1958, con la instauración del régimen democrático luego de la década militar autoritaria que se inició con el derrocamiento del presidente Rómulo Gallegos en 1948; el cual posteriormente, en 1999, comenzó a colapsar.

Este estudio sobre la reforma política y electoral en Venezuela, por tanto, abarca un complejo periodo de medio siglo (1958-2007) durante el cual, primero, se desarrolló el sistema democrático pluralista de partidos que funcionó durante cuatro décadas, hasta 1999; segundo, luego del colapso de dicho sistema, el mismo originó un sistema de gobierno autoritario de concentración del poder que se desarrolló bajo el marco de la Constitución de 1999; y tercero, con el proyecto de reforma constitucional sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007, y que fue rechazado en el referendo del 2 de diciembre de 2007, se buscó

transformar el Estado social y democrático de derecho en un Estado socialista.<sup>1</sup>

Durante la primera parte del periodo, hasta 1999, los partidos políticos fueron los artífices de la democracia pluralista y luego fueron los testigos de su propia crisis, provocada, en gran parte, por la incapacidad que demostraron en introducir a tiempo las reformas políticas que eran necesarias para asegurar no sólo la gobernabilidad de la democracia y su propia supervivencia, sino la transparencia, representación y rendición de cuentas del gobierno; o en haberlas adoptado parcial y tardíamente.

Ese régimen democrático que se estableció en Venezuela a partir de 1958 al amparo de las previsiones de la Constitución de 1961, y que estuvo en vigencia hasta 1999, se montó sobre un sistema presidencial de gobierno con amplia sujeción parlamentaria, es decir, de presidencialismo atenuado, lo que exigió siempre un necesario balance y contrapeso entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Los problemas políticos que se desarrollaron durante las cuatro décadas de democracia (1958-1999) que siguieron a la aprobación de la Constitución de 1961, fueron principalmente provocados por el desarrollo de un sistema de Estado de partidos que produjo la consolidación de la exclusiva representatividad de los partidos políticos en los órganos electos; la escasa participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos, excepto a través de los propios partidos y las elecciones y, particularmente, la excesiva centralización del poder, por el propio centralismo democrático en el funcionamiento interno de los partidos. Ello produjo progresivamente una relativa ausencia de transparencia y rendición de cuentas por el control progresivo del órgano legislativo por parte de los partidos políticos, lo que contribuyó a desdibujar la separación orgánica de poderes, afectando la gobernabilidad democrática.

Para finales de los años noventa, la crisis del sistema político de partidos puede decirse que había llegado a su etapa terminal, exigiéndose reformas para hacer efectiva la representatividad popular en los órganos electos, hacer realidad la participación democrática, asegurar la transpa-

<sup>1</sup> Las menciones que se hacen sobre la rechazada reforma constitucional de 2007 se refieren, por tanto, al proyecto de reforma constitucional sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007, y que, sin embargo, no entró en vigencia por haber sido rechazado por la voluntad popular, expresada en el referendo aprobatorio realizado el 2 de diciembre de 2007.

rencia y rendición de cuentas y, en fin, la gobernabilidad de la democracia. En ese contexto de crisis, en 1994 se produjo la reelección de Rafael Caldera, precisamente como candidato antipartido —habiendo sido él uno de los constructores del sistema democrático de partidos—, y en 1998 la elección de Hugo Chávez Frías, quien había intentado un golpe de Estado militar durante el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez en 1992, como candidato que también levantó la bandera antipartidos. A ella se agregó, también, la bandera de la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente como fórmula de solución de todos los males políticos nacionales, que tendría a su cargo la transformación del Estado y el establecimiento de un nuevo orden jurídico e institucional.

En ese contexto fue que se desarrolló el proceso constituyente de 1999, el cual, sin duda, hubiera podido ser una oportunidad excepcional para acometer la reforma del Estado y perfeccionar la democracia después de sus cuatro décadas de funcionamiento. Sin embargo, no fue así. La Asamblea Nacional Constituyente fue dominada con una abrumadora mayoría por los partidos que apoyaron al presidente de la República, de manera que la Constitución no fue producto de consenso o conciliación alguna, sino que fue impuesta por esa mayoría. Con ese apoyo, la Asamblea Constituyente dio un golpe de Estado contra la Constitución mediante la intervención de todos los poderes públicos constituidos y que habían sido recién electos, violando el principio democrático y las previsiones de la Constitución de 1961 todavía vigente, y cuya interpretación judicial le había dado nacimiento.

El resultado del trabajo constituyente fue la sanción de una nueva Constitución que luego fue aprobada mediante referéndum el 15 de diciembre de 1999. Sin embargo, la entrada en vigencia del nuevo texto fue traumática, pues su violación comenzó a producirse por la misma Asamblea Constituyente una semana después de ser aprobada por el pueblo, y antes de su publicación, mediante la emisión de un “Decreto de Régimen de Transición del Poder Público”, al cual, aun cuando no formaba parte de la Constitución, el Tribunal Supremo de Justicia, que fue el principal producto de ese mismo régimen de transición, se encargó de legitimar y darle rango constitucional. De esta manera se dio comienzo a la implementación del marco autoritario que la Constitución contenía, utilizándose para ello el régimen de transitoriedad constitucional —fuera de la Constitución— que adoptó la Asamblea con el aval del Tribunal

Supremo; marco que se buscó consolidar con el proyecto de reforma constitucional sancionado por la Asamblea Nacional en noviembre de 2007 a propuesta del presidente de la República, mediante la instauración de un Estado socialista, centralista y militarista, el cual fue rechazado en el referendo del 2 de diciembre de 2007.

En todo caso, en los años siguientes a 2000, la Constitución de 1999 se aplicó a medias, y a pesar de las floridas disposiciones que contiene sobre división y distribución del poder, el sistema político que resultó fue un sistema de concentración extrema del poder en manos del Ejecutivo, y de centralismo de Estado a pesar del ropaje federal que continúa existiendo. El sistema de gobierno al amparo de la Constitución se tornó mucho más presidencialista, al haberse consolidado el predominio exacerbado del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes públicos por el control que ha ejercido sobre el partido de gobierno, habiendo pasado a dominar políticamente a la Asamblea Nacional, la cual, además, desde 2000, es unicameral. A través de ello, el Poder Ejecutivo ha concentrado más poder, controlando políticamente todos los demás poderes del Estado, particularmente el Poder Judicial y el electoral, con lo que los problemas de gobernabilidad, representatividad y control se han agravado y la participación se ha convertido en una ilusoria movilización popular, dada la centralización del poder en perjuicio de la Federación y de los municipios. A partir de 2006, éstos fueron siendo sustituidos como la unidad política primaria que debían ser conforme a la Constitución, por unos concejos comunales que no tenían asidero constitucional, pero en los cuales se pretendió centrar la participación popular mediante el manejo de ingentes recursos, pero sin autonomía política alguna, ya que sus integrantes no son electos y dependen directamente del presidente de la República, siendo controlados por el partido de gobierno. Este sistema fue el que se buscó constitucionalizar con el rechazado proyecto de reforma constitucional que había sido sancionado por la Asamblea Nacional en noviembre de 2007.

La concentración del poder en el presidente, a pesar de los principios constitucionales, por otra parte, ha originado que no pueda haber transparencia alguna en la gestión pública, la cual no es controlada efectivamente por los órganos del Estado llamados a hacerlo, en particular por el poder ciudadano, por lo cual no hay posibilidad alguna de exigir rendición de cuentas. Por ello, la posibilidad de gobernabilidad democrática

ha sido mínima, y lo que ha existido es un sistema de gobierno autoritario que ha concentrado y centralizado todos los poderes del Estado. En esta forma, utilizando mecanismos electorales, en fraude a la propia democracia y a la Constitución, se ha venido minando progresivamente la democracia representativa, pretendiendo sustituirla por una democracia participativa, que de democracia sólo tiene el nombre, pues excluye formalmente la representatividad. Esto fue lo que la rechazada reforma constitucional de 2007 había propuesto consolidar en la propia Constitución, configurándose en sí misma, también, como un fraude a la Constitución, pues las transformaciones fundamentales al Estado que contenía exigían, conforme a la Constitución de 1999, el procedimiento de convocatoria a una Asamblea Constituyente (artículo 347).

En efecto, en líneas generales el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 apuntaba, *por una parte*, a la conformación de un Estado del poder popular o del poder comunal, estructurado desde los consejos comunales como unidades políticas primarias u organizaciones sociales no electas mediante sufragio universal, directo y secreto, supuestamente dispuestos para canalizar la participación ciudadana, pero conforme a un sistema de conducción centralizado desde la cúspide del Poder Ejecutivo nacional, donde no hay autonomías territoriales; y *por la otra*, a la estructuración de un Estado socialista, sustituyendo al sistema de libertad económica y Estado de economía mixta que existe en el país, por un sistema de economía estatista y colectivista, sometido a una planificación centralizada, minimizando el rol del individuo y eliminando todo vestigio de libertad económica y de propiedad privada.

Es decir, se trataba de una modificación que implicaba una transformación radical del Estado y la creación de un nuevo ordenamiento jurídico, lo que conforme al artículo 347 de la Constitución ineludiblemente requería la convocatoria y elección de una Asamblea Nacional Constituyente, no pudiendo hacerse dicha modificación mediante el procedimiento de “reforma constitucional”, pues lo que contenía el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, definitivamente no consistía sólo en “una revisión parcial de la Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto constitucional”, que es lo que podría realizarse mediante el procedimiento de la “reforma constitucional” (artículo 342), que sólo exige la discusión y sanción del proyecto por la Asamblea Nacional y un referendo aprobatorio.

En conclusión, las exigencias de reformas al sistema político para perfeccionar la democracia que se planteaban en 1998, en fraude a la Constitución de 1961, abrieron la vía para la convocatoria en 1999 de una Asamblea Nacional Constituyente, la cual no sólo violó la Constitución de 1961 cuya interpretación le dio origen, sino la propia Constitución que sancionó en 1999, sentando las bases de una transitoriedad constitucional conforme a la cual, al margen de la propia Constitución y utilizando los propios mecanismos electivos, en fraude a la democracia, se ha venido demoliendo la propia democracia representativa para sustituirla por un sistema de participación directa del pueblo, comandado por un presidente de la República. Éste, a tal efecto, en fraude a la Constitución, el 15 de agosto de 2007 propuso la transformación radical del Estado mediante un anteproyecto de “reforma constitucional” para trastocar el Estado federal, social y democrático de derecho, en un Estado socialista, centralizado y militarista, buscando, incluso, perpetuarse en el poder al proponer la introducción de la reelección presidencial indefinida, lo cual se recogió en el proyecto de reforma constitucional sancionado por la Asamblea Nacional en noviembre de 2007 y que, sin embargo, fue rechazado en el referendo del 2 de diciembre de 2007.

En este marco histórico, luego del colapso del sistema democrático de partidos pluralistas y con posibilidad de alternancia, las reformas de 1999 condujeron a su desmoronamiento definitivo, siendo sustituido por un sistema de partido hegemónico único, imbricado en el propio Estado y, por tanto, financiado directa e indirectamente con fondos públicos, a pesar de la prohibición constitucional en la materia; prohibición que se propuso eliminar en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, con el que se buscaba establecer, sólo, que el Estado podía financiar “actividades electorales”.

De esta forma, Venezuela, con la Constitución de 1999, llena de contradicciones constitucionales (una Federación centralizada y sin Senado; un Poder Legislativo y una delegación legislativa ilimitada; y una penta división del poder con una concentración inusitada del poder en el órgano político representativo), comenzó la constitucionalización del camino hacia el autoritarismo, el cual se buscaba consolidar con el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007. La democracia, por tanto, con ese esquema constitucional, difícilmente puede ser efectiva, y menos aún el Estado de derecho.

## II. LAS PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2007 PARA LA CREACIÓN DE UN ESTADO SOCIALISTA

### 1. *La propuesta de transformación del Estado democrático descentralizado de derecho en un Estado socialista centralizado*

El presidente de la República, durante todo 2007, y en particular en su discurso de presentación del anteproyecto de Constitución ante la Asamblea Nacional en agosto de 2007, señaló que el propósito central de la reforma propuesta era “la construcción de la Venezuela bolivariana y socialista”; es decir, sembrar “el socialismo en lo político y económico”, lo que no se había hecho en la Constitución de 1999. Cuando ésta se sancionó, dijo, “no proyectábamos el socialismo como camino”, agregando que “así como el candidato Hugo Chávez repitió un millón de veces en 1998, «vamos a Constituyente», el candidato presidente Hugo Chávez dijo: «vamos al socialismo», y todo el que votó por el candidato Chávez votó por ir al socialismo”, de manera que por ello, el anteproyecto de Constitución que presentó es para “la construcción del socialismo bolivariano, el socialismo venezolano, nuestro socialismo, nuestro modelo socialista”, cuyo “núcleo básico e indivisible [es] la comunidad... donde los ciudadanos y las ciudadanas comunes tendrán el poder de construir su propia geografía y su propia historia”. Y todo ello bajo la premisa de que “sólo en el socialismo será posible la verdadera democracia”, pero de una supuesta “democracia” que, como señala la propuesta del presidente en el proyecto de reforma constitucional al artículo 136 de la Constitución, sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007 y rechazado por referendo el 2 de diciembre del mismo año, “no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población”. Es decir, una “democracia” que no es democracia, pues no hay democracia sin elección de representantes.

Todas estas propuestas las resumió el presidente en su discurso, así:

...en el terreno político, profundizar la democracia popular bolivariana; en el terreno económico, preparar las mejores condiciones y sembrarlas para la construcción de un modelo económico productivo socialista, nuestro modelo, lo mismo en lo político: la democracia socialista; en lo económi-

co, el modelo productivo socialista; en el campo de la administración pública incorporar novedosas figuras para aligerar la carga, para dejar atrás el burocratismo, la corrupción, la ineficiencia administrativa, cargas pesadas del pasado que todavía tenemos encima como rémoras, como fardos en lo político, en lo económico, en lo social.

El artículo 2o. de la Constitución define a Venezuela como un Estado democrático y social de derecho y de justicia, con lo que se sigue la tradición del constitucionalismo contemporáneo, construido —precisamente— para diseñar un Estado no socialista, tal como se recogió en la Constitución de la República Federal de Alemania de 1949 (artículo 20,1), en la Constitución española de 1978 (artículo 1o.) y en la Constitución de Colombia de 1991 (artículo 1o.). La propuesta de crear un Estado socialista cambiaba, por tanto, radicalmente la concepción del Estado democrático y social de derecho y de justicia.

En particular, las referencias al Estado socialista estaban en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, en lo que se refería al artículo 16, donde se buscaba crear las comunas y comunidades como “el núcleo espacial básico e indivisible del Estado socialista venezolano”; al artículo 70, donde al definirse los medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio directo de su soberanía, se indicaba que era “para la construcción del socialismo”, haciéndose mención a las diversas asociaciones “constituidas para desarrollar los valores de la mutua cooperación y la solidaridad socialista”; al artículo 112, donde se indicó, en relación con el modelo económico del Estado, que era para crear “las mejores condiciones para la construcción colectiva y cooperativa de una economía socialista”; y al artículo 113, que buscaba precisar la necesidad de la constitución de “empresas mixtas y/o unidades de producción socialistas”.

Además, en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 también se buscaba derogar y sustituir el artículo 158 de la Constitución de 1999 que definía a la descentralización como política nacional, para “profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales”, y establecer en cambio que “el Estado promoverá como política nacional, la participación protagónica del pueblo, transfiriéndole poder y creando las mejores condiciones para la construcción de una democracia socialista”.



Con ello se buscaba igualmente modificar el sentido del artículo 4o. de la Constitución que califica a la República Bolivariana de Venezuela como un “Estado federal descentralizado”, ya que el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 buscaba centralizar totalmente el Estado y eliminar todo vestigio de descentralización como organización y política pública, de autonomía territorial y de democracia representativa a nivel local, es decir, el municipio como la unidad política primaria en el territorio.

En tal sentido, en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 se buscaba eliminar el principio fundamental de descentralización y autonomía territorial establecido en el artículo 16 de la Constitución de 1999, que exige que la división político territorial de la República garantice siempre “la autonomía municipal y la descentralización político administrativa”, que son elementos básicos de la democracia de participación (autonomía y descentralización). En cambio, se proponía una división territorial que sólo garantizaba “la participación del poder popular” pero bajo el control del poder central.

En definitiva, como lo indicó el presidente de la República en su discurso de presentación del anteproyecto, “el desarrollo de lo que nosotros entendemos por descentralización, porque el concepto cuartorrepblicano de descentralización es muy distinto al concepto que nosotros debemos manejar. Por eso, incluimos aquí la participación protagónica, la transferencia del poder y crear las mejores condiciones para la construcción de la democracia socialista”.

## *2. La propuesta de transformación del Estado promotor de economía mixta a un Estado socialista de economía estatal centralizada*

La Constitución de 1999, siguiendo la orientación del constitucionalismo contemporáneo en materia del régimen de las relaciones económicas y el papel que en las mismas corresponde a la iniciativa privada y al propio Estado, se montó sobre un modelo económico de economía mixta, basado en el principio de la libertad como opuesto al de economía dirigida, similar al que existe en todos los países occidentales. Este sistema económico se fundamenta en la libertad económica, la iniciativa privada y la libre competencia, pero con la participación del Estado como promotor del desarrollo económico, regulador de la actividad económica, y planificador con la participación de la sociedad civil.

Conforme a esa orientación, la Constitución de 1999 estableció un sistema de economía mixta, es decir, de economía social de mercado que se fundamenta en la libertad económica, pero que debía desenvolverse conforme a principios de justicia social que requerían de la intervención del Estado. Ese régimen socioeconómico, conforme al artículo 299 de la Constitución de 1999, se fundamenta en los siguientes principios: justicia social, democratización, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. Por ello, el mismo artículo constitucional dispone expresamente que el Estado, “conjuntamente con la iniciativa privada”, debe promover

el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia, equidad del crecimiento de la economía, para garantizar una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta.

Como lo precisó la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en la sentencia núm. 117 del 6 de febrero de 2001, se trata de “un sistema socioeconómico intermedio entre la economía de libre mercado (en el que el Estado funge como simple programador de la economía, dependiendo ésta de la oferta y la demanda de bienes y servicios) y la economía interventora (en la que el Estado interviene activamente como el «empresario mayor»)”, conforme al cual, el texto constitucional promueve “expresamente la actividad económica conjunta del Estado y de la iniciativa privada en la persecución y concreción de los valores supremos consagrados en la Constitución”; persiguiendo “el equilibrio de todas las fuerzas del mercado y la actividad conjunta del Estado e iniciativa privada”. Conforme a este sistema, dijo la Sala Constitucional en esa sentencia, la Constitución “propugna una serie de valores normativos superiores del régimen económico, consagrando como tales la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado y fundamentalmente el del Estado social de derecho (*Welfare State*, Estado de bienestar o Estado socialdemócrata), esto es, un Estado social opuesto al autoritarismo”.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 85-88, 2001, pp. 212-218.

La aplicación práctica de ese modelo constitucional, en todo caso, provocó el desenvolvimiento de una economía basada en la libertad económica y la iniciativa privada, pero con una intervención importante y necesaria del Estado para asegurar los principios de justicia social que constitucionalmente debían orientar el régimen económico; lo que se ha acrecentado por el hecho de ser el Estado el titular desde siempre del dominio público sobre el subsuelo.

Sin embargo, en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 se buscaba cambiar radicalmente ese modelo, acentuando el desequilibrio existente entre lo público y lo privado, y transformarlo en un sistema de economía estatal de planificación centralizada, propia de un Estado y economía socialistas, y de capitalismo de Estado.

En tal sentido, en primer lugar se buscaba eliminar la libertad económica como derecho constitucional al libre ejercicio de las actividades económicas. En efecto, el artículo 112 de la Constitución establece como uno de los principios fundamentales del sistema constitucional, el derecho de todas las personas de poder dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en la Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social, a cuyo efecto el Estado está obligado a promover “la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país”. En el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 se eliminaba este derecho constitucional y la libertad económica, al buscarse sustituir esta norma por otra que sólo definía una política estatal para promover “el desarrollo de un modelo económico productivo, intermedio, diversificado e independiente, fundado en los valores humanísticos de la cooperación y la preponderancia de los intereses comunes sobre los individuales, que garantice la satisfacción de las necesidades sociales y materiales del pueblo, la mayor suma de estabilidad política y social y la mayor suma de felicidad posible”; agregándose que el Estado, asimismo, “fomentará y desarrollará distintas formas de empresas y unidades económicas de propiedad social, tanto directa o comunal como indirecta o estatal, así

como empresas y unidades económicas de producción y/o distribución social, pudiendo ser éstas de propiedad mixta entre el Estado, el sector privado y el poder comunal, creando las mejores condiciones para la construcción colectiva y cooperativa de una economía socialista”.

Es decir, en un artículo como el 112, ubicado en el capítulo constitucional sobre los derechos económicos, simplemente se buscaba derogar y eliminar el derecho al libre ejercicio de las actividades económicas y la propia libertad económica. Ello, por supuesto, era contrario al principio de la progresividad en materia de derechos humanos y constitucionales que se garantiza en el artículo 19 de la Constitución, y se configuraba como una transformación fundamental del Estado.

En el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 también se propuso cambiar radicalmente el régimen de la actividad económica y establecerse en el artículo 113 una serie de limitaciones a la misma que iban mucho más allá de la restricción de los monopolios y la posición dominante de las empresas, buscándose pasar a una economía pública o estatal, la que se privilegiaba junto a los medios de producción socialista.

En esta orientación, se propuso agregar a la norma que en general no se permitirían actividades, acuerdos, prácticas, conductas y omisiones de las y los particulares que vulnerasen los métodos y sistemas de producción social y colectiva con los cuales se afectase la propiedad social y colectiva o impidieran o dificultasen la justa y equitativa concurrencia de bienes y servicios. Ello dejaba a la absoluta discrecionalidad de lo que dispusieran las autoridades públicas, la posibilidad misma de actividades particulares en materia económica.

Por otra parte, otro de los pilares fundamentales de la Constitución de 1999, además de la libertad económica, es la garantía del derecho de propiedad privada, el cual, conforme al artículo 115 de la Constitución de 1999, se concibe como el derecho que tiene toda persona “al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes”, aun cuando sometida a “las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general”. Dicha garantía implica que “sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización”, puede ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes.

En el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 se proponía cambiar radicalmente el régimen del derecho de propiedad privada,

el cual se eliminaba de la Constitución como “derecho constitucional”, quedando reducida “la propiedad privada” (sin el carácter de “derecho constitucional”) a la que se reconocía “sobre los bienes de uso y consumo y medios de producción”, quedando por tanto minimizada y marginalizada en relación con la propiedad pública.

Asimismo, en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, respecto del artículo 115 de la Constitución, en lugar de garantizarse el derecho de propiedad privada, lo que se proponía era que se reconocieran y garantizaran “las diferentes formas de propiedad”, las cuales se enumeraban como la propiedad pública; la propiedad social, que podía ser indirecta o directa, y en este caso propiedad comunal o propiedad ciudadana; la propiedad colectiva; la propiedad mixta, y la propiedad privada, que se definía como aquella que pertenecía a personas naturales o jurídicas y que se reconocía “sobre bienes de uso y consumo, y medios de producción legítimamente adquiridos”. La propiedad privada, en consecuencia, se buscaba que dejara de ser un derecho constitucional, quedando reducida a los bienes de uso y consumo y a los medios de producción.

### III. REFORMAS AL RÉGIMEN DE GOBIERNO

Durante el periodo 1958-1999, el sistema de gobierno venezolano se caracterizó por ser un gobierno presidencial con sujeción parlamentaria, en el cual el Poder Ejecutivo estaba sometido a múltiples controles e injerencias por parte del antiguo Congreso, a través del Senado y de la Cámara de Diputados.

El sistema de balance y contrapesos se había establecido en la Constitución de 1961 con un relativo predominio del Parlamento, entre otros factores, como reacción a los sistemas autoritarios que habían caracterizado al sistema político antes de 1958.

Por ello, conforme a la Constitución de 1961, el gobierno, para funcionar, necesitaba del apoyo del Poder Legislativo, lo que dio origen a múltiples alianzas y coaliciones político-partidistas, habiendo sido excepcional, durante el periodo, que un presidente de la República contara con mayoría absoluta en el Parlamento. La democracia representativa, en todo caso, requería ser perfeccionada, y a ello apuntaban las aspiraciones y expectativas que se abrieron con la convocatoria al proceso constituyente de 1999.

1. *Reformas de 1999 para reequilibrar las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo*

En efecto, después de 40 años de proceso democrático (1958-1998), con motivo del proceso constituyente de 1999, el cual fue provocado por la crisis de los partidos políticos y, particularmente, por la falta de los mismos en dar la respuesta reformista requerida, que fue lo que los caracterizó a partir de los años ochenta, en la Constitución de 1999 se introdujeron diversas reformas políticas que supuestamente buscaban reequilibrar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y, en particular, apuntaban a minimizar el protagonismo que habían tenido los partidos políticos.

El resultado de las mismas en la práctica, en primer lugar, fue la ruptura de equilibrio entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, en el sentido de que el sistema presidencial, tal como se diseñó, sólo podía funcionar si el Ejecutivo controla políticamente al Legislativo, es decir, la gobernabilidad del sistema depende de dicho control, pues a la vez es el Legislativo el que controla a los otros poderes del Estado; y en segundo lugar, en vez de lograrse la despartidización del sistema, lo que ocurrió fue la virtual desaparición del pluralismo partidista tradicional y su sustitución por un sistema de partido dominante —que en 2007 se ha buscado convertirlo en un partido único— comandado por el propio presidente de la República y los altos funcionarios del Estado, produciéndose una imbricación entre partido y Estado nunca antes conocida en el país.

En relación con las reformas que en la Constitución de 1999 se introdujeron respecto del funcionamiento del régimen presidencial, se destacan las siguientes:

A. *Facultades legislativas del presidente*

a. Poder y veto de la legislación

Al sistema tradicional de veto a las leyes que siempre ha tenido el presidente de la República, mediante el cual, dentro de los 10 días que tiene para su promulgación, puede devolverlas a la Asamblea Nacional, sea para su modificación (veto parcial) o para el levantamiento de su sanción

(veto total), se agregó un mecanismo de control preventivo de constitucionalidad de las leyes mediante solicitud que a tal efecto el presidente de la República puede formular ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, dentro del mismo lapso de promulgación (artículo 214).

#### *b. Emisión de decretos leyes*

En la Constitución de 1999 se ampliaron en forma exorbitante las potestades legislativas del presidente de la República, autorizándolo a emitir decretos leyes en dos aspectos específicos: en primer lugar, en cuanto a la organización de la administración pública ministerial, que dejó de ser atribución del Poder Legislativo y pasó a ser competencia exclusiva del presidente de la República (artículo 236.20); en segundo lugar en materia de legislación delegada, mediante la cual el presidente no sólo está autorizado para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera por un periodo determinado de tiempo, previa habilitación por el órgano legislativo —como se regulaba en la Constitución de 1961—, sino que se ha regulado la posibilidad de una auténtica e ilimitada delegación legislativa por parte de la Asamblea Nacional en el presidente de la República, para legislar también en un lapso determinado pero sobre cualquier materia. Ello, en la práctica de los últimos años, ha originado que casi toda la legislación básica del país haya sido dictada a través de decretos leyes (artículo 203), mediante las delegaciones de 2002 y de 2007, esta última incluso a pesar de que el partido de gobierno domina la totalidad de los escaños en la Asamblea Nacional.

Con ello, el proceso de consulta pública de los proyectos de ley que la Constitución impone a la Asamblea Nacional (artículos 206 y 211) se ha burlado, y la reserva legal prevista en la Constitución para regular por la representación popular materias específicas como la legislación relativa a los derechos fundamentales ha sido ignorada.

#### *c. La iniciativa legislativa*

Si bien el presidente de la República continúa teniendo iniciativa para la propuesta de proyectos de leyes al Parlamento, la Constitución ha ampliado la iniciativa hacia todos los poderes del Estado respecto de las leyes que les conciernen, y ha dispuesto la posibilidad de iniciativa popu-

lar de proyectos de leyes por un número de personas equivalente al 0.1% de los inscritos en el registro electoral (artículo 204).

*d. Definición del presupuesto*

Si bien la Constitución de 1999 ha continuado reservando al Poder Ejecutivo la iniciativa de la presentación a la Asamblea Nacional de los proyectos de ley de presupuesto (artículo 313), la misma puede decirse que amplió las potestades ejecutivas en relación con la ejecución del presupuesto y con el endeudamiento público mediante la regulación expresa del sistema de presupuestos plurianuales y leyes generales de endeudamiento, abriendo incluso la posibilidad del establecimiento de fondos extra presupuesto para el manejo de ingresos extraordinarios, lo que ha implicado que la gestión financiera del Estado escape de toda disciplina presupuestaria (artículos 311 y siguientes). Ello se buscaba constitucionalizar en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007.

En cuanto a las potestades de la Asamblea Nacional en materia presupuestaria, la Constitución fue precisa al disponer que la misma puede alterar las partidas presupuestarias, pero no puede autorizar medidas que conduzcan a la disminución de los ingresos públicos, ni gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del proyecto de ley (artículo 313).

*e. Convocatoria a referendo o plebiscito*

La Constitución de 1961, siguiendo la tradición constitucional anterior, sólo regulaba las líneas maestras de la democracia representativa mediante elecciones periódicas, y no establecía posibilidad alguna de mecanismos de democracia directa. La posibilidad de realización de referendos consultivos sólo se admitió en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1993.

En contraste, la Constitución de 1999, en paralelo a la regulación del sistema de sufragio como instrumento de la democracia representativa, estableció múltiples mecanismos de democracia directa, entre los que se encuentran los referendos consultivos, los revocatorios, los aprobatorios y los abrogatorios (artículos 71-74). Salvo de los referendos revocatorios, en los cuales la iniciativa es siempre popular, en los referendos consultivos nacionales y en los referendos abrogatorios se atribuye iniciativa



al presidente de la República. Igualmente en los casos de referendos aprobatorios de tratados, acuerdos o convenios internacionales (artículo 236.22).

En 2004 se efectuó, después de múltiples inconvenientes y de la consolidación del control del Poder Ejecutivo sobre el Poder Electoral, un referendo revocatorio presidencial que se convirtió en un referendo “ratificatorio” no previsto en la Constitución. En el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 se buscaba consolidar dicha tendencia, dificultando además la participación, al aumentarse el porcentaje necesario para disparar la iniciativa popular, encasillársela dentro del ámbito del Consejo Nacional Electoral, y aumentarse el porcentaje de votación requerido para su aprobación.

#### *B. Poderes presidenciales no legislativos*

En el ejercicio de sus funciones en relación con los funcionarios ejecutivos, el presidente de la República ejerce sus funciones con entera independencia, salvo en los casos de designación del procurador general de la República y de los jefes de misiones diplomáticas permanentes, para lo cual se requiere previa autorización de la Asamblea Nacional (artículo 236.15).

##### *a. Formación del gabinete*

Al presidente de la República le corresponde exclusivamente la designación del vicepresidente ejecutivo, cargo que se concibe en la Constitución como el de un órgano directo del presidente y su colaborador inmediato, de su libre nombramiento y remoción (artículo 238). No se trata, por tanto, de ningún mecanismo institucional para establecer atenuaciones de parlamentarismo al presidencialismo, sino —al contrario— de un instrumento para reforzar el presidencialismo.

Al vicepresidente le corresponden, entre otras atribuciones, la de colaborar con el presidente en la acción de gobierno; coordinar la administración pública de acuerdo con las instrucciones del presidente; proponerle el nombramiento y remoción de los ministros; nombrar funcionarios; presidir el Consejo de Ministros, previa autorización del presidente, y suplir sus faltas temporales (artículo 239). El vicepresidente, por tanto,

en realidad no pasa de ser un coordinador del gabinete por delegación presidencial, lo cual puede contribuir a aligerar las cargas del jefe del Estado y del gobierno. En el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 se buscaba cambiar el nombre al vicepresidente ejecutivo por “primer vicepresidente”, y se establecía la posibilidad de nombramiento de varios otros vicepresidentes para que actuasen como especie de delegados presidenciales en las regiones y territorios del país.

El presidente de la República también tiene la potestad exclusiva de designar a los ministros, también concebidos como sus órganos directos, los cuales reunidos integran el Consejo de Ministros. Este órgano colectivo ministerial debe ser presidido por el presidente de la República, y si bien el vicepresidente puede ser autorizado para presidirlo, para la validez de las decisiones que en ese caso se adopten, éstas deben ser ratificadas por el presidente de la República (artículo 242).

#### *b. Destitución de ministros*

Al igual que el vicepresidente, los ministros son de la libre remoción o destitución por el presidente de la República. El vicepresidente sólo está facultado para proponerle la remoción de los mismos (artículo 239.3).

#### *c. Voto de censura al vicepresidente y a los ministros*

Con la creación del cargo de vicepresidente en la Constitución de 1999 se estableció, además de la posibilidad de voto de censura respecto de los ministros que se regulaba en la Constitución de 1961, la posibilidad para la Asamblea Nacional de aprobar una moción de censura al vicepresidente ejecutivo con una votación no menor de las 3/5 partes de sus integrantes, la cual implica su remoción (artículo 240) con la consecuencia de que el funcionario removido no puede optar al cargo de vicepresidente ejecutivo o de ministro por el resto del periodo presidencial.

Debe indicarse que en contrapeso a esta potestad legislativa, que no se ha puesto aún en práctica, la Constitución de 1999 dispuso la posibilidad para el presidente de la República de poder disolver la Asamblea Nacional en caso de que se produzca la remoción del vicepresidente ejecutivo como consecuencia de la aprobación de tres mociones de censura dentro de un mismo periodo constitucional. Ésta es la única posibilidad que tiene el presidente de la República de disolver la Asamblea, hecho que se

puede considerar como de difícil materialización, salvo que la propia Asamblea lo provoque al aprobar el tercer voto de censura. En todo caso, el decreto de disolución conllevaría la convocatoria de elecciones para una nueva legislatura dentro de los 60 días siguientes a su disolución. En ningún caso la Asamblea puede ser disuelta en el último año de su periodo constitucional (artículo 240).

En cuanto a los ministros, la Asamblea Nacional puede aprobar mociones de censura a los ministros, en cuyo caso, si la misma se adopta con el voto de no menos de las 3/5 partes de los integrantes presentes de la Asamblea Nacional, ello implica la remoción del ministro censurado (artículo 246). En este caso, el ministro removido no puede optar al cargo de ministro ni de vicepresidente ejecutivo por el resto del periodo presidencial.

### *C. Poderes de control del Poder Legislativo sobre el presidente*

En el sistema presidencial venezolano, los ministros no sólo pueden ser llamados a comparecer ante la Asamblea Nacional y ser interpelados, sino que tienen iniciativa propia para participar en los debates de la misma. Además, como se dijo, la Asamblea puede aprobar votos de censura contra los ministros. Se trata, sin duda, en este caso, de injertos parlamentarios al sistema presidencial, que de aplicarse en un sistema de separación de poderes efectivo, podrían contribuir a atenuar el presidencialismo.

#### *a. El derecho de palabra en la Asamblea*

Los ministros tienen derecho de palabra en la Asamblea Nacional y en sus comisiones (artículo 211); y además pueden tomar parte en los debates de la Asamblea Nacional, aun cuando, por supuesto, sin derecho al voto (artículo 245).

#### *b. Las interpelaciones y la obligación de comparecencia ante la Asamblea*

Por otra parte, la Asamblea Nacional puede convocar a los ministros para que comparezcan ante ella, como parte de los poderes de control de

la Asamblea Nacional en relación con los ministros, mediante las interpelaciones y las preguntas, además de cualquier otro mecanismo que establezcan las leyes y su reglamento (artículo 222).

Todos los funcionarios públicos, incluyendo los ministros, están obligados, bajo las sanciones que establece la ley, a comparecer ante las comisiones parlamentarias y a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones. En ejercicio del control parlamentario, la Asamblea puede declarar la responsabilidad política de los ministros y solicitar al Poder Ciudadano que intente las acciones a que haya lugar para hacer efectiva tal responsabilidad (artículo 223).

#### *c. Mensajes y memorias ante la Asamblea*

El presidente de la República debe presentar personalmente un mensaje anual ante la Asamblea Nacional en el cual debe dar cuenta de los aspectos políticos, económicos, sociales y administrativos de su gestión (artículo 237).

En cuanto a los ministros, éstos están obligados a presentar ante la Asamblea Nacional, dentro de los primeros 60 días de cada año, una memoria razonada y suficiente sobre la gestión del despacho en el año inmediatamente anterior (artículo 244).

La Constitución no regula expresamente la realización de debate alguno sobre el mensaje o las memorias, ni sobre la aprobación o no de las mismas.

#### *d. Poderes parlamentarios de investigación*

La Asamblea Nacional puede ejercer su función de control sobre el Poder Ejecutivo y la administración pública mediante los siguientes mecanismos: las interpelaciones, las investigaciones, las preguntas, las autorizaciones y las aprobaciones parlamentarias previstas en la Constitución y en la ley, y cualquier otro mecanismo que establezcan las leyes y su reglamento (artículo 222).

En ejercicio del control parlamentario, la Asamblea puede declarar la responsabilidad política de los funcionarios públicos y solicitar al Poder Ciudadano que intente las acciones a que haya lugar para hacer efectiva tal responsabilidad.

Por otra parte, tanto la Asamblea como sus comisiones pueden realizar las investigaciones que juzguen convenientes en las materias de su competencia, de conformidad con el reglamento (artículo 223). Esta facultad de investigación, sin embargo, no afecta las atribuciones de los demás poderes públicos. No obstante, en cuanto a los jueces, éstos están obligados a evacuar las pruebas para las cuales reciban comisión de la Asamblea Nacional y de sus comisiones (artículo 224).

Todos los funcionarios públicos están obligados, bajo las sanciones que establezcan las leyes, a comparecer ante dichas comisiones y a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones. Esta obligación comprende también a los particulares; quedando a salvo los derechos y garantías que la Constitución consagra (artículo 223). A los efectos de asegurar la aplicación de esta norma constitucional se ha dictado la Ley sobre el Régimen para la Comparecencia de Funcionarios y Funcionarias Públicos y los o las Particulares ante la Asamblea Nacional o sus Comisiones de 2001.

*e. Poderes relativos al nombramiento y destitución de miembros del gabinete*

Como se ha dicho, el presidente de la República tiene competencia exclusiva para la designación y remoción de los miembros de su gabinete (vicepresidente y ministros), y sólo en los casos de votos de censura aprobados por la Asamblea Nacional con la mayoría calificada exigida en la Constitución, esta última decisión implicaría la remoción del funcionario.

*D. La incompatibilidad del ejercicio de funciones ejecutivas por los diputados*

Siguiendo un clásico principio del sistema presidencial, el artículo 191 de la Constitución de 1999 dispone que los diputados a la Asamblea Nacional, si llegasen a aceptar o ejercer cargos públicos, pierden su investidura, deslindando así la separación de los poderes. En la rechazada reforma constitucional de 2007 se buscaba eliminar este principio y establecer el contrario, propio de los sistemas parlamentarios, en el sentido de que los diputados podían aceptar y ejercer cargos públicos sin perder su investidura cuando fueran designados por el presidente de la Repúbli-

ca, a cuyo efecto se debían desincorporar temporalmente, y podían reincorporarse a la Asamblea al cesar sus funciones y concluir el periodo para el cual hubieran sido electos.

## *2. La acentuación del presidencialismo con las rechazadas propuestas de reforma constitucional de 2007*

Con el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 se buscaba exacerbar aún más el presidencialismo, asignándose en el artículo 236 de la Constitución nuevas atribuciones del presidente de la República, y ampliar las que tenía, en la siguiente forma:

- 1) Se le atribuía la competencia para no sólo dirigir las acciones del gobierno, sino del Estado, y además coordinar las relaciones con los otros poderes públicos nacionales en su carácter de jefe de Estado (artículo 236.2).
- 2) Se le atribuía una nueva competencia general no sólo en materia de “la ordenación y gestión del territorio”, sino del “régimen territorial del Distrito Federal, los estados, los municipios, dependencias federales y demás entidades regionales, de acuerdo con la ley nacional” (artículo 236.3). Con ello desaparecía de nuevo todo vestigio de autonomía y división territorial, ya que la materia ni siquiera era competencia del legislador, sino del Poder Ejecutivo.
- 3) Se le atribuía al presidente una nueva competencia general para “crear o suprimir las provincias federales, territorios federales, ciudades federales, distritos funcionales, municipios federales, regiones marítimas y distritos insulares, según lo establecido en esta Constitución, designar y remover sus autoridades, conforme a la ley, asimismo podrá crear ciudades comunales de acuerdo con esta Constitución” (artículo 236.4). Así, todo lo que concierne al territorio y su división quedaba en manos del jefe de Estado.
- 4) Se le atribuía la competencia para “formular el Plan Nacional de Desarrollo y dirigir su ejecución” (artículo 236.20), eliminándose la necesaria aprobación por parte de la Asamblea Nacional en relación con la formulación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo que disponía la Constitución de 1999 (artículo 236.18).

- 5) En lugar de “dirigir la fuerza armada nacional en su carácter de comandante en jefe, ejercer la suprema autoridad jerárquica de ella y fijar su contingente” y de “ejercer el mando supremo de la fuerza armada nacional, promover sus oficiales a partir del grado de coronel o capitán de navío, y nombrarlos para los cargos que les son privativos”, como establecen los artículos 236.5 y 236.6 de la Constitución de 1999, se buscaba establecer en la rechazada reforma de 2007 que el presidente tenía la competencia para “comandar la fuerza armada nacional bolivariana en su carácter de comandante en jefe, ejerciendo la suprema autoridad jerárquica en todos sus cuerpos, componentes y unidades, determinando su contingente” (artículo 236.7), y “promover a los oficiales y las oficialas de la fuerza armada nacional bolivariana en todos los grados y jerarquías y designarlos o designarlas para los cargos correspondientes” (artículo 236.8).
- 6) Se le atribuía al presidente competencia para “decretar la suspensión o restricción de garantías” en caso de que se declarasen estados de excepción (artículo 236.9), cuando en el artículo 236.7 de la Constitución de 1999 sólo se autoriza al presidente a “restringir” garantías, pero nunca a “suspenderlas”. Esta atribución se buscaba ratificar, además, en la rechazada reforma propuesta respecto del artículo 337 de la Constitución, que ampliaba los poderes presidenciales en los estados de excepción (artículos 338 y 339).
- 7) Por último, además de la clásica competencia de “administrar la hacienda pública nacional”, en la rechazada reforma al artículo 236.13 se le atribuía al presidente competencia para administrar “las reservas internacionales, así como el establecimiento y regulación de la política monetaria, en coordinación con el Banco Central de Venezuela”.

Por otra parte, además de en el artículo 236 de la Constitución, en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, en otras normas constitucionales, se asignaban al presidente de la República nuevas y amplias competencias en la siguiente forma:

- a) En el artículo 11 se le asignaba al presidente de la República competencia para “decretar regiones estratégicas de defensa a fin de garantizar la soberanía, la seguridad y defensa en cualquier parte del territorio y espacios geográficos de la República” y para “decretar

autoridades especiales en situaciones de contingencia, desastres o cualquier otra que requiera la intervención inmediata y estratégica del Estado”.

- b) En el artículo 16 se le asignaba al presidente competencia para crear por decreto las ciudades comunales cuando en la totalidad de su perímetro se hayan establecido las comunidades organizadas, las comunas y los autogobiernos comunales.
- c) En el mismo artículo 16, además, se le asignaba competencia al presidente de la República, en Consejo de Ministros, previo acuerdo aprobado por la mayoría de los diputados de la Asamblea Nacional, para “decretar regiones marítimas, territorios federales, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra entidad que establezca esta Constitución y la ley”.
- d) También en el artículo 16 se atribuía al “gobierno nacional”, que dirige el presidente de la República, competencia para la elaboración y activación de una misión distrital con el respectivo plan estratégico funcional con motivo de la creación de un distrito funcional.
- e) En el mismo artículo 16 se le asignaba al Poder Ejecutivo Nacional, cuyo jefe es el presidente de la República, competencia para designar y remover a las autoridades respectivas de las regiones marítimas, territorios federales, Distrito Federal, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra entidad que estableciera la Constitución y la ley.
- f) En el artículo 18 se atribuía al “Poder Ejecutivo”, cuyo jefe es el presidente de la República, con la colaboración y participación de todos los entes del poder público nacional, estatal y municipal, así como del Poder Popular, sus comunidades, comuna, consejos comunales y demás organizaciones sociales, el disponer

...todo lo necesario para el reordenamiento urbano, reestructuración vial, recuperación ambiental, logros de niveles óptimos de seguridad personal y pública, fortalecimiento integral de la infraestructura del hábitat de las comunidades, sistemas de salud, educación, cultura, deporte y recreación, recuperación total de su casco y sitios históricos, construcción de un sistema de pequeñas y medianas ciudades a lo largo de sus ejes territoriales de expansión.



- g) En el artículo 141 se le asignaba al “Poder Ejecutivo” competencia para establecer como “administraciones públicas”, mediante reglamentos organizativos y funcionales, a “las misiones”, como “organizaciones de variada naturaleza, creadas para atender a la satisfacción de las más sentidas y urgentes necesidades de la población, cuya prestación exige de la aplicación de sistemas excepcionales, e incluso experimentales”.
- h) En el artículo 318 se le asignaba al presidente de la República o al “Ejecutivo Nacional” competencia para, en coordinación con el Banco Central de Venezuela, fijar “las políticas monetarias” y ejercer “las competencias monetarias del poder nacional”; conjuntamente con el Banco Central de Venezuela, “lograr la estabilidad de precios y preservar el valor interno y externo de la unidad monetaria”; compartir con el Banco Central de Venezuela la función “de participar en la formulación y ejecución de la política monetaria, en el diseño y ejecución de la política cambiaria, en la regulación de la moneda, el crédito y fijación de las tasas de interés”; y como administrador de la hacienda pública nacional, administrar y dirigir las reservas internacionales de la República manejadas por el Banco Central de Venezuela.
- i) En el artículo 321 se atribuía al “jefe del Estado”, en el marco de su función de administración de las reservas internacionales, el establecer, en coordinación con el Banco Central de Venezuela y al final de cada año, el nivel de las reservas necesarias para la economía nacional, así como el monto de las reservas excedentarias, las cuales se debían destinar a fondos que “disponga el Ejecutivo Nacional para inversión productiva, desarrollo e infraestructura, financiamiento de las misiones y, en definitiva, el desarrollo integral, endógeno, humanista y socialista de la nación”. Es decir, con la rechazada propuesta de reforma, todas las competencias en materia de política monetaria y financiera se buscaba que estuvieran en manos del jefe del Ejecutivo Nacional.

### *3. Instituciones de rendición de cuentas*

La Constitución de 1999 declara al gobierno de la República como democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsa-

ble, pluralista y de mandatos revocables (artículo 6o.), a cuyo efecto ha establecido algunas instituciones relativas a la rendición de cuentas, particularmente de los funcionarios electos, regulando además, entre los referendos constitucionales, el referendo revocatorio de los mandatos de elección popular.

Sobre la rendición de cuentas, en cuanto al presidente de la República, la Constitución se limitó a establecer que cada año, dentro de los 10 primeros días siguientes a la instalación de la Asamblea Nacional, en sesiones ordinarias, debe presentar un mensaje en el que debe dar cuenta de los aspectos políticos, económicos, sociales y administrativos de su gestión durante el año inmediatamente anterior (artículo 237).

En cuanto a los diputados a la Asamblea Nacional, además de disponer que los mismos están obligados a cumplir sus labores con dedicación exclusiva, en beneficio de los intereses del pueblo, y a mantener una vinculación permanente con sus electores, atendiendo sus opiniones y sugerencias y manteniéndolos informados acerca de su gestión y la de la Asamblea (artículo 197), les impone la obligación de dar cuenta anualmente de su gestión a los electores, estando sometidos al referendo revocatorio del mandato (artículo 197).

En cuanto a los gobernadores de los estados, en una incomprensible reacción contra el rol de la representación política en los consejos legislativos estatales, en la Constitución se dispuso que aquéllos deben rendir cuenta de su gestión, anual y públicamente, sólo ante el contralor del Estado. Ante los consejos legislativos sólo deben presentar un informe (artículo 161), sin establecer modalidad alguna de debate o de aprobación.

Ahora bien, en relación con el tema de la rendición de cuentas, debe hacerse mención al referendo revocatorio como institución de democracia directa que deriva del principio constitucional de que “todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables” (artículo 72). Por tanto, la revocación de mandatos se configura como uno de los “medios (en lo político) de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía” (artículo 70).

Ahora bien, la revocatoria del mandato de los funcionarios electos (presidente de la República, gobernadores de estado, alcaldes y diputados a la Asamblea Nacional, legisladores estatales y concejales municipales) sólo puede producirse mediante la realización de un referendo revocatorio, el cual, conforme al artículo 72 de la Constitución, se rige por las siguientes reglas:

- 1) Sólo puede efectuarse una vez transcurrida la mitad del periodo de gobierno para el cual fue electo el funcionario.
- 2) La solicitud de la convocatoria de un referendo sólo puede tener su origen en una iniciativa popular, respaldada por un número no menor del 20% de electores inscritos en el Registro Civil y Electoral en la correspondiente circunscripción electoral para el momento de presentación de la solicitud. Debe señalarse, además, que en ningún caso se puede hacer más de una solicitud de revocación del mandato durante el periodo para el cual fue elegido el funcionario.
- 3) La solicitud se debe formular ante el Consejo Nacional Electoral, órgano al cual compete la organización, administración, dirección y vigilancia de los referendos (artículo 293.5).
- 4) Al referendo revocatorio convocado deben concurrir, como votantes, un número de electores igual o superior al 25% de los electores inscritos en el Registro Electoral para el momento de la votación.
- 5) Para que se produzca la revocatoria del mandato de un funcionario público electo, debe votar a favor de la revocación un número igual o mayor al número de electores que lo eligieron. En este caso, se considera revocado el mandato del funcionario y debe entonces procederse de inmediato a cubrir la falta absoluta de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución (artículos 72 y 233).

Todas estas reglas se buscaba cambiar en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, mediante el cual se pretendía hacer el referendo revocatorio menos participativo y más dificultoso, y establecer, en primer lugar, en vez de que la solicitud de convocatoria del mismo corresponda directamente, como un derecho popular, a un número no menor del 20% de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción, que “se podrá solicitar al Consejo Nacional Electoral la activación del mecanismo para que los electores y electoras inscritos e inscritas en la correspondiente circunscripción del Registro Electoral, en un número no menor del treinta por ciento, soliciten la convocatoria de un referendo para revocar su mandato”, distorsionando la iniciativa popular; en segundo lugar, en vez de exigirse que sólo concurren al referendo un número de electores igual o superior al 25% de los electores inscritos para que se considere válido el referendo, se proponía requerir que concurrieran al referendo el 40% de los electores inscritos; y en tercer lugar, adicional-

mente a la exigencia de que se considere revocado el mandato cuando voten a favor de la revocatoria “igual o mayor número de electores que eligieron al funcionario”, se buscaba exigir que fuera “mayor el total de votos a favor que el total de votos en contra”, así hubieran votado por la revocatoria más electores que los que habían elegido al funcionario, con lo cual el referendo revocatorio se distorsionaba en un “referendo ratificador”.

Por otra parte, en cuanto al presidente de la República, considerándose la revocatoria del mandato como falta absoluta, en caso de aprobarse debe procederse a cubrir la falta según que ésta ocurra durante los primeros cuatro años de los seis del periodo constitucional o durante los dos últimos. En el primer caso debe procederse a una nueva elección presidencial, para que quien resulte electo complete el periodo constitucional por los dos años restantes; en el segundo caso, el vicepresidente ejecutivo es quien debe asumir la Presidencia hasta completar dicho periodo (artículo 233).

La Constitución sólo reguló expresamente los efectos de la revocatoria sobre el funcionario revocado respecto de los diputados a la Asamblea Nacional, en cuyo caso éstos no pueden optar a cargos de elección popular en el siguiente periodo constitucional (artículo 198). Nada se reguló en los casos de referendos revocatorios de mandato de otros funcionarios.

En cuanto a los referendos revocatorios, como se dijo, la única experiencia que ha habido en Venezuela fue la del referendo revocatorio efectuado el 15 de agosto de 2004 respecto del presidente de la República Hugo Chávez Frías, quien había sido electo en agosto de 2000 con una votación de 3,757,774 electores. En dicho referendo de 2004 votaron a favor de la revocatoria de su mandato 3,989,008 electores, es decir, un número mayor de aquellos que lo eligieron, por lo que conforme al artículo 72 de la Constitución se debía considerar revocado su mandato y se debía proceder de inmediato a realizar una elección para cubrir la falta absoluta que se había producido.

Sin embargo, dicho referendo revocatorio del mandato presidencial, por una interpretación del Consejo Nacional Electoral —evidentemente contraria a la Constitución— contenida en una normativa dictada mediante un acto administrativo, y luego por una frase inserta en una sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, fue

convertido, de golpe, en un “referendo ratificatorio” del mandato del presidente de la República, institución que no tiene asidero constitucional alguno. Dicha experiencia, por lo demás, fue traumática desde el punto de vista de la participación popular: los más de tres millones de electores que firmaron la petición solicitando la convocatoria del referendo, en dos intentos —en 2002 y 2003—, mediante la publicación de la lista de los mismos por un diputado del partido de gobierno (la llamada “Lista de Tascón”), fueron sistemática e impunemente discriminados en sus relaciones con el Estado, de manera que los que eran funcionarios fueron destituidos, los que aspiraban a ser incorporados a la función pública fueron descartados, y todos los que tenían que hacer gestiones ante la administración para el ejercicio de los más elementales derechos (por ejemplo, la obtención de su cédula de identidad o un pasaporte) fueron acosados.

Difícilmente, en esas circunstancias, se podrá efectuar algún otro intento de referendo en el país, ya que el simple ejercicio de un derecho constitucional de petición, convierte al peticionario en un excluido político.

#### 4. *El acentuado militarismo*

La Constitución de 1999, también dentro de sus innovaciones, consagró un acentuado esquema militarista como no se conocía en la última centuria; lo cual, si se agrega al presidencialismo como forma de gobierno y a la concentración de poderes en la Asamblea Nacional y el presidente de la República, cuando éste la controla, pone en evidencia el autoritarismo como forma de gobierno.

En la Constitución, en efecto, se eliminó toda idea de sujeción o subordinación de la autoridad militar a la autoridad civil; dándose, al contrario, una gran autonomía a la autoridad militar y a la fuerza armada, con la posibilidad incluso de intervenir sin límites en funciones civiles, bajo la única comandancia general del presidente de la República. Ello se evidencia, por ejemplo, tanto en la incorporación de algunas regulaciones como en la ausencia de las mismas:

- 1) Se eliminó la tradicional prohibición que existía en el constitucionalismo histórico respecto del ejercicio simultáneo de la autoridad civil con la autoridad militar.

- 2) Se eliminó el control civil parlamentario en relación con la promoción de militares de alto rango, y que había sido diseñado por los hacedores de la República a comienzos del siglo XIX. Esa promoción, en la Constitución, es una atribución exclusiva de la fuerza armada y de su comandante general, el presidente de la República (artículo 331).
- 3) Se eliminó la norma que establecía el carácter apolítico de la institución militar y su carácter no deliberante, lo cual abrió el camino para que la fuerza armada delibere e intervenga en los asuntos que estén resolviendo los órganos del Estado.
- 4) Se eliminó de la Constitución la obligación de la fuerza armada de velar por la estabilidad de las instituciones democráticas que antes estaba prevista expresamente.
- 5) Se eliminó la obligación de la fuerza armada de obedecer la Constitución y las leyes, cuya observancia debía estar siempre por encima de cualquier otra obligación, como lo establecía la Constitución anterior.
- 6) Por vez primera en la historia del país se le concedió a los militares el derecho al voto (artículo 330), lo cual ha mostrado ser políticamente incompatible con el principio de obediencia.
- 7) La nueva Constitución estableció el privilegio de que el Tribunal Supremo de Justicia debe decidir si hay méritos para juzgar a los militares de alto rango de la fuerza armada (artículo 266.3), lo cual siempre había sido un privilegio procesal reservado a altos funcionarios civiles, como el presidente de la República.
- 8) Se sujetó el uso de cualquier tipo de armas en el país a la autoridad de la fuerza armada (artículo 324), control éste que antes estaba atribuido a la administración civil.
- 9) Se estableció la posibilidad de poder atribuir a la fuerza armada funciones de policía administrativa (artículo 329).
- 10) Se adoptó el concepto de la doctrina de seguridad nacional (artículo 326), definida de forma total, global y omnicomprendiva, conforme a la cual, como había sido desarrollada en los regímenes militares de América Latina en los años setenta, casi todo lo que suceda en la nación concierne a la seguridad del Estado, incluso el desarrollo económico y social.

Todo esto dio origen a un esquema militar que fue una novedad constitucional y ha venido conduciendo a una situación en la que la fuerza armada, con el soporte del jefe de Estado, se ha apoderado de la administración civil del Estado, como ha venido ocurriendo en los últimos años. Todas estas disposiciones muestran un cuadro constitucional de militarismo verdaderamente único en la historia política y constitucional de América Latina, que no se encuentra ni siquiera en las Constituciones de los anteriores regímenes militares.

De esta forma, el militarismo se ha apoderado del Estado, de manera que aun cuando el régimen autoritario que se ha establecido no haya sido fruto de un golpe militar, en definitiva, otro valor fundamental para la democracia como es la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida, por el apoderamiento militar del Estado y su imbricación con el partido único, se ha resquebrajado, habiendo quedado el respeto al Estado de derecho como otro valor pospuesto por todas las entidades y sectores de la sociedad.

Con el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, el esquema militarista del Estado se acentuaba. En tal sentido, además de buscar cambiar el nombre de la fuerza armada nacional por fuerza armada bolivariana (artículos 156.8, 236.6, 328 y 329), y de sus componentes: ejército, armada, aviación y guardia nacional, por ejército nacional bolivariano, armada nacional bolivariana, aviación nacional bolivariana, guardia nacional bolivariana y milicia nacional bolivariana (artículo 329); en la rechazada propuesta se buscaba reformar los artículos 328 y 329 de la Constitución, con lo que se cambiaba radicalmente el carácter de la institución militar como una institución profesional, apolítica y no deliberante al servicio de la República, por una milicia al servicio del jefe de Estado y de su parcialidad política.

En cuanto al artículo 328 de la Constitución de 1999, el mismo dispone que la fuerza armada nacional constituye “una institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la nación y asegurar la integridad del espacio geográfico” mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional, de acuerdo con la Constitución y con la ley. La norma agrega que “en el cumplimiento de sus funciones, está al servicio exclusivo de la nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política

alguna”, siendo sus pilares fundamentales “la disciplina, la obediencia y la subordinación”.

En la rechazada propuesta de reforma al artículo 328, en primer lugar, se eliminaba la previsión constitucional de que la fuerza armada es una “institución esencialmente profesional, sin militancia política”, y en su lugar se establecía que constituía “un cuerpo esencialmente patriótico popular y antiimperialista”. Con ello desaparecía la institución militar como institución profesional, y desaparecía la prohibición de que la misma no tuviera militancia política, definiéndoselo como “patriótico popular y antiimperialista”, con lo que se buscaba abrir el camino constitucional para la integración de la fuerza armada en el partido político de su comandante en jefe, quien ejerce la suprema autoridad jerárquica en todos sus cuerpos, componentes y unidades (como se proponía en la rechazada reforma del artículo 236.6 de la Constitución).

En segundo lugar, entre los objetivos de la fuerza armada, además de ser organizada conforme a la Constitución de 1999 para “garantizar la independencia y soberanía de la nación y asegurar la integridad del espacio geográfico”, se proponía agregar, además, que era para “preservarla de cualquier ataque externo o interno”.

En tercer lugar, en lugar de establecerse que esos objetivos se deben lograr “mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional”, el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 buscaba regular que dichos objetivos se debían lograr “mediante el estudio, planificación y ejecución de la doctrina militar bolivariana, la aplicación de los principios de la defensa militar integral y la guerra popular de resistencia, la participación permanente en tareas de mantenimiento de la seguridad ciudadana, y conservación del orden interno, así como la participación activa en planes para el desarrollo económico, social, científico y tecnológico de la nación”. Se buscaba así incorporar, en esta forma, la “doctrina militar bolivariana” como elemento esencial de la actuación de la fuerza armada, aun cuando se desconociera su contenido exacto; se incorporaban elementos de guerrilla como “la guerra popular de resistencia”, y se buscaba convertir a la fuerza armada en organización de policía nacional, al quererle atribuir la competencia en materia de seguridad ciudadana y conservación del orden interno. Además, con la previsión de que entre sus funciones estaba la de participar en forma “activa en planes para el



desarrollo económico, social, científico y tecnológico de la nación”, se buscaba constitucionalizar la militarización del Estado y la administración pública.

En cuarto lugar, en vez de establecerse, como lo prevé la Constitución de 1999, que en el cumplimiento de sus funciones, la fuerza armada “está al servicio exclusivo de la nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna”, el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 se proponía sustituir esta disposición por la indicación de que en “el cumplimiento de su función, estará siempre al servicio del pueblo venezolano en defensa de sus sagrados intereses y en ningún caso al de oligarquía alguna o poder imperial extranjero”. La consecuencia de este cambio era la eliminación de la prohibición impuesta constitucionalmente a la fuerza armada de que pudiera estar al servicio de persona o parcialidad política alguna, lo que de nuevo buscaba abrir el camino constitucional para la integración de la fuerza armada en el partido político de su comandante en jefe, quien ejerce la suprema autoridad jerárquica en todos sus cuerpos, componentes y unidades (como se proponía en la reforma del artículo 236.6 de la Constitución), quien la podía poner a su servicio o al servicio del partido del gobierno.

Además, en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, respecto del artículo 236.7, se buscaba atribuir al presidente de la República, en tal carácter de comandante en jefe, la potestad de promover a sus oficiales en todos los grados y jerarquías y designarlos o designarlas para los cargos correspondientes (artículo 236.7), lo que constituía el instrumento para asegurar la sujeción política de los mismos.

En quinto lugar, además de establecerse que sus pilares fundamentales son la Constitución y las leyes, así como la disciplina, la obediencia y la subordinación, en el rechazado proyecto de reforma se proponía agregar que “sus pilares históricos están en el mandato de Bolívar: «Libertar a la patria, empuñar la espada en defensa de las garantías sociales y merecer las bendiciones del pueblo»”.

En cuanto al artículo 329 de la Constitución de 1999, éste dispone que “el ejército, la armada y la aviación tienen como responsabilidad esencial la planificación, ejecución y control de las operaciones militares requeridas para asegurar la defensa de la nación”, y en cuanto a la guardia nacional, la misma debe “cooperar en el desarrollo de dichas operaciones y tendrá como responsabilidad básica la conducción de las operaciones exigidas para el mantenimiento del orden interno del país”. La norma

agrega que “la fuerza armada nacional podrá ejercer las actividades de policía administrativa y de investigación penal que le atribuya la ley”. En el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, respecto del artículo 329, en primer lugar se buscaba aumentar a cinco los componentes militares de la fuerza armada bolivariana, como cuerpos de tierra, mar y aire, organizados administrativamente así: el ejército nacional bolivariano, la armada nacional bolivariana, la aviación nacional bolivariana, la guardia nacional bolivariana y la milicia nacional bolivariana.

En segundo lugar, se buscaba disponer en la norma constitucional que los cinco componentes o cuerpos militares se debían “estructurar en unidades combinadas de guarnición, unidades combinadas de adiestramiento y unidades de operaciones conjuntas, tanto en el nivel táctico como en el nivel estratégico, a efectos del cumplimiento de su misión”.

Con todas estas reformas, que fueron rechazadas en el referendo del 2 de diciembre de 2007, se buscaba acentuar el carácter político de la fuerza armada y el militarismo del Estado, que se había iniciado conforme a las normas de la propia Constitución de 1999, en las cuales ya había desaparecido “el carácter apolítico y no deliberante” de la fuerza armada que establecía el artículo 132 de la Constitución de 1961; la obligación esencial que tenía la fuerza armada nacional, conforme a ese mismo artículo, de asegurar “la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y las leyes, cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación”; la tradicional prohibición de que la autoridad militar y la civil no podían ejercerse simultáneamente, que establecía el artículo 131 de la Constitución de 1961; y el control por parte de la Asamblea Nacional respecto de los ascensos de los militares de alta graduación (artículo 331, C, de la Constitución de 1961).

#### IV. REFORMAS A LA FORMA DE ESTADO

La forma del Estado venezolano, desde que se creó la República en 1811, y luego desde que se reconstituyó la República en 1830, ha sido siempre formalmente la de una Federación, en la cual el poder público está distribuido en el territorio en tres niveles, entre entidades políticas territoriales autónomas: el nivel nacional (República), el nivel estatal (estados) y el nivel municipal (municipios), cuya respectiva autonomía política garantiza la propia Constitución.

Con todos sus altibajos, y a pesar de la tendencia a centralizar la Federación, ésta ha sido la forma del Estado que siempre se ha tenido, y que implica la distribución vertical del poder público. Esta forma del Estado federal, sin embargo, aun cuando sin eliminarla formalmente, desaparecía en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, de nuevo en fraude a la Constitución.

1. *El rechazado proyecto de desmoronar la forma federal del Estado y vaciar de contenido territorial a la Federación*

En efecto, en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, si bien no se eliminaba expresamente la “Federación”, o la “forma federal” del Estado, la misma se vaciaba en tal forma de contenido que materialmente desaparecía.

En particular, en cuanto a los estados y municipios sobre cuya concepción se monta el sistema federal, conforme a la rechazada reforma que se propuso del artículo 16, si bien no se los eliminaba expresamente de la norma, desaparecía la garantía constitucional de la autonomía municipal y la descentralización político-administrativa que establece la Constitución de 1999 como condición esencial de la división territorial, buscándose sentar, en consecuencia —con el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007—, las bases para vaciarlos de sentido y de competencias.

Además, en cuanto a los municipios, en el rechazado proyecto de reforma constitucional se les quitaba el carácter de unidad política primaria que el artículo 168 de la Constitución de 1999 les garantizaba conforme a una tradición constitucional que se remonta a comienzos del siglo XX, y, en cambio, se disponía que “la unidad política primaria de la organización territorial nacional es la ciudad”, entendida ésta como “todo asentamiento poblacional dentro del municipio, e integrada por áreas o extensiones geográficas denominadas comunas”.

Estas comunas, conforme al mismo artículo 16, se proponía que fueran “las células sociales del territorio y estarán conformadas por las comunidades, cada una de las cuales constituirá el núcleo territorial básico e indivisible del Estado socialista venezolano, donde los ciudadanos y las ciudadanas tendrán el poder para construir su propia geografía y su propia historia”. Y se concluía indicando que “a partir de la comunidad y

la comuna, el poder popular desarrollará formas de agregación comunitaria político-territorial, las cuales serán reguladas en la ley nacional, y que constituyan formas de autogobierno y cualquier otra expresión de democracia directa”.

El rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 en relación con el artículo 16 agregaba, además, que “la ciudad comunal se constituye cuando en la totalidad de su perímetro se hayan establecido las comunidades organizadas, las comunas y el autogobierno comunal”, y se disponía, pura y simplemente, que serían creadas por decreto del presidente de la República en Consejo de Ministros.

Pero además, en la rechazada propuesta de reforma al artículo 136, relativo al poder público, se precisaba el esquema, indicándose que

...el poder popular se expresa constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de los consejos comunales, consejos de trabajadores y trabajadoras, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores, consejos deportivos, consejos de la juventud, consejos de adultos y adultas mayores, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad, y otros entes que señale la ley.

Asimismo, que el poder popular “no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población”. Se trataba, en definitiva, de la eliminación de la democracia representativa y de la autonomía política local, es decir, de la descentralización política como condición para la participación política. Con ello se buscaba establecer que los titulares de los órganos del poder público no fueran electos democráticamente, lo que es contrario al principio democrático representativo constitucional.

## *2. La rechazada propuesta para una nueva división territorial de la República sujeta al poder central y con autoridades no electas*

Con todo el esquema antes indicado, lo que se había sancionado como proyecto de reforma constitucional en noviembre de 2007, rechazado mediante referendo del 2 de diciembre de 2007, había sido el descuartizamiento de la forma federal del Estado, que —como se dijo— implica

la división política del territorio en “entidades políticas”, es decir, que gozan esencialmente de autonomía política territorial, y cuyo gobierno, como lo exige el artículo 6o. de la Constitución, debe ser entre otros aspectos “electivo”.

En efecto, en lugar de la organización política de la República montada en la división del territorio nacional en el de los estados, el del distrito capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales, y la exigencia de que el territorio se organice en municipios, y en todas esas entidades (excepto las dependencias federales que nunca se regularon legislativamente y los territorios federales que desaparecieron) con gobiernos democráticos electos mediante sufragio, en la reforma que se propuso del artículo 16 lo que se buscaba establecer era que “el territorio nacional se conforma a los fines político-territoriales y de acuerdo con la nueva geometría del poder, por un Distrito Federal, en el cual tendrá su sede la capital de la República Bolivariana de Venezuela, por los estados, las regiones marítimas, los territorios federales, los municipios federales y los distritos insulares”.

Por otra parte, en lugar de que el territorio se organice en municipios como lo exige la Constitución de 1999, lo que se buscaba establecer con la rechazada reforma constitucional era que “los estados se organizan en municipios” (artículo 16), los que por tanto se buscaba que desaparecieran si una parte del territorio se convertía en alguna de las entidades antes mencionadas, quitándoselas a un estado. Por ello es que precisamente el municipio hubiera desaparecido, de haberse aprobado la reforma, como unidad política primaria en la organización nacional, como lo regula la Constitución de 1999.

Además, conforme al rechazado proyecto de reforma de 2007, en relación con el mismo artículo 16 de la Constitución, y dejando aparte las reformas de orden local ya referidas mediante las cuales el municipio se lo quería vaciar en las comunidades, comunas y ciudades a partir de las cuales se proponía desarrollar el poder popular, se buscaba autorizar al presidente de la República, en Consejo de Ministros, para que “previo acuerdo aprobado por la mayoría simple de los diputados y diputadas de la Asamblea Nacional”, pudiera “decretar regiones marítimas, territorios federales, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra enti-

dad que establezca esta Constitución y la ley”. Es decir, con la rechazada reforma constitucional, la división político-territorial de la República dejaba de ser una materia de rango constitucional, como siempre lo ha sido, y se buscaba que pasara a ser una materia ni siquiera de regulación mediante ley por la Asamblea Nacional, sino de la sola regulación ejecutiva. Es difícil concebir mayor centralización del poder. Y si bien no se establecía la eliminación formal de los estados y municipios, lo que se proponía en materia de distribución de competencias y de vaciamiento de las mismas en los consejos comunales hubiera provocado —de haberse aprobado la reforma— la material desaparición de los mismos, por inoperantes.

Por otra parte, y salvo en el caso de los estados y municipios, todas las otras entidades territoriales se buscaba que se establecieran sin garantía alguna de que sus gobiernos fueran electos mediante sufragio universal, directo y secreto. Al contrario, como se trataba básicamente de nuevas organizaciones que se busca integrar al poder popular, sobre éste, la rechazada reforma constitucional de 2007 se proponía indicar en el artículo 136 que como “el pueblo es el depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del poder popular”, “éste no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población”. Es decir, lo que se proponía en definitiva era el fin de la democracia representativa a nivel local.

Por último, el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 lamentablemente proponía volver al mismo esquema del siglo XIX, ya superado en todas las federaciones del mundo, de ausencia de gobierno local en la ciudad capital. En tal sentido, en relación con el artículo 18 se proponía eliminar el Distrito Capital y la organización municipal del mismo, y sustituirlo de nuevo por un Distrito Federal, que se pretendía revivir pero sin garantía constitucional alguna de la autonomía municipal o territorial en el mismo ni del “carácter democrático y participativo de su gobierno”, como lo establece la Constitución de 1999. Con ello, se buscaba que pasase a estar controlado por el poder nacional, como fue la concepción original del Distrito Federal en 1863, para que en la capital de la República y sede del poder nacional, sólo los órganos nacionales actúen y no exista gobierno local y democrático alguno con autonomía política.

3. *El proyecto de abandonar el principio de la distribución vertical del poder público en nacional, estatal y municipal con la incorporación del poder popular*

En las Constituciones venezolanas, la forma federal del Estado concretizada en la distribución vertical del poder público comenzó a expresarse formalmente en la Constitución de 1858, que estableció que “el poder público se divide en nacional y municipal” (artículo 9o.); luego la Constitución de 1901 se refirió al poder federal y el poder de los estados (artículo 29), a los que posteriormente, a partir de la Constitución de 1925, se agregó el poder municipal. Por ello, el artículo 136 de la Constitución de 1999 dispone que “el poder público se distribuye entre el poder municipal, el poder estatal y el poder nacional”.

Esta distribución tradicional del poder público se pretendía cambiar radicalmente con el proyecto de reforma constitucional de 2007, y rechazado en diciembre del mismo año, al buscar agregar en el artículo 136 un nuevo nivel territorial de distribución del poder público, además del poder municipal, del poder estatal y del poder nacional, que era el poder popular. En relación con este último, en la norma constitucional se buscaba prever que “el pueblo es el depositario de la soberanía y la *ejerce directamente a través del poder popular*” y que “*éste no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población*”, el cual

...se expresa constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de los consejos comunales, consejos de trabajadores y trabajadoras, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores, consejos deportivos, consejos de la juventud, consejos de adultos y adultas mayores, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad, y otros entes que señale la ley.

Por otra parte, la Constitución, en su artículo 136, al organizar al Estado “federal” conforme al principio de la distribución vertical del poder público, distribuye y asigna diversas competencias a los tres niveles de gobierno, es decir, al poder nacional, al poder estatal y al poder municipal, aun cuando siguiendo la tendencia centralista de los últimos cien años, centralizó casi todas las competencias públicas en el nivel nacional, con muy pocas competencias en el nivel estatal intermedio y con

competencias en materia de la vida local atribuidas a los municipios. En todo caso, las competencias de cada nivel territorial deben ejercerse con autonomía, en el sentido de que ésta no podría ser limitada por ley nacional posterior. De esa garantía se trata cuando se establece una distribución constitucional del poder público en el territorio, lo que la Constitución de 1999 establece expresamente respecto de los estados y municipios.

Ahora, en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, y respecto a las normas relativas a la distribución de competencias públicas entre los tres niveles territoriales de gobierno, materialmente se termina centralizando todas las competencias del poder público en el nivel nacional mediante la asignación de nuevas competencias al poder nacional; la centralización de competencias que tienen los estados en la Constitución de 1999, que se eliminaban; y la obligación impuesta a los estados y municipios de transferir sus competencias a los consejos comunales, con lo que se perseguía que quedasen como entelequias vacías.

En particular, entre las materias que con el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 se asignaban al poder nacional, destacan aquellas que implicaban una completa centralización de competencias en éste y de ahogamiento definitivo de las competencias estatales y municipales, al buscar asignársele en el artículo 156.10 competencia para “la ordenación y gestión del territorio y el régimen territorial del Distrito Federal, los estados, los municipios, las dependencias federales y demás entidades regionales”; y en el artículo 156.11, competencia para “la creación, supresión, ordenación y gestión de provincias federales, regiones estratégicas de defensa, territorios federales, municipios federales, ciudades federales y comunales, distritos funcionales, regiones marítimas y distritos insulares”. De esta forma, los estados y municipios hubieran dejado de ser “entidades políticas”, perdiendo efectiva autonomía, y pasaban a depender totalmente del poder nacional, como órganos sin autonomía alguna, es decir, como administraciones periféricas del poder central sometidas a la ordenación y gestión que establezca el poder nacional.

Por último, en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, el golpe de gracia definitivo a la forma federal del Estado era la propuesta de eliminar la tradicional competencia residual de los estados propia de toda Federación (establecida en el artículo 164.11 de la Constitución de 1999), en el sentido de que les corresponde “todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia na-



cional o municipal”; buscándose sustituir esta disposición por otra que establecía una situación inversa, es decir, atribuir la competencia residual al poder nacional en el artículo 156, indicando que correspondía al poder nacional “toda otra materia que la presente Constitución atribuya al poder público nacional, o que le corresponda por su índole o naturaleza, o que no esté atribuida expresamente a la competencia estatal o municipal”.

En conclusión, en el proyecto de reforma constitucional de noviembre de 2007, y que fue rechazado en el referendo de diciembre del mismo año, se buscaba redefinir materialmente al Estado democrático federal descentralizado y convertirlo en un Estado comunal centralizado no democrático, a cuyo efecto en el artículo 184 de la Constitución se proponía establecer que la “descentralización y transferencia” que debe regular la ley, debía ser hecha a “las comunidades organizadas, a los consejos comunales, a las comunas y otros entes del poder popular”, implicando incluso, entre otros casos, “la asunción por parte de las organizaciones comunales de la gestión de las empresas públicas municipales y/o estatales” (ordinal 2), y “la transferencia a las organizaciones comunales de la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales, con fundamento en el principio de corresponsabilidad en la gestión pública” (ordinal 7).

En el rechazado proyecto de reforma constitucional, además, se definía la estructura de “la comunidad organizada”, buscando indicar que “tendrá como máxima autoridad la asamblea de ciudadanos y ciudadanas del poder popular, quien en tal virtud designa y revoca a los órganos del poder comunal en las comunidades, comunas y otros entes político-territoriales que se conformen en la ciudad, como la unidad política primaria del territorio”; y además que “el Consejo Comunal constituye el órgano ejecutor de las decisiones de las asambleas de ciudadanos y ciudadanas, articulando e integrando las diversas organizaciones comunales y grupos sociales, igualmente asumirá la justicia de paz y la prevención y protección vecinal”, que han sido competencias tradicionales de los municipios.

Este esquema institucional, por supuesto, había que concatenarlo con lo que se proponía para reformar el artículo 136, relativo al poder popular, en el cual se buscaba eliminar todo vestigio democrático representativo, al indicar, como antes se ha dicho, que “el pueblo es el depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del poder popular. Éste

no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población” y “se expresa constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de los consejos comunales, los consejos obreros, los consejos campesinos, los consejos estudiantiles y otros entes que señale la ley”.

## V. LAS REFORMAS AL SISTEMA ELECTORAL

### 1. *El órgano electoral*

En relación con las reformas electorales, quizá la más significativa en los últimos años ha sido la referente a los organismos electorales que se crearon, en principio, para garantizar su autonomía e independencia.

En tal sentido, la Constitución de 1999 estableció una penta-separación del poder público, al disponer que “el poder público nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral” (artículo 136), creando entonces al Poder Electoral con autonomía orgánica y funcional en relación con los otros poderes, cuyo ejercicio se atribuyó al Consejo Nacional Electoral como ente rector; el cual, además, tiene como organismos subordinados al mismo, a la Junta Electoral Nacional, a la Comisión de Registro Civil y Electoral y a la Comisión de Participación Política y Financiamiento (artículo 292). El Poder Electoral fue regulado en la Ley Orgánica del Poder Electoral publicada en la *Gaceta Oficial* núm. 37.573 del 19 de noviembre de 2002.

Este órgano, además, fue dotado de amplias potestades normativas, en particular la función de “reglamentar las leyes electorales y resolver las dudas y vacíos que éstas susciten o contengan” (artículo 293.1).

Aun cuando para la designación de los miembros (rectores) del Consejo Nacional Electoral, la Constitución dispuso la intervención de un Comité de Postulaciones Electorales (artículo 295) para asegurar la participación ciudadana, y el nombramiento por las 2/3 partes de la Asamblea Nacional (artículo 296), en la práctica, por la situación política extremadamente polarizada del país, el nombramiento de dichos funcionarios ante la omisión legislativa se hizo en 2004 por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de forma tal que consolidó el control político ejecutivo sobre dicho organismo, lo que se ha reforzado posterior-

mente por la composición de la Asamblea Nacional en las elecciones de 2005 sólo por representantes del partido de gobierno.

La Constitución de 1999 creó además, en el Tribunal Supremo de Justicia, una Sala Electoral (artículo 262) a la cual le atribuyó la jurisdicción contencioso-electoral (artículo 297), y que se configura como una jurisdicción contencioso-administrativa especializada en materia electoral.

## *2. El derecho al sufragio*

En la Constitución de 1999 se estableció el derecho al sufragio para los venezolanos que hubieran cumplido 18 años de edad y que no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política. En el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 se buscaba rebajar la edad para ejercer el derecho a voto a 16 años (artículo 67).

## *3. Elección presidencial*

La tradición en Venezuela a partir de 1958 y hasta 2000 fue la de un sistema democrático pluralista en la cual los diversos grupos políticos tuvieron opciones reales de acceso al poder mediante elecciones competitivas, que en general fueron dominadas por los partidos políticos que funcionaron durante cuatro décadas; partidos que cubrieron todo el espectro político y que tuvieron su origen en los movimientos sociales y estudiantiles desarrollados entre los años treinta y cuarenta del siglo pasado.

Ese panorama político cambió a partir de 2000, dado el marco autoritario que configuró la Constitución, basado en la concentración y centralización del poder, con el cual las posibilidades de alternabilidad republicana se tornaron ilusorias, al punto de que en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 desaparecía totalmente, al buscarse establecer formalmente, por primera vez en la historia constitucional del país, la posibilidad de la reelección indefinida del presidente de la República (artículo 230).

### *A. Sistema de elección*

El sistema de elección del presidente de la República en la Constitución de 1999 es el mismo que estaba previsto en la Constitución de 1961,

el cual, a pesar de las propuestas de reforma que se presentaron ante la Asamblea Constituyente en 1999, permaneció inalterado.

Se trata de un sistema de elección por mayoría simple mediante votación universal, directa y secreta (artículo 228). Por tanto, se proclama electo el candidato que hubiere obtenido la mayoría de votos válidos. A pesar de que en la Asamblea Constituyente se propuso que en la nueva Constitución se estableciera el principio de la mayoría absoluta y la doble vuelta en la elección presidencial, ello no fue aceptado. Incluso, debe mencionarse que en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 se proponía establecer la prohibición de que las elecciones para las autoridades de las universidades nacionales autónomas pudiera decidirse en doble vuelta, buscándose imponer que se decidieran “en una sola vuelta” (artículo 109).

#### *B. Reelección presidencial*

La tradición en Venezuela por más de un siglo fue la prohibición absoluta de la reelección inmediata del presidente de la República. Sólo en la Constitución de 1961 se admitió la reelección presidencial pero después de transcurridos 10 años de la terminación del primer mandato, es decir, luego de transcurridos dos periodos constitucionales. Este sistema fue radicalmente cambiado en la Constitución de 1999, estableciéndose no sólo un periodo constitucional de 6 años (en lugar de los 5 años previstos en la Constitución de 1961) sino la posibilidad de reelección inmediata, aun cuando por una sola vez, para un nuevo periodo (artículo 230). En el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, a propuesta del presidente de la República, no sólo se buscaba establecer la posibilidad de la reelección presidencial indefinida, sino la extensión del periodo constitucional a 7 años.

Este sistema de extenso periodo constitucional con reelección inmediata es, sin duda, uno de los elementos que refuerzan el presidencialismo.

#### *C. Duración del mandato presidencial*

Contrariamente a lo que establecía la Constitución de 1961, en el sentido de un periodo constitucional único para todos los niveles de gobierno, la Constitución de 1999 estableció periodos constitucionales varia-

dos: el periodo constitucional del presidente de la República era de 6 años (artículo 230), en forma diferente a los otros periodos de duración de mandato de los otros funcionarios electos: un periodo de 5 años para los diputados a la Asamblea Nacional, y de 4 años para los gobernadores de estado, los legisladores miembros de los consejos legislativos estatales, los alcaldes y los concejales miembros de los concejos municipales (artículos 160, 162, 174, 175). En el proyecto de reforma constitucional de 2007, que fue rechazado por el pueblo, como se dijo, se buscaba extender el periodo presidencial a 7 años, lapso que nunca antes ha existido en toda la historia política del país.

#### *D. Elecciones*

Hasta 1993, las elecciones presidenciales y parlamentarias habían sido simultáneas. Con motivo de la reforma a la Ley Orgánica del Sufragio y de acuerdo con lo que autorizaba la Constitución de 1961, en 1998, por primera vez, se separaron las elecciones para los cuerpos representativos nacionales y para los funcionarios estatales, que se eligieron en forma separada de la elección para presidente de la República.

Esta reforma se recogió en la Constitución de 1999, particularmente por el hecho de que los periodos de duración del mandato de los funcionarios electos son diferentes, originando —en consecuencia— que las elecciones se realicen en forma separada, salvo respecto de las elecciones para funcionarios estatales y municipales que se realizan en forma simultánea. Por tanto, a partir de 2000 las elecciones siempre han sido separadas respecto de la elección de los diputados a la Asamblea Nacional, y todas respecto de la elección presidencial.

El día de las elecciones, conforme a la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, siempre se fija para un día domingo.

El registro electoral es permanente, correspondiendo su organización, actualización y supervisión al Consejo Nacional Electoral.

Habiendo dejado de ser obligatorio el voto en la Constitución de 1999 (contrariamente a lo que prescribía la Constitución de 1961), hasta tanto se produzca la integración que la Constitución prescribe entre el Registro Civil y el Electoral (artículo 293), la inscripción en el registro electoral puede considerarse como optativa.

#### 4. *Elección legislativa*

##### *A. Funciones claves del sistema electoral*

El sistema electoral de los representantes para los órganos legislativos en Venezuela, conforme a la Constitución de 1961, se había concebido de manera tal que se asegurara que los partidos políticos obtuvieran representación proporcional en los órganos legislativos, que la ley electoral siempre identificó con el sistema D'Hondt. El principio de la representación proporcional, por tanto, fue el signo común de las elecciones efectuadas para los cuerpos representativos durante todo el periodo democrático hasta 1993, cuando se establecieron en la legislación —conforme lo autorizaba la Constitución— mecanismos que combinaron la representación proporcional con la elección mayoritaria en circunscripciones uninominales o plurinominales. Ese esquema se constitucionalizó posteriormente en la Constitución de 1999.

##### *B. Sistema electoral utilizado en los órganos legislativos*

En efecto, en cuanto a la elección de los cuerpos legislativos, el principio general de la sola representación proporcional de las minorías que conforme a la Constitución de 1961 se aplicó hasta las elecciones de 1989 para la elección de los cuerpos representativos, se modificó en la reforma de la Ley Orgánica del Sufragio de 1993, en la cual se combinó el principio de la representación proporcional con la personalización del sufragio.

En consecuencia, desde las elecciones de 1993 hasta las elecciones de 1998, el sistema electoral para la elección de los miembros del antiguo Congreso se rigió por los siguientes principios: para la Cámara del Senado, la elección se efectuó mediante representación proporcional a través de listas cerradas y bloqueadas en circunscripciones binominales mediante el sistema D'Hondt y adjudicación de cargos adicionales por cociente electoral. En la Constitución de 1999 el Senado fue eliminado, estableciéndose un Parlamento unicameral.

Para la elección de los diputados a la Cámara de Diputados y los miembros de las antiguas asambleas legislativas de los estados, la elección se efectuó mediante el sistema de “representación proporcional per-

sonalizada”, que combinó la proporcionalidad (voto lista con adjudicación de escaños mediante el sistema D’Hondt) con la uninominalidad (en circunscripciones uninominales o plurinominales), de manera que aproximadamente la mitad de los cargos se eligió mediante listas cerradas y bloqueadas, y la otra mitad mediante voto uninominal por mayoría relativa, en circunscripciones que fueron de un escaño (uninominales) o de varios escaños (plurinominales).

De acuerdo con este sistema, en cada una de las circunscripciones electorales, que se corresponde a los territorios de los estados de la Federación, los partidos y organizaciones políticas pudieron postular una lista de candidatos y, además, los candidatos necesarios para los cargos personalizados, de manera que los electores han votado a la vez por una de las listas y por tantos candidatos nominales como correspondiera a su circunscripción (uninominal o plurinominal), incluyendo la posibilidad de seleccionar la lista de un partido y un candidato de otro.

En la Constitución de 1999, como se dijo, se eliminó el Senado y, por tanto, desapareció el casi bicentenario sistema parlamentario bicameral que había existido en el país desde 1811, sustituyéndose por un sistema parlamentario unicameral, con una Asamblea Nacional, cuyos diputados, de acuerdo con lo dispuesto en la propia Constitución, al igual que todos los cuerpos representativos estatales y municipales, deben ser electos mediante un sistema que combine “el principio de la personalización del sufragio con la representación proporcional” (artículo 63). Así se reguló, además, en el Estatuto Electoral del Poder Público que dictó la Asamblea Nacional Constituyente en enero de 2000 (publicado en la *Gaceta Oficial* núm. 36.884 del 3 de febrero de 2000), en el cual se dispuso que el 60% de todos los representantes populares debían ser elegidos en circunscripciones uninominales, según el principio de la personalización; y el 40% se debía elegir por lista, según el principio de representación proporcional (artículo 15). Para garantizar la combinación y aplicación de ambos sistemas, conforme a la Ley Orgánica y el Estatuto Electoral, el procedimiento de adjudicación de puestos debe comenzar mediante la adjudicación de los electos por representación proporcional en las circunscripciones plurinominales, para posteriormente sustraer de los puestos adjudicados a los partidos bajo ese mecanismo, los que obtengan por mayoría de votos en las circunscripciones uninominales y, de esa forma, poder mantener el grado requerido de proporcionalidad entre los votos obtenidos y los puestos adjudicados.

El sistema opera, por supuesto, en relación con los candidatos de un mismo partido postulados para la elección mayoritaria en los circuitos uninominales y para la elección por lista en las circunscripciones plurinominales. Por tanto, si un partido sólo postula para elecciones uninominales o sólo postula para las elecciones en las circunscripciones por lista, no habría deducción alguna que hacer, de manera que una forma de burlar la Constitución y la ley y eliminar la proporcionalidad fue la desarrollada por la práctica política en 2005, por los partidos que respaldaban al gobierno, conforme al método que se denominó de “las morochas”, y que consistió en un sistema de postulación de candidatos a cuerpos deliberantes, donde una pluralidad de partidos o grupos políticos actuaron postulando candidatos por lista y candidatos nominales; pero con la característica de que los partidos agrupados participaron postulando en sus listas, pero no lo hicieron en los circuitos uninominales, de manera que los candidatos electos en éstos no se le dedujeron a los electos en las listas, atribuyéndose en definitiva al grupo o partido político más representantes que los que le debían corresponder mediante el método del cociente.

El método, aceptado por el Consejo Nacional Electoral, fue impugnado vía acción de amparo constitucional ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, el cual, mediante sentencia núm. 74 del 25 de enero de 2006,<sup>3</sup> se limitó a señalar que “el principio de personalización del sufragio está garantizado por la nominalidad y la representación proporcional por el voto lista, dejando a la iniciativa de los ciudadanos y de las organizaciones políticas el sistema de selección y postulación de sus candidatos”. El magistrado que salvó su voto respecto de dicha decisión (Pedro Rafael Rondón Haaz) calificó el método como “un fraude a la ley y, más grave aún, en un fraude a la Constitución, a través de un evidente abuso de las formas jurídicas en pro de conseguir una finalidad distinta a la que las normas constitucional y legal establecieron respecto del método de elecciones mixtas uninominal-lista y a través de un evidente abuso de derecho de las organizaciones con fines políticos a postular candidatos”.<sup>4</sup>

Hasta diciembre de 2007 no se había dictado la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política adaptada a la nueva Constitución, por lo

<sup>3</sup> *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 105, 2006, pp. 122-144.

<sup>4</sup> *Idem*.



que las elecciones efectuadas para los diputados de la Asamblea Nacional desde 1999 hasta 2006 se realizaron de acuerdo con las normas previstas en la Ley Orgánica del Sufragio de 1993, con reformas en 1998, que regía para la elección de los diputados al antiguo Congreso, con la eliminación de la figura de los diputados adicionales por cociente electoral (que existía desde los años cuarenta conforme al sistema D'Hondt), tal como fue decidido por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia mediante sentencia núm. 17 del 14 de marzo de 2000,<sup>5</sup> y en el Estatuto Electoral del Poder Público de 2000, a pesar de que el mismo fue dictado por la Asamblea Constituyente sólo para regir las elecciones de ese año.

##### *5. Reformas a instituciones de democracia directa*

La Constitución de 1999 fue clara en disponer que “la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el poder público” (artículo 5o.). Se estableció, en consecuencia, la democracia representativa combinada con mecanismos de democracia directa.

Además, el artículo 70 de la Constitución enumeró expresamente los medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en la forma siguiente:

...en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico: las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas, incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

En cuanto a los mecanismos políticos de participación, ya nos hemos referido anteriormente a la elección de cargos públicos, a los diversos re-

<sup>5</sup> *Revista de Derecho Público*, núm. 81, 2000, pp. 97 y ss.

ferendos, en particular a la revocación de mandato mediante referéndum, y a las iniciativas legislativas. Nos referimos ahora a la consulta popular, a la iniciativa popular, a los cabildos abiertos y las asambleas de ciudadanos.

#### *A. Consulta popular*

La consulta popular ha sido regulada expresamente en la Constitución para la sanción de las leyes por la Asamblea Nacional, disponiendo el artículo 211 de la Constitución que durante el procedimiento de discusión y aprobación de los proyectos de leyes, la Asamblea Nacional o las comisiones permanentes deben consultar a los otros órganos del Estado, a los ciudadanos y ciudadanas y a la sociedad organizada, para oír su opinión sobre los mismos. En este caso, tienen derecho de palabra en la discusión de las leyes: los ministros en representación del Poder Ejecutivo; el magistrado del Tribunal Supremo de Justicia o a quien éste designe, en representación del Poder Judicial; el representante del Poder Ciudadano designado por el Consejo Moral Republicano; los integrantes del Poder Electoral; los estados, a través de un representante designado por el Consejo Legislativo, y los representantes de la sociedad organizada en los términos que establezca el reglamento de la Asamblea Nacional.

Adicionalmente, en cuanto a los reglamentos dictados por el presidente de la República, la Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional, de 2001, dispone que cuando los órganos o entes públicos, en su rol de regulación, propongan la adopción de normas legales, reglamentarias o de otra jerarquía, deben remitir el anteproyecto para su consulta a las comunidades organizadas y a las organizaciones públicas no estatales inscritas en el registro respectivo (artículo 136). Además, la Ley Orgánica dispone que el órgano o ente público correspondiente debe publicar en la prensa nacional la apertura del proceso de consulta, indicando su duración, durante el cual cualquier persona puede presentar por escrito sus observaciones y comentarios sobre el correspondiente anteproyecto, sin necesidad de estar inscrito en el registro antes mencionado. Si bien la consulta no tiene carácter vinculante (artículo 135), la ley es enfática en disponer que el órgano o ente público no puede aprobar normas —para cuya resolución sea competente— que no sean consultadas, de manera que dichas normas serán nulas de nulidad absoluta si no han sido consultadas según el procedimiento establecido (artículo 137).

Lamentablemente, en la práctica, estos mecanismos de consulta popular de normas no tienen aplicación generalizada.

### *B. Iniciativa popular*

En el procedimiento de formación de las leyes a nivel nacional, la Constitución dispone que tienen iniciativa para la discusión de las leyes ante la Asamblea, entre otros, “los electores en un número no menor del 0.1% de los inscritos en el registro electoral permanente”. En cuanto al ámbito local, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2005 establece el derecho de los ciudadanos, en un porcentaje no menor al 0.1% de los electores del municipio, de poder presentar proyectos de ordenanzas o de modificación de las vigentes ante el concejo municipal. Tales proyectos, por tanto, deben ser sometidos a la consideración del concejo municipal para su admisión o rechazo, a cuyo efecto, previamente, el concejo municipal debe fijar una reunión con los presentadores de la iniciativa legislativa a fin de discutir su contenido. Una vez examinado el proyecto, el concejo municipal debe pronunciarse sobre su admisión o rechazo dentro de los 30 días siguientes a su presentación. Admitido el proyecto, el debate del mismo debe iniciarse en un lapso de 30 días siguientes. Si el debate no se inicia dentro de dicho lapso, el proyecto se debe someter a consulta popular de conformidad con lo establecido en la legislación electoral. El concejo municipal, en todo caso, debe motivar el rechazo a la iniciativa cuando sea el caso (artículo 277).

### *C. Cabildos abiertos*

De acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2005, los cabildos abiertos se pueden convocar por iniciativa de los concejos municipales; de las juntas parroquiales por acuerdo de la mayoría de sus integrantes; del alcalde y de los ciudadanos, de conformidad con lo establecido en la respectiva ordenanza (artículo 263). Se requiere, por tanto, que en las ordenanzas respectivas los concejos municipales regulen la forma de ejercicio de la iniciativa ciudadana para la convocatoria de tales cabildos.

En la práctica, sin embargo, no se han realizado cabildos abiertos municipales con la frecuencia que podría ser necesaria.

#### D. *Las asambleas de ciudadanos*

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2005 también reguló las asambleas de ciudadanos como medios de participación en el ámbito local de carácter deliberativo, en la que todos los ciudadanos tienen derecho a participar por sí mismos, y cuyas decisiones son de carácter vinculante (artículo 265). Estas asambleas de ciudadanos deben estar referidas a “las materias que establece la ley correspondiente”, y deben ser convocadas “de manera expresa, anticipada y pública”; debiendo sus decisiones “contribuir a fortalecer la gobernabilidad, impulsar la planificación, la descentralización de servicios y recursos, pero nunca contrarias a la legislación y los fines e intereses de la comunidad y del Estado”.

Las asambleas de ciudadanos han sido reguladas, además, en la Ley de Consejos Comunales de 2006, en la cual se las concibe como la máxima instancia de decisión del Consejo Comunal, integrada por los habitantes de la comunidad, mayores de quince años; y como tal, como la instancia primaria para el ejercicio del poder, la participación y el protagonismo popular, sus decisiones son de carácter vinculante para el consejo comunal respectivo (artículo 4.5).

Estos mecanismos de participación, lamentablemente, en la Ley de los Consejos Comunales, se han desmunicipalizado totalmente, habiéndose integrado en forma paralela en una organización centralizada y jerárquicamente dependiente en forma directa del presidente de la República, a través de una Comisión Presidencial para el Poder Popular, lo que en la práctica ha desvirtuado toda posibilidad real de participación política de la ciudadanía.

#### 6. *Las propuestas de reforma al régimen democrático en 2007 y la restricción a la democracia representativa*

Como se ha visto, el artículo 5o. de la Constitución de 1999 establece que “la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el poder público”. Con esta norma, si bien se siguió la tradición republicana de la soberanía popular iniciada con la Constitución de 1811, ejercida mediante la representatividad política (democracia indirecta), la misma se com-

plementó con la previsión del ejercicio directo de la democracia mediante los mecanismos de participación establecidos en el artículo 62, que consagra el derecho de todos los ciudadanos “de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes”, y en el artículo 70, sobre los medios de participación.

La democracia, por tanto, para ser tal, ante todo tiene que ser representativa, pudiendo, además, establecerse mecanismos de democracia directa; por ello, en la Constitución de 1999 se exige que la representatividad democrática siempre debe tener su fuente en elecciones populares universales, directas y secretas (artículo 70), destinadas a elegir a los titulares de todos los órganos que ejercen el poder público que, por supuesto, son los que establece la Constitución conforme a los principios de distribución y separación del poder público (artículo 136).

Esta democracia representativa, por supuesto, no se opone a la democracia participativa, y ambas se diferencian de los mecanismos de democracia directa como los referendos (consultivos, aprobatorios, abrogatorios y revocatorios) (artículos 78 y siguientes) que perfeccionan la democracia, al igual que las consultas populares, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas (artículo 70), todos regulados en la Constitución como formas de participación política.

Sin embargo, la democracia representativa no puede pretender ser sustituida por la “democracia participativa”; ello es una falsedad. La democracia, para que sea participativa, además de esencialmente representativa, debe permitir al ciudadano participar en los asuntos públicos, teniendo acceso al poder; esto sólo es posible cuando lo tiene cerca, lo que necesariamente implica un bien arraigado y desarrollado sistema de gobierno local, en cada lugar, asentamiento urbano o rural, que sólo puede estar basado en la descentralización política, es decir, en la creación de entidades políticas autónomas que permitan el autogobierno local. En ese sentido, participar es sólo posible cuando mediante la descentralización se crean autoridades locales electas mediante sufragio en los niveles territoriales más pequeños, lo que implica desparramar el poder.

Ello, por supuesto, es contrario a la concentración del poder y al centralismo, que es lo que, encubriéndolo con el tema del socialismo y la “participación protagónica”, se buscó consolidar con la rechazada reforma constitucional de 2007, al pretender eliminarse de la Constitución,

como antes se ha comentado, toda referencia a la descentralización política. Lo que se estaba proponiendo, en definitiva, era la sustitución de la democracia representativa por una supuesta “democracia participativa”, pero acabando con la propia democracia como régimen político, y sustituirla por un régimen autoritario, centralizador y concentrador del poder que impediría la participación política, al no existir entidades locales autónomas.

A tal efecto, con la rechazada reforma constitucional de 2007 se buscaba eliminar todo vestigio de autonomía territorial y de descentralización política, sin las cuales no puede haber democracia participativa. La participación democrática exige la existencia de entes políticos territoriales autónomos, sin los cuales aquélla no pasa de ser una simple movilización controlada de la población o los ciudadanos desde el poder central. Ello es lo que ocurre, precisamente, con los consejos comunales creados mediante Ley en 2006, y que con la reforma constitucional sancionada por la Asamblea Nacional en noviembre de 2007 y rechazada mediante referendo del 2 de diciembre de 2007 se buscaba constitucionalizar en el artículo 16 al referirse a la división territorial para supuestamente garantizar “la participación del poder popular”, pero cuyos miembros no son electos mediante sufragio sino designados bajo el control del propio Poder Ejecutivo Nacional.

En efecto, conforme al artículo 16 del rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 se buscaba que el poder popular supuestamente se desarrollase de abajo hacia arriba, a partir de las comunidades, “cada una de las cuales constituirá el núcleo espacial básico e indivisible del Estado socialista venezolano, donde los ciudadanos y las ciudadanas comunes tendrán el poder para construir su propia geografía y su propia historia”. Estas comunidades se proponía que estuvieran agrupadas en comunas, como “áreas o extensiones geográficas” concebidas como “células geohumanas del territorio”; y éstas, a su vez, se propuso que estuvieran agrupadas en ciudades, que se concebían como “la unidad política primaria de la organización territorial nacional”, entendidas “como todo asentamiento poblacional dentro del municipio”.

De esta forma, se proponía incorporar en la Constitución que es a partir de la comunidad y la comuna que supuestamente “el poder popular desarrollará formas de agregación comunitaria político-territorial, las cuales serán reguladas en la ley, y que constituyan formas de autogobierno y cualquier otra expresión de democracia directa”.

El rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, respecto del artículo 136, era preciso al referirse al poder popular y establecer que el mismo

...se expresa constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de los consejos comunales, consejos de trabajadores y trabajadoras, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores y pescadoras, consejos deportivos, consejos de juventud, consejos de adultos y adultas mayores, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad, y otros que señale la ley...

Pero que siendo el pueblo “el depositario de la soberanía”, el mismo “la ejerce directamente a través del poder popular”, con la precisión de que “éste no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población”.

En definitiva, lo que se buscaba con la rechazada reforma constitucional de 2007 era poner fin a la democracia representativa a nivel local y, con ello, de todo vestigio de autonomía política territorial, que es la esencia de la descentralización y de la participación política, y ello en nombre de la “democracia participativa” que pretendía sustituir la representación por una supuesta “democracia directa” de “participación” en asambleas de ciudadanos, comunidades, comunas y ciudades, que no son entes políticos territoriales autónomos, pues todas son controladas desde el poder central.

## VI. REFORMAS AL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

Una de las características del sistema político venezolano entre 1958 y 1999 fue la del predominio de los partidos políticos en la vida del país, de manera que ello los convirtió en los principales responsables de la crisis política de los años noventa y, a la vez, en las instituciones que podrían diseñar las salidas a la misma.

El deterioro de los partidos, en todo caso, fue capitalizado por la Asamblea Nacional Constituyente de 1999, de manera que la Constitución fue sancionada con un claro criterio antipartido, al punto de que uno de los principios que rige a los órganos del Poder Electoral es el de la

“despartidización de los organismos electorales” (artículo 294), eliminándose la antigua participación que tenían en la administración electoral, y prohibiéndose, además, tanto el financiamiento público de las organizaciones políticas (artículo 67) como el funcionamiento de las fracciones parlamentarias partidistas.

Las reformas constitucionales de 1999, sin embargo, no se desarrollaron a nivel legislativo, y a noviembre de 2007 seguía en vigencia la misma Ley de Partidos Políticos y Manifestaciones Públicas dictada en 1964.

### 1. *Democratización interna*

#### A. *Los principios constitucionales*

La Constitución de 1999 se caracterizó, como se dijo, por estar imbuida de una profunda carga antipartidista que incluso implicó que se eliminara del léxico constitucional la expresión “partido político”, utilizándose sólo la expresión “organizaciones con fines políticos” (artículos 67 y 293) y la más amplia de “asociaciones con fines políticos” (artículo 67). En el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, en cuanto al artículo 67, también se dejaba de utilizar la denominación de “organizaciones con fines políticos” y se proponía utilizar sólo la más amplia de “asociaciones con fines políticos”, con lo que se estaban sentando las bases constitucionales para la intervención del Estado en cualquier asociación de la sociedad civil, no gubernamental, que pudiera tener fines políticos sin ser necesariamente un “partido político”, que en la propia reforma al artículo 293, ordinales 6 y 8, se seguían denominando como “organizaciones con fines políticos”.

El motivo de las provisiones de la Constitución de 1999 lo constituyó el recelo que había provocado en el ámbito político venezolano, a finales de los años noventa, el funcionamiento de los partidos gobernados por cúpulas partidistas inamovibles, y el acaparamiento que habían tenido sobre la participación y representatividad democráticas. Por ello el principio que establece la Constitución sobre la necesaria democratización interna de los partidos políticos (artículo 67).

Sin embargo, como se dijo, desde que se sancionó la nueva Constitución de 1999 no se ha reformado la legislación de partidos políticos para desarrollar sus postulados.



### *B. Mecanismos de elección de autoridades internas*

En particular, la Constitución establece que las asociaciones con fines políticos no sólo deben seguir métodos democráticos en su actuación política, sino también en su organización, funcionamiento y dirección. Para asegurar su democratización interna, el artículo 67 de la Constitución precisa que tanto los titulares de sus órganos de dirección, como los candidatos de los partidos y asociaciones políticas a los diversos cargos de elección popular, deben ser “seleccionados en elecciones internas con la participación de sus integrantes”. En la rechazada reforma constitucional de 2007 se buscaba establecer la necesidad de que los candidatos fueran seleccionados “en forma paritaria”, con lo cual se proponía darle rango constitucional a la paridad de género en esta materia.

Lamentablemente, en cuanto a la escogencia de los candidatos partidistas a las elecciones, en la práctica de los últimos años esto no se ha aplicado ni respetado, y por tal motivo no ha habido efectivos procesos electorales internos.

En cuanto a la elección de los directivos de los partidos, a fin de garantizar la organización interna democrática, aun cuando la misma debe regirse por las disposiciones y normas propias de los partidos, el artículo 293.6 de la Constitución, en una forma extremadamente intervencionista, ha atribuido al Consejo Nacional Electoral, como órgano del Poder Electoral, la función de organizar las elecciones de las “organizaciones con fines políticos” en los términos que señale la ley (artículo 293.6), mediante la cual el Estado, a través del Poder Electoral, podía garantizar la democratización interna de los partidos. Sin embargo, lamentablemente la “ley” a la cual se refiere la Constitución, en noviembre de 2007, aún no se había sancionado, por lo que en la práctica de los últimos años dichas elecciones internas no se han realizado en la forma requerida en la Constitución.

## *2. Financiamiento de los partidos políticos*

### *A. Tipo de sistema de financiamiento*

La Constitución de 1999, contrariamente a lo que se regulaba en la legislación electoral preconstitucional, prohibió expresamente el financia-

miento público de las asociaciones con fines políticos, es decir, con fondos provenientes del Estado (artículo 67). Se cambió así, radicalmente, el régimen de financiamiento público a los partidos políticos que se había previsto en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (artículo 203), mediante el cual se buscaba mayor equilibrio y equidad para la participación electoral, evitando los desequilibrios y perversiones a que puede conducir el solo financiamiento privado, tanto por el narco-financiamiento como por el incontrolado financiamiento indirecto, derivado de las finanzas públicas, por los partidos de gobierno. Se abandonó así la tendencia inversa que predomina en el derecho comparado.

El rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 buscaba modificar la prohibición establecida en el artículo 67 en cuanto al financiamiento de los partidos políticos con fondos provenientes del Estado, pero previéndose en su lugar que “el Estado podrá financiar las actividades electorales”, sin indicar si se trataba de un financiamiento “a los partidos políticos” en general o a las actividades electorales del partido único socialista que el gobierno ha estado organizando o de los candidatos a elección o reelección. En las propuestas se remitía a la ley para establecer “los mecanismos para el financiamiento, el uso de los espacios públicos y accesos a los medios de comunicación social en las campañas electorales, por parte de las referidas asociaciones con fines políticos”, y no sólo de las “organizaciones con fines políticos”.

Por otra parte, para evitar cualquier financiamiento público indirecto, no sólo la Constitución de 1999 estableció expresamente que los funcionarios públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna (artículo 145), sino que las direcciones de las “asociaciones con fines políticos” no pueden contratar con entidades del sector público (artículo 67).

El primer principio, sin embargo, desde que se publicó la Constitución, fue sistemáticamente vulnerado al ejercer el presidente de la República, algunos de sus ministros y otros altos funcionarios de la administración pública, y el presidente de la Asamblea Nacional, los principales cargos directivos del partido de gobierno. En cuanto al segundo principio, el mismo se buscaba eliminar con el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, proponiéndose que desapareciera de la Constitución la prohibición de que los directivos de los partidos puedan contratar con el Estado, lo que en un sistema de partido único oficialista hubiera

constituido un llamado a la legitimación de la imbricación total entre el partido y el Estado.

### *B. Barreras legales para la obtención de financiamiento*

La Constitución de 1999 remitía a la ley la regulación del financiamiento privado a los partidos políticos y las contribuciones privadas que pueden recibir las organizaciones con fines políticos, e igualmente, los mecanismos de control que aseguren la pulcritud en el origen y manejo de las mismas. Asimismo, se remite a la ley la regulación de las campañas políticas y electorales, su duración y límites de gastos, propendiendo a su democratización (artículo 67).

### *C. Prohibición a contribuciones provenientes de ciertas fuentes*

La vieja Ley de Partidos Políticos establece como restricción general que los partidos no pueden “aceptar donaciones o subsidios de las entidades públicas, tengan o no carácter autónomo; de las compañías extranjeras o con casa matriz en el extranjero; de empresas concesionarias de obras públicas; de cualquier servicio o de bienes de propiedad del Estado, de Estados extranjeros o de organizaciones políticas extranjeras” (artículo 25.4). La Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, por su parte, prohíbe a las organizaciones políticas y candidatos electorales recibir contribuciones anónimas (artículo 202).

Con el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, en relación con el artículo 67, se buscó establecer una prohibición general en cuanto al “financiamiento a las asociaciones con fines políticos”, y no sólo de las “organizaciones con fines políticos” o “a quienes participen en procesos electorales por iniciativa propia, por parte de gobiernos o cualquier otra entidad pública o privada extranjeros”. De haberse aprobado la reforma, hubiera implicado que las asociaciones de la sociedad civil o las organizaciones no gubernamentales que pudieran tener fines políticos, como podrían ser incluso las dedicadas al monitoreo electoral o a la defensa de los derechos humanos, no hubieran podido recibir financiamiento ni siquiera de entidades privadas de carácter fundacional extranjeras.

#### *D. El control del financiamiento*

A los efectos del control, la Ley de Partidos Políticos dispone que los partidos deben llevar documentación contable en la que consten los ingresos y la inversión de los recursos del partido. Estos libros de contabilidad y sus respectivos comprobantes deben ser conservados durante cinco años, por lo menos, contados a partir del último asiento de cada uno de ellos (artículo 25.5).

El control del financiamiento de los partidos políticos corresponde al Consejo Nacional Electoral, a cuyo efecto, dicho organismo, conforme a la Ley Orgánica del Poder Electoral, tiene competencia para “velar por el cumplimiento de las disposiciones del ordenamiento jurídico en relación con el origen y manejo de los fondos de las organizaciones con fines políticos” (artículo 33.25); así como para investigar el origen y destino de los recursos económicos utilizados en las campañas electorales de las organizaciones con fines políticos, grupo de electores, asociaciones de ciudadanas o ciudadanos y de las candidatas o candidatos postuladas o postulados por iniciativa propia, de conformidad con lo establecido en la ley.

En la práctica, estando el Consejo Nacional Electoral controlado por el Ejecutivo, en unas elecciones donde predominantemente participa el partido de gobierno, la efectividad de este control es totalmente relativa.

#### *E. Sanciones existentes y aplicación en la práctica*

Conforme a la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, la no presentación por el candidato del “informe sobre sus ingresos y gastos de campaña electoral ante el Consejo Nacional Electoral” (artículo 254.13) constituye una “falta electoral” penada con multa (sanción pecuniaria) impuesta al candidato.

Por otra parte, constituye un delito electoral, penado con prisión de 2 a 3 años, el hecho de que el responsable de los partidos políticos o grupos de electores, así como el candidato, reciban contribuciones o financiamiento de forma anónima (artículo 258.3). En este caso la sanción se impone al responsable del partido y, en su caso, al candidato.

En la práctica, no es frecuente la imposición de estas sanciones, particularmente en un sistema enteramente dominado por el partido de gobierno y sus candidatos.

### 3. *Discriminación positiva*

#### A. *Género*

En la reforma a la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1998 se estableció la cuota de participación femenina para los casos de elección de los cuerpos deliberantes mediante listas, exigiéndose la inclusión en ellas de un 30% de mujeres. Sin embargo, la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia ha considerado inconstitucional por discriminatoria dicha representación obligatoria del género femenino, y por tanto violatoria del artículo 21 constitucional, razón por la cual, en sentencia núm. 52 del 19 de mayo de 2000 (caso: *Sonia Sgambatti vs. Consejo Nacional Electoral*), consideró como tácitamente derogado el artículo 144 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política que establecía la llamada “cuota electoral femenina”.

En el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, en cambio, se buscaba establecer el principio de la paridad en la conformación tanto de los miembros de las direcciones de las asociaciones con fines políticos, así como en la elección de los candidatos a cargos de elección popular, al disponerse que debían ser seleccionados “en forma paritaria”.

#### B. *Otras poblaciones y minorías*

El artículo 125 de la Constitución garantiza el derecho de los pueblos indígenas a la participación política y la obligación del Estado de garantizar la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales (consejos estadales) y locales (consejos municipales) con población indígena, conforme a la ley. Asimismo, el artículo 186 de la Constitución dispone que los pueblos indígenas elijan a 3 diputados, de acuerdo con lo que se establezca en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres. En diciembre de 2007 aún no se había dictado la normativa relativa a esta elección de los representantes de los pueblos indígenas.

### 4. *Otras formas de participación política*

La Constitución de 1999, al regular el derecho de los ciudadanos de asociarse con fines políticos, se refirió no sólo a los partidos políticos si-

no, en general, a las organizaciones con fines políticos (artículo 67). Sin embargo, dichas organizaciones no tienen el monopolio de la presentación de candidaturas para las elecciones, disponiendo el mismo artículo 67 de la Constitución que tanto los ciudadanos, por iniciativa propia, como las asociaciones con fines políticos, tienen derecho a concurrir a los procesos electorales postulando candidatos.

Ahora bien, conforme al artículo 130 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, cuya normativa es preconstitucional (1998), las postulaciones de candidatos para las elecciones reguladas en dicha Ley sólo pueden efectuarse por los partidos políticos constituidos conforme a las previsiones de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, y por los grupos de electores. En noviembre de 2007 no se había dictado la ley para desarrollar los principios constitucionales conforme al postulado de la “despartidización”, de manera que las candidaturas por iniciativa propia (independientes) no se han regulado, salvo circunstancialmente en 1999 para integrar la Asamblea Nacional Constituyente.

En cuanto a los grupos de electores, son las “agrupaciones de ciudadanos con derecho al voto, constituidos para realizar postulaciones en determinadas elecciones”. Dichos grupos pueden ser nacionales, regionales o municipales y deben ser autorizados conforme al procedimiento de inscripción que ha determinado el Consejo Nacional Electoral en el Reglamento General de Elecciones (artículo 132).

Para constituir un grupo de electores, la solicitud respectiva debe estar suscrita por un número no menor de cinco ciudadanos inscritos en el Registro Electoral, los cuales deben acompañar las manifestaciones de voluntad de postular, firmadas por un número de electores inscritos en dicho Registro equivalente a cinco milésimas de los electores de la circunscripción de que se trate (artículo 132).

## VII. APRECIACIÓN GENERAL

Las reformas políticas que se realizaron en Venezuela al inicio del proceso de democratización a partir de 1958, y luego conforme a las disposiciones de la Constitución de 1961, sin duda, condujeron a la democratización del país, proceso que se llevó a cabo bajo la conducción de los partidos políticos, cuyo origen se remonta a los años treinta y cuarenta.

Conforme a ello, las elecciones efectuadas durante el periodo 1958-1999 estuvieron signadas por el principio del pluralismo democrático, la alternabilidad republicana en el ejercicio de la Presidencia de la República, y la integración de los cuerpos representativos por el sistema de representación proporcional de las minorías conforme al sistema D'Hondt. Sólo fue a partir de 1993 cuando se comenzó a aplicar en paralelo para la integración de los cuerpos representativos, la combinación de la representación proporcional (voto lista) y la personificación del sufragio (voto nominal), principio que se acogió expresamente en la Constitución de 1999.

Las reformas constitucionales de 1999 contribuyeron a modificar y ampliar la representatividad democrática, la cual siguió siendo monopolizada por los partidos políticos, aun cuando con tendencia a un partido único imbricado en el aparato del Estado, cuyo establecimiento ha sido una política de Estado en 2007; y éstos, a pesar de la “despartidización” que como principio fue establecida en la Constitución de 1999, han continuado monopolizando la participación democrática. Ello ha conducido a partir de 1999, sin el pluralismo político requerido, al predominio del partido de gobierno, el cual ha monopolizado todos los espacios, dada la importancia que tiene en un país globalmente pobre, un Estado petrolero rico y dadivoso.

El resultado de las reformas políticas efectuadas a partir de la reforma constitucional de 1999, en consecuencia, no ampliaron la representatividad, la cual siguió monopolizada por los partidos políticos, aun cuando a partir de 2005, materialmente sólo por uno mayoritario, que ha sido el partido de gobierno, el cual además ha desarrollado una disciplina partidista rígida, conducido bajo un esquema autoritario como nunca antes se había visto. En ese contexto, por ejemplo, la disidencia es imposible y la figura del “transfuguismo político” legislativo inimaginable, pues automáticamente habría acusaciones de “traición”.

Por otra parte, los niveles de participación política han disminuido, porque la autonomía de las entidades territoriales (estados y municipios) ha sido progresivamente intervenida, lo que se buscó constitucionalizar definitivamente con el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, con la propuesta, primero, de desdibujamiento del sistema federal, que ha sido tornado en un sistema cada vez más centralista y controlado; y segundo, del desarrollo paralelo de mecanismos políticos que bajo el

slogan de “participativos”, como los consejos comunales y las asambleas de vecinos, no son otra cosa que instrumentos organizados de movilización popular para hacer creer que se participa, pero que están férrea y directamente controlados y financiados por la Presidencia de la República, la cual dispone de fondos para ello fuera de los canales presupuestarios ordinarios del Estado. Dichos consejos comunales, por supuesto, no están integrados por representantes electos por sufragio universal, directo y secreto, como se buscaba establecer formalmente en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 (artículo 136), sino por personas afectas al partido de gobierno, designadas en asambleas de ciudadanos, también orientadas por la misma conducción política dado el control del financiamiento. Con estas instituciones se ha comenzado en el país, conjuntamente con la desmunicipalización de las políticas públicas, un proceso de formal eliminación de la democracia representativa.

Por otra parte, en cuanto a los esquemas de participación establecidos en la Constitución, como por ejemplo el de la participación de los diversos sectores de la sociedad en los comités para la postulación de los altos funcionarios no electos del Estado (Poder Ciudadano, Poder Electoral y magistrados del Tribunal Supremo de Justicia), dichos comités de postulaciones han sido progresivamente distorsionados por la Asamblea Nacional en las diversas leyes dictadas al efecto, sustituyéndoselos por simples comisiones parlamentarias ampliadas, controladas por la mayoría parlamentaria, todo lo cual se buscó constitucionalizar en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 (artículos 264, 279 y 295).

Lo mismo ha ocurrido respecto a la consulta popular de los proyectos de leyes, pues con la posibilidad de delegación legislativa al presidente de la República —materialmente sin límites— la transparencia del proceso de formación de las mismas que busca la Constitución de 1999 ha sido completamente eliminada, y los decretos leyes no han sido sometidos a consulta popular alguna.

Es evidente que la gobernabilidad democrática de un país tiene que conformarse a los elementos esenciales de la democracia, que son mucho más que la sola elección de los gobernantes. Precisamente por ello, la Carta Democrática Interamericana dispone en su artículo 3o., entre tales elementos, además del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales: el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basa-



das en el sufragio universal y secreto, como expresión de la soberanía del pueblo; un régimen plural de partidos y organizaciones políticas; la necesaria existencia —dice— de “la separación e independencia de los poderes públicos”. Y han sido precisamente todos esos elementos esenciales de la democracia los que en los últimos años, a partir de 1999, lamentablemente han sido ignorados o resquebrajados en Venezuela, en nombre de una supuesta democracia participativa y de un supuesto poder popular, donde el pueblo ha de participar directamente; todo lo cual se pretendió constitucionalizar con la rechazada reforma constitucional de 2007.

En Venezuela, en estos últimos años, la realidad ha sido distinta a la que deriva de dichos elementos esenciales de la democracia, ya que nunca antes había habido mayor violación a los derechos humanos, y basta para constatar esta tragedia con sólo contabilizar el número de denuncias que se han formulado en los últimos años contra el Estado venezolano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Ello ha sido siempre el mejor termómetro para determinar en el continente el grado de violaciones, por un Estado, de los derechos humanos.

Además, el acceso al poder se ha hecho contrariando el Estado de derecho, al violarse la separación e independencia de los poderes Judicial, Ciudadano y Electoral. Todos están controlados por el sindicato establecido entre el Ejecutivo Nacional y la Asamblea Nacional, por lo que no es posible controlar el acceso al poder conforme a los postulados del Estado de derecho.

En particular, el Poder Electoral, desde 2003, fue secuestrado con la complicidad de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, por lo que las elecciones que se han efectuado han carecido de justicia, y las reformas políticas efectuadas y las que estaban en la rechazada reforma constitucional de 2007 simplemente apuntan a la sustitución de la representatividad electoral a nivel local por supuestas agrupaciones de ciudadanos en comunidades y consejos comunales cuyos integrantes no son electos, sino designados desde la cúpula del poder popular que controla el presidente de la República.

El régimen plural de partidos se ha destrozado y el ya oficialmente organizado Partido Único Socialista, imbricado en el aparato del Estado y también dirigido por el presidente de la República, se ha venido apoderando no sólo del supuesto poder popular, sino de toda la vida política y

social del país, dado el capitalismo de Estado que se ha intensificado como consecuencia del Estado rico petrolero. Como todo depende del Estado, sólo quien pertenezca al Partido Socialista Único podrá tener vida política, administrativa, económica y social.

Y toda esta distorsión institucional y constitucional se ha desarrollado sin que exista separación ni independencia entre los poderes públicos, no sólo en su división horizontal (Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral) por el control político que sobre ellos ejerce el Poder Ejecutivo; sino en su distribución vertical, donde la rechazada reforma constitucional de 2007 preveía la eliminación de la Federación, la progresiva sustitución de los estados federados por supuestas “provincias” y “ciudades federales”, y la progresiva eliminación del municipalismo y su sustitución por consejos comunales y asambleas de ciudadanos. Todo ello con el fin de eliminar todo vestigio de descentralización política y de democracia representativa a nivel local, es decir, de entidades autónomas en el territorio, lo que imposibilita toda posibilidad de participación democrática. Ésta es la trágica situación de la democracia venezolana, la cual en la realidad actual ya no pasa de ser una palabra vacía.

Pero además de los elementos esenciales de la democracia ya indicados, la misma Carta Interamericana, en su artículo 4o., también definió como componentes fundamentales del ejercicio de la democracia: la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, y el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. Además, se declaró como igualmente fundamental para la democracia, la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al Estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad. La democracia, por tanto, es mucho más que las solas elecciones y votaciones.

Lamentablemente, todos estos elementos esenciales también han sido ignorados o resquebrajados en Venezuela, igualmente en nombre de un poder popular que ahora se buscó constitucionalizar en el proyecto de reforma constitucional de 2007, mediante la actividad gubernamental desplegada por un Estado rico (y en los últimos años súbitamente riquísimo), manejado sin control desde el poder central, en un país pobre. Esa actividad dejó de ser transparente por la específica ausencia de control fiscal, dada la sumisión del poder ciudadano (Contraloría General, fiscal

General, Defensor del Pueblo) al poder del Ejecutivo. Esta situación ha hecho desaparecer el mismo concepto de probidad, pues no es posible exigir responsabilidad alguna al gobierno por la gestión pública, entre otros aspectos por la sumisión del Poder Judicial. En esa situación de descontrol, además, en el país ha campeado la corrupción administrativa en una forma nunca antes vista. Por otra parte, la procura de los derechos sociales —que ha sido el principal enunciado gubernamental, en particular expresado hacia la comunidad internacional— ha sido montada sobre una política de distribución incontrolada y clientelar de la riqueza petrolera, como si ésta nunca fuera a disminuir, estatizándose todo en el país, desmantelándose el aparato productivo y sin generar inversión; y todo ello sin que los niveles de pobreza ni los niveles de desempleo hayan disminuido.

Por último, la libertad de expresión y de prensa, desde las censuras directas de la última dictadura militar de la década de los años cincuenta, nunca han estado tan amenazadas, cerrándose emisoras de televisión e imponiéndose la autocensura sobre la base de persecución a periodistas y medios disidentes, como tan repetidamente lo ha constatado la Relatoría de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como de las múltiples denuncias formuladas ante la Comisión y de las recomendaciones y medidas cautelares adoptadas por ésta.

Por otra parte, el militarismo se ha apoderado del Estado, de manera que aun cuando el régimen autoritario existente desde 1999 no haya sido fruto de un golpe militar, en definitiva, otro valor fundamental para la democracia, como es el de la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida, por el apoderamiento militar del Estado y su imbricación con el Partido Socialista Único, se ha resquebrajado, habiendo quedado el respeto al Estado de derecho como otro valor pospuesto por todas las entidades y sectores de la sociedad.

En definitiva, durante los últimos años, en Venezuela se ha utilizado uno sólo de los elementos de la democracia, como es la realización de elecciones, para destruir todos los otros valores y componentes esenciales de la misma. De allí el fraude a la democracia que ha ocurrido.

## APÉNDICE 1

### BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- ABENTE BRUN, D., *Paraguay en transición*, Santa Fe, Librería Santa Fe, 1993.
- ABRANCHES, Sérgio, “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”, *Dados*, Río de Janeiro, 31(1), 1998.
- AGUIAR, C., *Elecciones y partidos*, Montevideo, CIEDUR, 1984.
- AGUIAR DE LUQUE, Luis, “Referéndum y régimen parlamentario en las democracias en masas: sus posibilidades de compatibilización”, en RAMÍREZ, M. (ed.), *El control parlamentario en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, 1978.
- AGUILA TEJERINA, R., “Partidos, democracia y apatía: una interpretación”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 25, 1982.
- AGUILERA DEL PRAT, C. y MARTÍNEZ, R., *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*, Madrid, Tecnos, 2002.
- AGUINAGA, C., “Análisis comparativo de los sistemas electorales andinos”, en VÉLEZ, R., *Sistemas electorales andinos*, Bogotá, Parlamento Andino, 2005.
- AGUIRRE, P. et al., *Sistemas políticos, partidos y elecciones en México. Estudios comparados*, México, Trazos-Centro de Investigación, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1993.
- et al., *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1995.
- ALCÁNTARA, M., *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- , *Sistemas políticos de América Latina*, Madrid, Tecnos, 1999.

- *et al.*, “La naturaleza de los sistemas de partidos políticos y su configuración en el marco de los sistemas democráticos en América Latina”, *Boletín Electoral Latinoamericano*, San José, núm. 22, 1999.
- ALCÁNTARA SÁEZ, M., *Políticos y política en América Latina*, Madrid, Fundación Carolina-Siglo XXI, 2006.
- y FREIDENBERG, F., *Partidos políticos de América Latina. Países Andinos*, Salamanca, Ediciones Universidad, 2001.
- ALCOCER, J. (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma. México: 1994*, México, Nuevo Horizonte-CEPNA, 1995.
- ALMEIDA, Alberto, “Amnésia eleitoral: em quem você votou para deputado em 2002? E em 1998?”, en SOARES, Glaucio Ary Dillon y RENNÓ, Lúcio R. (orgs.), *Reforma Política: lições da história contemporânea*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2006.
- ÁLVAREZ SABOGAL, J., *Los partidos políticos en Latinoamérica: crisis y perspectivas*, Caracas, La Cámara de Caracas, 2001.
- AMAYA HERNÁNDEZ, Jorge, *El Salvador: financiamiento público de los partidos políticos*, tesis de grado, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 2003.
- AMES, Barry, “Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation”, *American Political Science Review*, 88, 1995.
- , *The Deadlock of democracy in Brazil*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2001.
- AMORIM NETO, Octávio, “A reforma do sistema de governo: rumo ao parlamentarismo ou semipresidencialismo?”, en SOARES, Glaucio Ary Dillon y RENNÓ, Lúcio R. (orgs.), *Reforma Política: lições da história contemporânea*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2006.
- ANASTASIA, Fátima, “Federação e relações intergovernamentais”, en AVELAR, Lúcia y CINTRA, Antônio Octávio (orgs.), *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*, São Paulo, UNESP, 2004.
- ANDRADE GEYWITZ, Carlos, *Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1991.
- AQUINO, J. A., “Anteproyecto de ley sobre partidos y agrupaciones políticas”, en Participación Ciudadana, *Democracia y partidos políticos*.

- Legislación y expectativas de cambio*, Santo Domingo, Participación Ciudadana, 2002.
- , *Cuota femenina, circunscripciones electorales y listas de candidaturas*, Santo Domingo, Centro de Estudios del Género-INTEC, 2003.
- , “La reforma del sistema político electoral dominicano”, en COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, *El proceso de reforma y modernización del Estado en República Dominicana*, Santo Domingo, Editora El Nuevo Diario, 1999.
- ARANTES, Rogério Bastos, “Judiciário: entre a Justiça e a Política”, en AVELAR, Lúcia y CINTRA, Antônio Octávio (orgs.), *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*, São Paulo, UNESP, 2004.
- ARAÚJO, Clara, “As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro e comparação com experiências internacionais”, *Dados*, Río de Janeiro, 44(1), 2001.
- ARDITI, B., *Adiós a Stroessner. La reconstrucción de la política en el Paraguay*, Asunción, Centro de Documentación y Estudios, 1992.
- ARIAS, C., *Hacia una agenda interamericana de reforma y modernización de los partidos políticos*, Buenos Aires, Observatorio Electoral, 2004.
- ARIAS, L., “Voto del dominicano en el exterior”, *Revista Mundo Electoral*, República Dominicana, año 1, núm. 1, 2000.
- ARREDONDO, P., *Así se calló el sistema. Comunicación y elecciones en 1988*, México, Universidad de Guadalajara, 1990.
- ARTIGA-GONZÁLEZ, Álvaro, “El Salvador”, en MARTÍNEZ, Rafael (ed.), *La elección presidencial mediante doble vuelta en Latinoamérica*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2004.
- , *Elitismo competitivo. Dos décadas de elecciones en El Salvador (1982-2003)*, San Salvador, UCA Editores, 2004.
- , *La política y los sistemas de partidos en Centroamérica*, San Salvador, FundaUngo, 2000.
- AVELAR, Lúcia y CINTRA, Antônio Octávio (orgs.), *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*, São Paulo, UNESP, 2004.
- AVRITZER, Leonardo y ANASTASIA, Fátima (orgs.), *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006.

- AZIZ NASSIF, A. (coord.), *México al inicio de siglo XXI, democracia, ciudadanía y desarrollo*, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- AZNAR, L. y BOSCHI, M., *Los sistemas electorales y sus consecuencias políticas y partidarias*, Buenos Aires, FUCADE, 1990.
- BAREIRO, L. y SOTO, L., “Regulación jurídica de los partidos políticos en Paraguay”, en ZOVATTO, D., *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, Internacional IDEA-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- BARRIENTOS DEL MONTE, F., *La segunda vuelta electoral: un acercamiento a la experiencia latinoamericana*, México, Ciudad Política, 2003.
- BECERRA, R. et al., *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.
- et al., *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- BECKER, G., *El sistema electoral paraguayo*, Asunción, Konrad Adenauer Stiftung, 1996.
- BEJARANO, A. M. y PIZARRO, E., *Reforma política después de 1991: ¿qué queda por reformar?*, Kellogg Institute-Notre Dame University, 2001.
- BENDEL, P., “Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal, democracia interna, etcétera”, en NOHLEN, D. et al. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH-IFE-TRIFE-Universidad de Heidelberg-Fondo de Cultura Económica, 1998.
- BENEVIDES, Maria Victória et al. (orgs.), *Reforma Política e Cidadania*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2003.
- BERTELSEN, R., “Consejo de Seguridad Nacional”, en ZÚÑIGA URBINA, F., *Reforma constitucional*, Santiago, Lexis Nexis, 2005.
- BIDART CAMPOS, G., *Legitimidad de los procesos electorales*, San José, Costa Rica, IIDH, 1986.
- , *Manual de la Constitución reformada*, Ediar, 2001.
- BLANCO, R. L., “El programa de justicia del gobierno de Eduardo Frei”, en MUÑOZ, O. y STEFONI, Carolina, *El periodo del presidente Frei Ruiz-Tagle*, Santiago, FLACSO-Editorial Universitaria, 2003.



- BOBBIO, N., “El futuro de la democracia”, *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 2, 1984.
- BOHN, S., “Ainda o velho problema da distorça representação dos estados na Câmara dos Deputados”, en SOARES, G. y RENNÓ, L., *Reforma política*, Río de Janeiro, FGV Editora, 2006.
- BORELY, J., *Représentation proportionnelle de la majorité et des minorités*, París, Germer Bailliére, 1870.
- BORRACHINA, C., *La lógica parlamentaria en Nicaragua y Honduras*, Quintana Roo, México, Universidad de Quintana Roo, 2005.
- BREA, R. et al., *Estado de la situación de la democracia dominicana*, Santo Domingo, PUCMM, 1995.
- et al., *La democracia vulnerable: insatisfacción y desconfianza (1994-2004)*, Santo Domingo, PUCMM, 2005.
- et al., *La pequeña corrupción en los servicios públicos dominicanos*, Santo Domingo, PUCMM-CUEP-CESDEM, 2007.
- BREWER-CARÍAS, A., “Consideraciones sobre el financiamiento de los partidos políticos en Venezuela”, *Curso Anual Interamericano de Elecciones IV. Memoria*, San José, Costa Rica, 1991.
- , *Constitución, democracia y control del poder*, Mérida, Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales, Universidad de los Andes, 2004.
- , *Debate constituyente. Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente*, Caracas, Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana, 1999.
- , “El Estado federal descentralizado y la centralización de la Federación en Venezuela; situación y perspectiva de una contradicción constitucional”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, Madrid, núms. 292-293, mayo-diciembre de 2003.
- , *Federalismo y municipalismo en la Constitución de 1999; alcance de una reforma insuficiente y regresiva*, Caracas, Universidad Católica del Táchira-Editorial Jurídica Venezolana, 2001.
- , *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, México, UNAM, 2002.
- , *La Constitución de 1999. Derecho constitucional venezolano*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2004.



- , *La crisis de la democracia venezolana. La Carta Democrática Interamericana y los sucesos de abril del 2002*, Caracas, Ediciones El Nacional, 2002.
- , “La crisis de las instituciones: responsables y salidas”, *Revista del Centro de Estudios Superiores de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, Caracas, núm. 11, 1985.
- , “La participación ciudadana en la designación de los titulares de los órganos no electos de los poderes públicos en Venezuela y sus vicisitudes políticas”, *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, San José, Costa Rica, año 5, núm. 5, 2005.
- , “La progresiva y sistemática demolición de la autonomía en independencia del Poder Judicial en Venezuela (1999-2004)”, *Jornadas J. M. Domínguez Escovar XXX. Estado de derecho, administración de justicia y derechos humanos*, Barquisimeto, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, 2005.
- , *La Sala Constitucional versus el Estado democrático de derecho. El secuestro del Poder Electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política*, Caracas, Los Libros de El Nacional, 2004.
- , “Los partidos políticos en el derecho venezolano”, *Revista del Ministerio de Justicia*, Caracas, núm. 61, 1964.
- , “Los problemas de la gobernabilidad democrática en Venezuela; el autoritarismo constitucional y la concentración y centralización del poder”, en VALADÉS, D., *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, México, UNAM, 2005.
- , *Problemas del estado de partidos*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1988.
- , *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2001.
- *et al.*, *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2005.
- BRIGAGAO, C. y PROENÇA, D., “Os militares e a política”, en AVELAR, L. y CINTRA, A. O., *Sistema político brasileiro*, Río de Janeiro, FGV Editora, 2004.

- BUQUET, D., “Los cambios que aseguraron la continuidad”, en INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA, *Elecciones 1999-2000*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2000.
- , “Reforma política y gobernabilidad democrática en el Uruguay: la reforma constitucional de 1996”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, núm. 10, 1998.
- y CASTELLANO, E., “Representación proporcional y democracia en Uruguay”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, núm. 8, 1995.
- BUSTAMANTE, F., “La cultura política y ciudadana en el Ecuador”, en HURTADO, O., *Ecuador: un problema de gobernabilidad*, Quito, CORDES, 1997.
- CABALLERO, E., “Elecciones y democracias en el Paraguay 1989-1996”, en RIAL, J. y ZOVATTO, D., *Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996: urnas y desencanto político*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1998.
- , “Partidos políticos y sistema electoral”, en VIAL, A., *Cultura política, sociedad civil y participación ciudadana*, Asunción, Fundación CIRD-Grafitec, 2003.
- CALDERÓN, J. M., *Génesis del presidencialismo en México*, México, Ediciones El Caballito, 1972.
- CALLE, H. de la, *Reforma política: la oleada antipolítica y la gobernabilidad en América Latina*, Bogotá, Observatorio Electoral, 2004.
- CAMOU, A., *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, FLACSO, 1998.
- CANCIO MELIÁ, M., “Globalización y derecho”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, Madrid, núm. 9, 2006.
- CANO RADIL, B., *Nuevo Código Electoral*, Asunción, Centro de Documentación y Estudios, 1996.
- CANZANI, A., “Mensajes en una botella: analizando las elecciones de 1999-2000”, en INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA, *Elecciones 1999-2000*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2000.
- CAPLOW, T., *Dos contra uno: teoría de coaliciones en las triadas*, Madrid, Alianza Universidad, 1974.

- CAREY, J. y SHUGART, M., *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992.
- CARMONA SANTANDER, C., “Modificaciones al órgano presidencial que introduce la Ley 20.050”, *Revista de Derecho Público*, Santiago de Chile, núm. 68, 2006.
- CARPISO, J., *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978.
- , “La reforma electoral de 1994”, en ALCOCER, J. (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma. México: 1994*, México, Nuevo Horizonte-CEPNA, 1995.
- CASAS ZAMORA, K. *et al.*, “Dinero, política y elecciones”, *Cuadernos de CAPEL*, San José, Costa Rica, núm. 48, 2003.
- CASTELLANOS, E., *Las reformas de 1996*, México, Centro de Estudios de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, 1988.
- CASTILLO, P. del, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI, 1985.
- y ZOVATTO, D., *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1998.
- CASTILLO FREYRE, M., *Todos los poderes del presidente*, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica, 1997.
- CASTRO, M., “Cláusula de barreira”, en AVRITZER, L. y ANASTASIA, F., *Reforma Política no Brasil*, Río de Janeiro, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006.
- CEA EGAÑA, J. L., “El parlamentario en la Constitución”, en NAVARRO BELTRÁN, E., *Veinte años de la Constitución chilena, 1981-2001*, Santiago, Universidad Finis-Térrea-Lexis Nexis, 2001.
- CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL (CAPEL), *Legislación electoral comparada*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1988.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIALES (CIES), *Estado de la democracia en la República Dominicana. Informe ejecutivo*, Santo Domingo, 2004.
- CEPEDA ULLOA, F., “El debate sobre el parlamentarismo”, *Revista Semana*, Bogotá, edición 1144, 4 de abril de 2004.

- CERDAS, R., “La crisis de los partidos políticos”, *Boletín Electoral Latinoamericano*, San José, núm. 10, 1993.
- CHASQUETTI, D., “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”, en LANZARO, J., *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2001.
- CHUECA RODRÍGUEZ, R., “Teoría y práctica del bicameralismo en la constitución”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 7, núm. 21, 1984.
- CINTRA, A. O., “Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições?”, en AVELAR, L. y CINTRA, A. O., *Sistema Político Brasileiro*, São Paulo, UNESP, 2004.
- , “Sistema de governo no Brasil”, en AVELAR, L. y CINTRA, A. O., *Sistema Político Brasileiro*, São Paulo, UNESP, 2004.
- , “Sistema Eleitoral”, en AVRITZER, L. y ANASTASIA, F., *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006.
- COLLADO, F., *Leyes, proyectos de leyes y decretos anticorrupción, 1996-2003: semejanzas, diferencias y contradicciones*, Santo Domingo, Participación Ciudadana, 2004.
- COLLIARD, J. C. et al., *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Barcelona, Blume, 1981.
- COLOMER, J., “Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas”, en CAVAROZZI, M. y ABAL, J. M., *El asedio a la política, los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens, 2002.
- COMISIÓN POLÍTICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, *Honduras: los acuerdos son posibles*, Tegucigalpa, PNUD, 2005.
- COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (COPRYME) y PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *Anteproyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas*, Santo Domingo, 2000.
- CONAGHAN, C., “Politician Against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador’s Party System”, en MAIWARING, S. y SCULLY, T., *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995.

- CÓRDOVA, L., “Los desafíos de la fiscalización electoral de cara al 2006”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. LVI, núm. 245, enero-julio de 2006.
- y MURAYAMA, C., *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.
- y SALAZAR, P., “La reforma electoral que sigue”, en VARIOS AUTORES, *Elecciones inéditas 2006. La democracia a prueba*, México, Grupo Editorial Norma, 2006.
- CÓRDOVA MACÍAS, R., “Sistematización del relato de la experiencia de la reforma política hondureña, abril 2001-diciembre 2002”, en PNUD, *Honduras: los acuerdos son posibles*, Tegucigalpa, PNUD, 2005.
- CORREA, J., “Cenicienta se queda en la fiesta. El Poder Judicial chileno en la década de los 90”, en DRAKE, P. y JAKSIC, I., *El modelo chileno; democracia y desarrollo en los noventa*, Santiago, LOM Ediciones, 1999.
- COSTA, A. T. M., *O Lobby militar e as relações civis-militares na Assembleia Nacional Constituinte*, tesis de grado, Brasíla, Universidade de Brasíla, 1998.
- COSTA, V., “Federalismo”, en AVELAR, L. y CINTRA, A. O., *Sistema Político Brasileiro*, São Paulo, UNESP, 2004.
- COSTAFREDA, A., *¿Más representatividad o representación de mayor calidad? Bolivia a examen*, Madrid, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2003.
- COTARELO, R., “Los partidos políticos”, en COTARELO, R., *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, CIS, 1992.
- CUAREZMA TERÁN, S. *et al.*, *Derechos humanos y jurisdicción constitucional*, Madrid, CEIJ, 2006.
- DAHL, R., “El mito del mandato presidencial”, *Cuadernos del CLAEH*, Uruguay, núm. 67, 1993.
- , *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 1989.
- DALLA VÍA, A. R., *Constitución de la Nación Argentina. Texto según la reforma de 1994 (comentada)*, Buenos Aires, Librería Editora Platenese, 1994.

- , *Derecho constitucional*, Buenos Aires, Editorial Universitaria, 2004.
- , *Manual de derecho constitucional*, Buenos Aires, Lexis-Nexis, 2004.
- DALMORO, J. y FLEISCHER, D., “Eleição Proporcional: os efeitos das coligações e o problema da proporcionalidade”, en KRAUSE, S. y SCHMITT, R., *Partidos e coligações eleitorais*, São Paulo, Editora UNESP, 2005.
- DENDIA, R., “Tecnología y voluntad política: el voto informatizado”, *Revista Novapolis*, Paraguay, núm. 2, 2003.
- DÍAZ, E., *Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid, Taurus, 1981.
- DÍAZ, J. B., *Trauma electoral*, Santo Domingo, Editorial AA, 1996.
- DIEZ DE MEDINA, A., *El voto que el alma pronuncia: historia electoral del Uruguay*, Montevideo, FCU, 1994.
- DOWNS, A., *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper, 1957.
- DUARTE, I., *Análisis comparativo sobre financiación de campañas y partidos políticos, el caso de la República Dominicana*, Washington, Unidad para la Promoción de la Democracia-OEA-IDEA Internacional, 2006.
- , *El voto dominicano en el exterior, implicaciones políticas y electorales*, Santo Domingo, Participación Ciudadana, 2003.
- , “La representación femenina en el Congreso y los ayuntamientos: estado de situación y propuestas de reforma (1998-2006)”, *Seminario Internacional La Función Legislativa en la Reforma Constitucional*, Santo Domingo, Cámara de Diputados-Participación Ciudadana, 2006.
- y BREA, R., *¿Hacia dónde va la democracia dominicana? 1994-2001*, Santo Domingo, PUCMM, 2002.
- y GONZÁLEZ, G., *Observación de la selección de las candidaturas*, Santo Domingo, Participación Ciudadana, 2002.
- et al., *La cultura política de los dominicanos. Entre el autoritarismo y la democracia*, Santiago, PUCMM, 1995.

- *et al.*, *La cultura política dominicana: entre el paternalismo y la participación*, Santo Domingo, PUCMM, 1998.
- DUVERGER, M., *Influencia de los sistemas electorales en la vida política*, Barcelona, Ariel, 1992.
- , *Instituciones políticas y derecho electoral*, Barcelona, Ariel, 1988.
- , *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.
- , *Los partidos políticos*, Barcelona, Ariel, 1984.
- EGUIGUREN PRAELI, F., “Las relaciones entre gobierno y Parlamento. Elementos para una propuesta de reforma en el Perú”, *Lecturas Constitucionales Andinas, 2: Formas de gobierno: relaciones Ejecutivo-Parlamento*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1993.
- ELIZONDO, C. y NACIF, B. (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE-Fondo de Cultura Económica, 2002.
- ELSTER, J. y SLAGSTAD, R., *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.
- ESCOBAR, T., *Textos varios: sobre cultura, transición y modernidad*, Buenos Aires, Ministerio de Cultura, 1992.
- ESGUEVA GÓMEZ, A., *Las Constituciones políticas y sus reformas en la historia de Nicaragua*, Madrid, Editorial El Parlamento, 1994.
- , *Las leyes electorales en la historia de Nicaragua*, Managua, El Amanecer, 1995.
- ESPINAL, R., *Autoritarismo y democracia en la política dominicana*, Santo Domingo, Editorial Argumentos, 1994.
- , “Conflictos electorales, reformas políticas y proceso democrático”, en BREA, R. *et al.*, *La República Dominicana en el umbral del siglo XXI. Cultura política y cambio social*, Santo Domingo, PUCMM, 1999.
- , “Dominican Republic: Electoralism, Pacts and Clientelism in the Making of a Democratic Regime”, en EDIE, C., *Democracy in the Caribbean*, Westport, Praeger, 1994.
- , “Las reformas electorales y su impacto en el sistema político dominicano”, *Reformas electorales*, Santo Domingo, Participación Ciudadana, 2001.



- , “Observing Elections in the Dominican Republic”, en MONTGOMERY, T. S., *Peacemaking and democratization in the western hemisphere*, Miami, North-South Center Press, University of Miami, 2000.
- y HARTLYN, J., “Los riesgos de la doble vuelta electoral”, *Estudios Jurídicos*, Jaen, vol. 5, núm. 1, 1995.
- y HARTLYN, J., “The Dominican Republic: the Long and Difficult Struggle for Democracy”, en DIAMOND, L. *et al.*, *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999.
- FERREIRA RUBIO, D., “La rendición de las cuentas partidarias”, *Elecciones*, Santiago, año 4, núm. 5, 2005.
- , “Los sistemas de financiamiento y su relación con la democratización y modernización de los partidos políticos”, *Boletín Electoral Latinoamericano*, San José, Costa Rica, núm. 19, 1998.
- FFRENCH, D. R., *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*, Santiago, Siglo XXI Editores, 2003.
- FIGUEIREDO, A. y LIMONGI, F., *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Institucional*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2001.
- FLECHA, V. J. y MARTINI, C., *Historia de la transición. Pasado y futuro de la democracia en el Paraguay*, Asunción, UUUH, 1994.
- *et al.*, *Autoritarismo, transición y constitución política en el Paraguay*, Asunción, 1993.
- FLEISCHER, D., “As Eleições municipais no Brasil: uma análise comparativa (1982-2000)”, *Opinião Pública*, Campinas, vol. 8, núm. 1, 2002.
- , “Coligações eleitorais”, en AVRITZER, L. y ANASTASIA, F., *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006.
- , “Manipulações casuísticas do sistema eleitoral durante o período militar, ou como usualmente o feitiço voltava contra o feiticeiro”, en SOARES, G. y D’ARAÚJO, M. C., *Vinte e um Anos de Regime Militar*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1994.
- , “Os partidos políticos”, en AVELAR, L. y CINTRA, A. O., *Sistema Político Brasileiro*, São Paulo, UNESP, 2004.



- , “Reelección a la brasileña: las elecciones generales de 1998”, *Contribuciones*, Buenos Aires, vol. 15, núm. 4, 1998.
- , “Reforma política en Brasil: una historia sin fin”, *América Latina Hoy*, Salamanca, núm. 37, 2004.
- , “Renovação Política. Brasil 1978: Eleições Parlamentares sob a Égide do «Pacote de Abril»”, *Revista de Ciência Política*, Río de Janeiro, vol. 23, núm. 2, 1980.
- , “The Role of the Brazilian Congress in abertura”, en SELCHER, W., *Political liberalization in Brazil*, Boulder, Co., Westview Press, 1986.
- FLEURY, S., “Iniciativa popular”, en AVRITZER, L. y ANASTASIA, F., *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006.
- FORO SOCIAL DE LA DEUDA EXTERNA Y DESARROLLO DE HONDURAS (FOSDEH), *Una elección para avanzar ¿o retroceder?*, 2005, disponible en [www.fosdeh.net](http://www.fosdeh.net).
- FREIDENBERG, F. y ALCÁNTARA, M., “Cuestión regional y política en Ecuador. Partidos de vocación nacional y apoyo regional”, *América Latina Hoy*, Salamanca, núm. 27, 2001.
- GAMBOA, R., “El establecimiento del sistema binominal”, en HUNEEUS, C., *La reforma al sistema binominal en Chile*, Santiago, Konrad Adenauer Stiftung, 2006.
- GÁMEZ, J. D., *Archivo histórico de la República de Nicaragua*, Managua, Tipografía Nacional, 1896.
- GARCÍA LEMA, A. M., *La reforma por dentro; la difícil construcción del consenso nacional*, Buenos Aires, Planeta, 1994.
- GARCÍA PELAYO, M., *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Revista de Occidente, 1957.
- GARRIDO FALLA, F., *Comentarios a la Constitución política española*, Madrid, Civitas, 1980.
- GAVIRIA, C., *Discurso de instauración del Tercer Foro Interamericano sobre Partidos Políticos*, Cartagena, OEA, 2003.
- GÓMEZ TAGLE, S., *Las estadísticas electorales de la reforma política*, México, Cuadernos del CES de El Colegio de México, 1990.

- GONZÁLEZ CASANOVA, P., *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI-UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1985.
- GRUPO DE ANÁLISIS POLÍTICO, *Reforma política: la democracia pendiente*, Argentina, Ciudad Política, 2003.
- GRUPO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, *Las propuestas democráticas del Grupo de los 24*, Santiago, Corporación Grupo de Estudios Constitucionales, 1992.
- GUTIÉRREZ, R. A., “Los roles de un Estado moderno y las responsabilidades de la nación, las provincias y los municipios”, *Estrategia para el nuevo milenio*, Buenos Aires, núm. 1, 2003.
- GUZMÁN NAPURÍ, Ch., *Las relaciones de gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento*, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2003.
- HARTLYN, J., *The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1998.
- HEMLKE, G. y LEVITSKY, S., “Informal Institutions and Comparative Politics. A Research Agenda”, *Perspectives on Politics*, Cambridge, vol. 2, núm. 4, 2004.
- HERNÁNDEZ, A. M., *Reflexiones sobre la situación actual y perspectivas de los sistemas políticos y constitucionales en América Latina*, Córdoba, Academia Nacional de Ciencias Sociales, 2003.
- HERNÁNDEZ MÁRQUEZ, J., “La organización del sistema electoral como garantía de fidelidad y pureza en el ejercicio del sufragio”, *Cuestiones Políticas*, Maracaibo, núm. 22, 1999.
- HERNÁNDEZ NORZAGARAY, E., *Reforma política: sistemas electorales y sistemas de partidos en los estados mexicanos*, Buenos Aires, Ciudad Política, 2004.
- HERNÁNDEZ VALLE, R., *Derecho electoral costarricense*, San José, Editorial Juricentro, 2004.
- HUNEEUS, C., “Chile; A System Frozen by Elite Interests”, en INTERNATIONAL IDEA, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Estocolmo, International IDEA, 2004.
- , *Chile, un país dividido. La actualidad del pasado*, Santiago, Catalonia, 2003.

- , *La reforma al sistema binominal en Chile*, Santiago, Konrad Adenauer-Catalonia, 2006.
- , “¿Por qué ha funcionado el presidencialismo en Chile?”, *Persona y Sociedad*, Santiago, vol. 19, núm. 2, agosto de 2005.
- , *The Pinochet Regime*, Boulder, Lynne Rienner, 2007.
- y BERRÍOS, F., “El Congreso en el presidencialismo. El caso de Chile”, *Revista SAAP*, Buenos Aires, vol. 2, núm. 2, septiembre de 2005.
- INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA Internacional), *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Estocolmo, IDEA.
- INSTITUTO INTERUNIVERSITARIO DE ESTUDIOS DE IBEROAMÉRICA Y PORTUGAL, “Partidos políticos”, *América Latina Hoy*, Salamanca, núm. 27, 2001.
- , “Sistemas electorales”, *América Latina Hoy*, Salamanca, núm. 29, 2001.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, J., *La libertad política*, Montevideo, Librería Nacional, 1884.
- JONES, M. P., “Presidential Election Laws and Multipartyism in Latin America”, *Political Research Quarterly*, Utah, vol. 47, núm. 1, 1994.
- , “Una evaluación de la democracia presidencialista argentina: 1983-1995”, en MAINWARING, S. y SHUGART, M. S., *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002.
- JOUVENEL, Bertrand de, *El poder*, Madrid, Editora Nacional, 1974.
- JUNTA CENTRAL ELECTORAL, *Compilación de la legislación electoral de la República Dominicana 2006*, Santo Domingo, 2006.
- KELSEN, Hans, *Compendio de teoría general del Estado*, Barcelona, Blume, 1979.
- , *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, Guadarrama, 1977.
- , *La democrazia*, Il Mulino, Bolonia, 1998.
- , *Teoría general del derecho y el Estado*, México, UNAM, 1958.
- KINZO, M. D. G., “A Democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição”, *São Paulo em Perspectiva*, vol. 15, núm. 4, 2001.

- , “Novos Partidos: o início do debate”, en LAMOUNIER, B., *Voto de Desconfiança*, Petrópolis, Editora Vozes, 1980.
- , “O quadro partidário e a constituinte”, en LAMOUNIER, B., *De Geisel a Collor; o balanço da transição*, São Paulo, Vértice-DESP, 1990.
- KIRCHHEIMER, O., “The Transformation of Western European Party System”, en LA PALOMBARA, J. y WEINER, M., *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966.
- KRAUSE, S. y SCHMITT, R., *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*, São Paulo, Editora UNESP, 2005.
- LAGOS, G., *La reforma constitucional de 1970*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1970.
- LAMOUNIER, B., *A Opção parlamentarista*, São Paulo, Sumaré-IDESP, 1991.
- , “Authoritarian Brazil Revisited: o impacto das eleições na abertura política brasileira, 1974-1982”, *Dados*, Río de Janeiro, vol. 29, núm. 3, 1986.
- , *De Geisel a Collor: o balanço da transição*, São Paulo, Vértice-IDESP, 1990.
- , *Voto de desconfiança: Eleições e mudanças políticas no Brasil, 1978-1979*, Petrópolis, Editora Vozes, 1980.
- LANZARO, J., “Autoridad presidencial, relaciones de partido y perfil de gobierno en el mandato de Jorge Batlle”, en INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA, *Elecciones 1999-2000*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2000.
- , “Democracia pluralista y estructura política del Estado”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, núm. 14, 2003.
- , “El Frente Amplio: un partido de coalición”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, núm. 12, 2000.
- , “La izquierda en Uruguay: de la oposición al gobierno”, *El Debate Político*, Buenos Aires, núm. 2-3, 2005.
- , *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, Montevideo, Fin de Siglo, 2004.
- , “La tercera ola de las izquierdas en América Latina: entre el populismo y la social democracia”, en INSTITUTO UNIVERSITARIO DE

- INVESTIGACIÓN ORTEGA Y GASSET, *Las izquierdas latinoamericanas y el gobierno: experiencias y desafíos*, 2006.
- , “La reforma de 1996: el presidencialismo pluralista puesto a prueba”, *Reforma constitucional y estructura política*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1998.
- , *La reforma electoral de 1996 en Uruguay; efectos sobre el sistema de partidos y los modos de gobierno*, México, Instituto Federal Electoral, 2001.
- , *La segunda transición en el Uruguay*, Montevideo, Fondo de Cultura Universitaria, 2000.
- , *Régimen electoral y sistema de partidos en el Uruguay*, México, Instituto Federal Electoral, 1993.
- , “Sistema de compromisos y presidencialismo de coalición. Uruguay y América Latina”, en BOTINELLI, O. A., *Gobernabilidad, coalición y cambio institucional*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1998.
- , *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2001.
- y Luna, J. P., “Uruguay: las claves de crecimiento del FA”, *Seminario Democracia y Opinión Pública en América Latina*, Buenos Aires, Latinobarómetro-CLACSO, 2002.
- *et al.*, *Presidencialismo, sistema de partidos y reforma política; cuatro enfoques desde América Latina*, Bolivia, Corte Nacional Electoral, 2004.
- LAS DIGNAS, *Informe sobre la participación política de las mujeres en El Salvador*, San Salvador, Las Dignas, 2004.
- *et al.*, *El Salvador por dentro, 1989-2005*, San Salvador, Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida-CDC-FESPAD-IDHUCA, 2005.
- LASAGNA, M. y CARDENAL, A. S., *Desarrollo y reforma política en América Latina: la agenda pendiente*, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 1998.
- LEÓN, J., “La crisis de un sistema político regionalizado en Ecuador”, en CAÑETE, F., *La crisis ecuatoriana: sus bloqueos económicos, políticos y sociales*, Quito, CEDIME, 2001.

- LIJPHART, A., "Consociational Democracy", *World Politics*, Baltimore, vol. 21, núm. 2, 1969.
- , *Presidencialismo vs. parlamentarismo*, Buenos Aires, EUDEBA, 1988.
- LIMONGI, F., "Presidencialismo e governo de coalizão", en AVRITZER, L. y ANASTASIA, F., *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006.
- LINZ, J. J., "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?", en LINZ, J. J. y VALENZUELA, A., *The Failure of Presidential Democracy; Comparative Perspectives*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994, vol. 1.
- , "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, Baltimore, vol. 1, núm. 2, 1990.
- , "The Virtues of Parliamentarism", *Journal of Democracy*, Baltimore, vol. 1, núm. 4, 1990.
- y STEPAN, A., *A Transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul*, São Paulo, Paz e Terra, 1999.
- y STEPAN, A., *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.
- y STEPAN, A., *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1978.
- y VALENZUELA, A., *La crisis del presidencialismo*, México, Alianza Universidad, 1994.
- LIPSET, S. y ROKKAN, S., *Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales en diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 1992.
- LÓPEZ MONTIEL, A. G., *El Fin del sistema político y la reforma del gobierno*, Monterrey, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores, Programa de Ciencia Política, 2004.
- LÓPEZ GUERRA, L., *Introducción al derecho constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1994.
- LOWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1960.
- LOZANO, Wi, *Después de los caudillos*, Santo Domingo, Ediciones La Trinitaria, 2002.

- LUJAMBIO, A., *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.
- , *Parlamentarismo, presidencialismo y gobernabilidad, la discusión inconclusa*, México, Programa Reforma del Estado-Gobierno de México, 2000.
- LUKEN, G. y MUÑOZ, V., *Escenarios de la transición en México*, México, Grijalbo, 2003.
- MAINWARING, S., “Multipartism, robust federalism and presidentialism in Brazil”, en MAINWARING, S. y SHUGART, M. S., *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997.
- , “Presidentialism and Multipartism. The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, núm. 26, 1993.
- , “Presidentialism in Latin America”, *Latin American Research Review*, Austin, vol. 25, 1989.
- , “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, Baltimore, vol. 26, núm. 2, julio de 1993.
- y SCULLY, T., *Building Democratic Institutions; Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995.
- y SCULLY, T., *El sistema de partidos en América Latina. La construcción de instituciones democráticas*, Santiago de Chile, CIEPLAN, 1996.
- MALAMUD, A., *Gobernabilidad, gobernancia y reforma política en Argentina*, Caracas, CLAD, 2002.
- MARIÑEZ NAVARRO, F. R., *Gobernabilidad y reforma política en México*, Monterrey, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores, División de Humanidades y Ciencias Sociales, Programa de Posgrado, 2002.
- MAZCORRO TÉLLEZ, G. y LEDESMA DÍAZ, G., *Concertación política e instrumentos electorales para la generación de consensos*, México, CLAD, 2003.
- MEJÍA, A., *Gobernabilidad democrática*, Quito, Konrad Adenauer Stiftung, 2002.

- MEJÍA RICART, T., *La reforma del Estado en la República Dominicana*, Santo Domingo, Presidencia de la República, Consejo Nacional para la Reforma del Estado, 2002.
- MELO, C. R., *Retirando as cadeiras do Lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2004.
- , “Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil”, en SOARES, G. A. D. y RENNÓ, L. R., *Reforma política: lições da história contemporânea*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2006.
- MENDOZA ORANTES, R. y MENDOZA, L. B., *Constitución de la República de El Salvador; comentarios, explicaciones, doctrina, jurisprudencia y legislación aplicable*, San Salvador, Jurídica Salvadoreña, 2004.
- MERINO, M., *La transición votada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- MEZA, V., *Democracia, legislación electoral y sistema político en Honduras*, Tegucigalpa, CEDOH-Edigrafic, 2004.
- , *Honduras: sistema político, crisis y reforma*, Tegucigalpa, CEDOH-Edigrafic, 2003.
- MIERES, P., “La reforma constitucional de 1996 y sus posibles efectos sobre los partidos y el sistema de partidos”, *Cuadernos del CLAEH*, Montevideo, núm. 80, 1997.
- MOLINA, L., *El nuevo sistema electoral*, Santo Domingo, Editora Diálogo, 1998.
- MOLINAR, J., *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991.
- MOLINELLI, G., “President-Congress Relations in Argentina (1960-1990)”, ponencia presentada en el X Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Buenos Aires, Asociación Internacional de Ciencia Política, 1995.
- MONTESQUIEU, Ch. L., *L'Esprit des lois*, París, Folio, 1995.
- MUÑOZ, H. A., “Financiamiento de los procesos electorales”, en INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, *Diccionario Electoral*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 2000.



- MUÑOZ LEDO, P., *La reforma del Estado: hacia un gobierno compartido*, México, Biblioteca Jurídica, 2001.
- NARBONDO, P., “Nuevo paradigma de la gestión pública: ¿transformación técnica o transformación política del Estado?”, en RAMOS LARRABURU, C. (ed.), *La reconstrucción gerencial del Estado; enfoques políticos sobre la nueva gestión pública*, Uruguay, Ediciones de la Banda Oriental, 2003.
- NACRUR GAZALI, M. A., “El Banco Central de Chile”, en NAVARRO BELTRÁN, E., *Veinte años de la constitución chilena, 1981-2001*, Santiago, Universidad Finis Tèrrea-Lexis Nexis, 2001.
- NAVARRO, K., *La reforma al sistema electoral de Nicaragua: diagnóstico y propuesta desde la sociedad civil*, Managua, Foro Democrático, 2004.
- NAVAS, X., “La financiación electoral: subvenciones y gastos”, en NOHLEN, D. et al., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH-IFE-TRIFE, 1998.
- , “La regulación del financiamiento de los partidos políticos y de la campaña electoral en América Latina”, en NOHLEN, D., *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, San José, IIDH-CAPEL, 1993.
- NAVIA, P., *Diseño institucional y reformas de segunda generación en América Central*, Nueva York, New York University-Center for Latin America Studies, 2003.
- NICOLAU, J., “A reforma da representação no Brasil”, en BENEVIDES, M. et al., *Reforma Política e Cidadania*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2003.
- , “Lista Aberta-Lista Fechada”, en AVRITZER, L. y ANASTASIA, F., *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006.
- , “Voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil”, en SOARES, G. A. D. y RENNÓ, L. R., *Reforma política: lições da história contemporânea*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2006.
- NJAIM, H., “Financiamiento de la política”, en INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, *Diccionario Electoral*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 2000.

- NOHLEN, D., *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- , *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1993.
- , *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*, San José, Costa Rica, IIDH, 1993.
- , *La reforma electoral en América Latina*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1987.
- , *La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos*, México, UNIORE, 1996.
- , *Sistemas de gobierno, sistema electoral y sistemas de partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- , *Sistemas electorales de América Latina: debate sobre reforma electoral*, Perú, Fundación Friedrich Ebert-ICI, 1993.
- , *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, CEC, 1981.
- , *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- , *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- , *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, Madrid, Fundación Friedrich Ebert-ICI, 1986.
- y FERNÁNDEZ, M. (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.
- NOVARO, M., *Historia de la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, EDHASA, 2006.
- NÚÑEZ, A., *La reforma electoral de 1989-1990. Una visión de la modernización de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- O'DONNELL, G., "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", *PostData*, Buenos Aires, núm. 7, 2001.
- , "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, Baltimore, vol. 5, núm. 1, 1994.

- , “Estado, democratización y ciudadanía”, *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 128, noviembre-diciembre de 1993.
- OCAMPOS G. y RODRÍGUEZ, J. C., *Hacia el fortalecimiento de la sociedad civil en Paraguay; un desafío pendiente*, Asunción, BASE-ECTA-CDE, 1999.
- OROZCO, J. J., *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa-UNAM, 2006.
- ORTIZ, G., “América Latina y el consenso de Washington; la fatiga de la reforma”, *Revista Finanzas y Desarrollo*, Estados Unidos, septiembre de 2003.
- OTTO, I. de, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1999.
- OVIDIO, J., *Cabeza de medusa: partidos políticos, democracia y clientelismo*, Santo Domingo, PUCMM-CUEPS, 1999.
- PACHANO, S., “El tejido de Penélope”, en HOFMEISTER, W., *Reforma política en América Latina*, Río de Janeiro, Konrad Adenauer, 2003.
- , “El territorio de los partidos”, en PACHANO, S., *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*, Lima, IDEA Internacional, 2004.
- PACHECO, G., *Caleidoscopio electoral: elecciones en México 1979-1997*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2000.
- PANAMÁ, ASAMBLEA LEGISLATIVA, *Evolución histórica del Órgano Legislativo de la República de Panamá (1904-2004). Investigación en honor al centenario de la República*, Panamá, Asamblea Legislativa, 2002.
- PANEBIANCO, A., *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Bolonia, Il Mulino, 1982.
- PAPPALARDO, C., *Paraguay: itinerario constitucional; recopilación de textos constitucionales*, Asunción, Ñanduti Vive, 1997.
- PARTICIPACIÓN CIUDADANA, *Cuestiones que debemos conocer y no olvidar sobre los fraudes bancarios*, Santo Domingo, Participación Ciudadana, 2005.
- , *Cuota femenina y voto preferencial*, Santo Domingo, Participación Ciudadana, 2001.

- , *Memoria de un monitoreo: circunscripciones electorales y la nueva forma de votación*, Santo Domingo, Participación Ciudadana, 2002.
- PASCUAL MONCAYO, P., *Las elecciones de 1994*, México, Cal y Arena, 1995.
- PAYNE, J. M. *et al.*, *Democracies in Development-Politics and Reform in Latin America*, Washington, BID-IDEA, 2006.
- *et al.*, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, BID-IDEA, 2006.
- PELLERANO GÓMEZ, J. M., *Constitución y política*, Santo Domingo, CAPELDOM, 1990.
- PERDOMO CORDERO, N., “Deficiencias de la Constitución a la luz del derecho comparado: hacia un Congreso fuerte en la República Dominicana”, ponencia presentada en el Conversatorio sobre la Reforma Constitucional celebrado por el Senado de la República, 25 de enero de 2007, inédito.
- PEREIRA, C. y MUELLER, B., “Uma teoria da preponderância do poder executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 15, núm. 43, 2000.
- PÉREZ, R. y CASTELLANOS, A., *El pluralismo. Examen de la experiencia uruguaya*, Montevideo, CLAEH, 1980.
- PÉREZ GUILHOU, D., *Derecho constitucional de la reforma de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1995.
- PÉREZ LIÑÁN, A., “La reversión del resultado en la doble vuelta electoral: una evaluación institucional del balotaje”, ponencia presentada en el Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca, 2002.
- PÉREZ LUÑO, A., *Los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, 1993.
- PESCHARD, J. (coord.), *2 de julio. Reflexiones y alternativas*, México, UNAM, 2007.
- PFEFFER URQUIAGA, E., *Reformas constitucionales 2005*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2005.
- PNUD, *Democracia en América Latina; hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Guatemala, Magna Terra Editores, 2004.

- , *Informe sobre el Desarrollo Humano. Honduras 2006. Sinopsis*, Tegucigalpa, PNUD, 2006.
- , *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, San José, Costa Rica, Proyecto Estado de la Nación, 2003.
- POSAS, M., *Modalidades del proceso de democratización*, Tegucigalpa, Editorial Universitaria, 1988.
- PRATS, J., *Derecho constitucional*, Santo Domingo, Editora Judicial, 2005.
- PRIETO, J., *Código Electoral 1990 e índice de materias*, Asunción, Centro de Documentación y Estudios, 1990.
- , *Comentarios al Código Electoral de 1990*, Asunción, Centro de Documentación y Estudios, 1990.
- , *El Código Electoral al alcance de todos*, Asunción, Centro de Documentación y Estudios, 1990.
- , *El estatuto electoral cuestionado*, Asunción, Centro de Documentación y Estudios, 1988.
- , “Hacia la consolidación de la democracia paraguaya”, *Agenda para la consolidación de la democracia en América Latina*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1990.
- PROYECTO SOBRE EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA (PRODDAL) y PNUD, *El desafío de una democracia de electores a una democracia de ciudadanos*, Estados Unidos, PNUD, 2003.
- RAMÍREZ MORILLO, B., *Los distritos electorales*, Santo Domingo, Instituto de Formación Política, 2000.
- RAWLS, J., *Theory on Justice*, Boston, Harvard University Press, 1971.
- RIBEIRO, R. J., “Sobre o voto obrigatório”, en BENEVIDES, M. V. *et al.*, *Reforma Política e Cidadania*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2003.
- RIBERA NEUMANN, T., “Congreso Nacional; integración y fiscalización parlamentaria”, *Revista de Derecho Público*, Santiago, núm. 68, 2006.
- RIVAROLA, D., “Recomposición interna del Partido Colorado; su impacto en el proceso político”, *Síntesis*, Madrid, núm. 10, 1990.
- ROLÓN LUNA, J., “Las listas cerradas en el Paraguay y los cargos uninominales en algunos sistemas electorales en América Latina”, *Revista Novapolis*, Paraguay, núm. 3, 2003.

- ROMANO, S., *Principii di diritto costituzionale general*, Milán, Guiffirè, 1946.
- ROMERO, C. F., “El Poder Ejecutivo en la realidad política contemporánea”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 131, 1963.
- ROSATTI, H. et al., *La reforma de la Constitución; explicada por los miembros de la Comisión de la Redacción*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1994.
- RUBIO CORREA, M., *Estudio de la Constitución Política de 1993*, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1999.
- SALAZAR, L. (coord.), *1997: elecciones y transición a la democracia en México*, México, Cal y Arena, 1998.
- SALOMÓN, L., *Democracia y partidos políticos en Honduras*, Tegucigalpa, CEDOH-Edigrafic, 2004.
- SÁNCHEZ-PARGA, J., *La pugna de poderes; análisis crítico del sistema político ecuatoriano*, Quito, Abya-Yala, 1998.
- SANTOS, A. M. dos, “Regras eleitorais, deputados e fidelidade partidária”, en SOARES, G. A. D. y RENNÓ, L. R., *Reforma política: lições da história contemporânea*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2006.
- SANTOS, F., “Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988”, en AVRITZER, L. y ANASTASIA, F., *Reforma Política no Brasil*, Río de Janeiro, Editora da UFMG, 2006.
- SARDÓN, J. L., *Partidos, orden democrático y crecimiento*, Perú, Sociedad Economía y Derecho-UPC, 2004.
- SARTORI, G., *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- , “Neither Presidentialism nor Parliamentarism”, en LINZ, J. y VALENZUELA, A. (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Londres, John Hopkins University Press, 1994.
- , *Partidos Políticos e Sistemas Partidários*, Brasília, Ed. da UnB, 1982.
- , *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1994.

- , *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, 2a. ed., Madrid, Alianza Editorial, 1992.
- SELCHER, W., *Political Liberalization in Brazil; Dynamics, Dilema and Future*, Boulder, CO, Westview Press, 1986.
- SELIGSON, M., *Transición en Paraguay; cultura política y valores democráticos*, Asunción, Centro de Información y Recursos para el Desarrollo, 1998.
- SERRANO MIGALLÓN, F. (coord.), *Proceso electoral 2006*, México, Porrúa-UNAM, Facultad de Derecho, 2007.
- SHUGART, M. S. y CAREY, J. M., *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- SIJAU, *Paraguay. Un desafío a la responsabilidad internacional*, Montevideo, Actas del Coloquio Internacional de Juristas, 1986.
- SILVA BASCUÑAN, A., “El nuevo régimen de iniciativa exclusiva del Ejecutivo”, en LAGOS, G., *La reforma constitucional de 1970*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1970.
- , “El presidente de la República en la Constitución de 1980”, en NAVARRO BELTRÁN, E., *Veinte años de la Constitución chilena 1981-2001*, Santiago, Universidad Finis Tèrrea-Lexis Nexis Chile, 2001.
- , *Tratado de derecho constitucional*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1997.
- SILVERO SALGUEIRO, J., “Cinco años de Estado constitucional democrático en Paraguay”, *Última Hora*, Asunción, mayo-junio de 1997, suplemento cultural.
- , *Constitutional Checks on the Executive*, Universidad de Yale, 2006, en: <http://www.law.yale.edu/intellecualife/sela2006.htm>.
- , *Controles constitucionales sobre el Poder Ejecutivo*, Buenos Aires, SELA, 2006.
- , “De reformas constitucionales y otras necesidades”, en MENDONCA, D. y LACHI, M., *Perspectivas constitucionales; diseño constitucional y gobernabilidad democrática*, Asunción, Arandurá, 2006.
- , “Die Verfassung del Republik Paraguay”, en HÄBERLE, P., *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts*, Tübingen, 1998, t. 46.



- , “El preámbulo de la Constitución de Paraguay de 1992”, en TORRES DEL MORAL, A. y TAJADURA TEJADA, J., *Los preámbulos constitucionales en Iberoamérica*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
- , “El sistema de división de poderes en las Constituciones de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay”, *Pensamiento Constitucional*, Lima, núm. 6, 1999.
- , “El sistema funcional de la división de poderes en Latinoamérica”, en VALADÉS, D. y CARBONELL, M., *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, 2006.
- , “La Constitución de la República del Paraguay del 20 de junio de 1992”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 92, 1998.
- , *Obstáculos y perspectivas para la autonomía municipal en Paraguay*, Asunción, CDE-Fundación Friedrich Ebert, 1990.
- , *Panel: La Constitución de 1992: diez años después*, Asunción, SELA, 2004.
- SIVENT, C., *El desmantelamiento del presidencialismo mexicano*, Madrid, CLAD, 2004.
- SOARES, G. A. D. y D'ÁRAUJO, M. C., *Vinte e um anos de regime militar: balanços e perspectivas*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1994.
- y RENNÓ, L. R., *Reforma política: lições da história contemporânea*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2006.
- SOSA CASTILLO, S. y SOSA MONTÁS, M., *Veinte años de impunidad: investigación de casos de corrupción en la justicia dominicana 1983-2003*, Santo Domingo, Participación Ciudadana, 2004.
- SOTELO, M., “La longevidad de los partidos tradicionales uruguayos”, en GONZÁLEZ, L. E. *et al.*, *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambios*, Montevideo, UCUDAL, 1999.
- SOTO, C., “Continuidades sin fisuras; panorama electoral y participación femenina”, *Revista Novapolis*, Paraguay, núm. 3, 2003.
- SPOTA, A., “Propuesta de primarias abiertas para los partidos políticos argentinos”, *Revista de Derecho Constitucional y Político*, Buenos Aires, núm. 1, 1982.



- STEIN, E., *Derecho político*, Madrid, Aguilar, 1971.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, *La Constitución dominicana; comentada por los jueces del Poder Judicial*, Santo Domingo, Suprema Corte de Justicia, 2006.
- TARRACENA ARRIOLA, A., “Liberalismo y poder político en Centroamérica (1870-1929)”, en TORRES-RIVAS, E., *Historia general de Centroamérica*, Madrid, FLACSO-Sociedad Estatal Quinto Centenario, 1993, t. IV.
- URQUILLA, C. R., “Regulación jurídica de los partidos políticos en El Salvador”, en ZOVATTO, D. (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, Internacional IDEA-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- VALADÉS, D., *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- , *Problemas constitucionales del Estado de derecho. La no aplicación de normas por la autoridad. La tolerancia como eje del constitucionalismo. Los partidos políticos y el sistema electoral*, Buenos Aires, Astrea, 2004.
- VALDÉS, E., *Acontecer electoral panameño*, Cali, Colombia, Imprelibros, 2006.
- , “Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos en Panamá. Informe nacional de Panamá”, en GRINER, S. y ZOVATTO, D., *De las normas a las buenas prácticas; el desafío del financiamiento político en América Latina*, Washington, OEA-IDEA Internacional, 2004.
- , “Democratización interna de los partidos políticos en Panamá”, conferencia, Asociación de Organismos Electorales Centro América y El Caribe, Protocolo de Tikal, XVIII, República Dominicana, 24-25 de septiembre de 2004.
- , *Elecciones presidenciales en Panamá en 1999*, Panamá, Tribunal Electoral, 1999.
- , “Evolución de los sistemas electorales aplicados a la elección de legisladores en la República de Panamá”, Curso Internacional de Derecho Parlamentario I, Panamá, Asamblea Legislativa de Panamá-Asociación Española de Letrados Parlamentarios, 22-26 de julio de 2002.

- , *Investigación sociopolítica: mejores prácticas de institucionalización y cambio partidario en las Américas: la reforma política y electoral: caso Panamá*, Washington, Programa Valores Democráticos y Gerencia Política-Unidad para la Promoción de la Democracia, OEA, 2005.
- , *La reforma electoral 2001. Antecedentes históricos: 1990-2000*, Panamá, Tribunal Electoral, 2001.
- , “Reformas a los sistemas de financiamiento de la vida partidaria y las campañas electorales; la experiencia panameña”, Conferencia Internacional Tendencias de Reforma Político Electoral en Las Américas, Guatemala, 8-9 de junio de 2005.
- VALENZUELA, A., “Latin America: Presidentialism in Crisis”, *Journal of Democracy*, Baltimore, vol. 4, núm. 4, The Johns Hopkins University Press, 1993.
- VARIOS AUTORES, *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988.
- VEGA, Pedro de, “Significado constitucional de la representación política”, *Revista Estudios Políticos*, Madrid, núm. 44, 1985.
- VERDÚ, Pablo L., *Curso de derecho político*, Madrid, Tecnos, 1986.
- VIAL, A., *Cultura política, sociedad civil y participación ciudadana. El caso paraguayo*, Asunción, Fundación CIRDA-Grafitec, 2003.
- VILLARD, P., *Histoire des institutions publiques de la France; de 1789 à nos jours*, París, Dalloz, 2000.
- VILLAROEL, G., “El presidencialismo y su impacto en los procesos democráticos”, *Espacio Abierto*, Maracaibo, vol. 9, núm. 1, enero-marzo de 2000.
- VOLTAIRE, *Diccionario Filosófico*, Valencia, Senent, 1893.
- WAISSBUSH, M., *La reforma del Estado en América Latina*, Santiago, Programa Latinoamericano de Gerencia Política, 2002.
- WEBER, A., “La jurisdicción constitucional en Europa Occidental: una comparación”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 17, mayo-agosto de 1986.
- WELLS, H., *El Salvador; Election Factbook*, Washington, Institute for the Comparative Study of Political Systems, 1967.

- WESSON, R. y FLEISCHER, D., *Brazil in Transition*, Nueva York, Praeger Press, 1983.
- WOLDENBERG, J., *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*, México, Cal y Arena, 2006.
- , “Orígenes, función y perspectivas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en VARIOS AUTORES, *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*, México, TEPJF, 2003.
- , *Violencia y política*, México, Cal y Arena, 1995.
- ZAUERUCHA, J., “Poder militar: entre o autoritarismo e a democracia”, *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 15, núm. 4, 2001.
- ZOVATTO, D., “La reforma político-electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias, 1978-2000”, *Revista Reforma y Democracia*, Caracas, núm. 21, 2001.
- , “La reforma político-electoral en América Latina; evolución, situación actual y tendencias, 1978-2001”, *Derecho y Cultura*, Puebla de los Ángeles, núm. 6, 2002.
- (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, International IDEA-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- ZÚÑIGA URBINA, F., *Reforma constitucional*, Santiago, Lexis Nexis, 2005.

## APÉNDICE 2

### BIBLIOGRAFÍA POR PAÍSES

#### ARGENTINA

- BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de la Constitución reformada*, Ediar, 2001, t. III.
- DALLA VÍA, Alberto Ricardo, *Constitución de la Nación Argentina. Texto según la reforma de 1994 (comentada)*, Librería Editora Platense, 1994.
- , *Derecho constitucional*, Buenos Aires, Universidad, 2004.
- , *Manual de derecho constitucional*, Buenos Aires, Lexis-Nexis, 2004.
- GARCÍA LEMA, Alberto, *La reforma por dentro; la difícil construcción del consenso nacional*, Buenos Aires, Planeta.
- MOLLINENI, Guillermo, “President-Congress Relations in Argentina (1960-1990)”, ponencia presentada en el XIV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política.
- PÉREZ GUILHOU, Dardo, *Derecho constitucional de la reforma de 1994*, t. II: *El Poder Ejecutivo*, Buenos Aires, Depalma, 1995.
- ROMERO, C. F., “El Poder Ejecutivo en la realidad política contemporánea”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 131, 1963.
- ROSATTI, H. et al., *La reforma de la Constitución; explicada por los miembros de la Comisión de la Redacción*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1994.
- SPOTA, Alberto Antonio, “Propuesta de primarias abiertas para los partidos políticos argentinos”, *Revista de Derecho Constitucional y Político*, Buenos Aires, núm. 1, 1982.

## BOLIVIA

- Boletín de Información Política y Económica*, La Paz, vol. XXXIII, febrero de 1996.
- CULVER, W. W. y FERRUFINO, A., *Los diputados uninominales. Un desafío a la democracia boliviana*, La Paz, Konrad Adenauer-Fundapac, 1999.
- DUVERGER, M., *Institutions politiques et droit constitutionnel. Les grands systèmes politiques*, París, PUF, 1978, vol. 1.
- GRAWITZ, M. Leca, “Gouvernements et exécutives, parlements et législatifs”, *Traité de Science Politiques*, París, PUF, 1985, vol. II.
- JUST, S., *Modernización del sistema político entre 1993 y 1997 en las reformas estructurales en Bolivia*, La Paz, Fundación Milenio, 1998.
- LAZARTE, J., *Bolivia: certezas e incertidumbres de la democracia*, Cochabamba, ILDIS-Los Amigos de Libro, 1993.
- , *Bolivia: certezas e incertidumbres de la democracia. Procesos de ruptura y de crisis de la izquierda*, Cochabamba, ILDIS-CEBEM-Los Amigos del Libro, 1991.
- LIJPHART, A., *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 1987.
- LINZ, J., “Democracia, presidencialismo o parlamentarismo, ¿hace alguna diferencia?”, en GODOY ARCAÑA, O. (ed.), *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Santiago, Edición Universidad Católica de Chile, 1990.
- , *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.
- , “Los peligros del presidencialismo”, en COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS (ed.), *Formas de gobierno: relaciones Ejecutivo-Parlamento*, Lima, 1993.
- MAYORGA, A. R. (coord.), *Democracia y gobernabilidad*, Caracas, Nueva Sociedad, 1992.
- NOHLEN, D. y FERNÁNDEZ, M. (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.

VALENZUELA, A., “Partidos políticos y crisis presidencial en Chile: proposición para un gobierno parlamentario”, en LINZ, J. *et al.* (eds.), *Democracia, presidencialismo o parlamentarismo, ¿hace alguna diferencia?*, 1990.

VERDESOTO, L. y ARDAYA, G., “Inventando la representación”, *Debate Político*, La Paz, núm. 4, 1997.

#### BRASIL

ABRANCHES, Sérgio, “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”, *Dados*, Rio de Janeiro, 31(1), 1998.

ALMEIDA, Alberto, “Amnésia eleitoral: em quem você votou para deputado em 2002? E em 1998?”, en SOARES, Glaucio Ary Dillon y RENNÓ, Lúcio R. (orgs.), *Reforma Política: lições da história contemporânea*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2006.

AMES, Barry, “Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation”, *American Political Science Review*, 88, 1995.

———, *The Deadlock of democracy in Brazil*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO, Octávio, “A reforma do sistema de governo: rumo ao parlamentarismo ou semipresidencialismo?”, en SOARES, Glaucio Ary Dillon y RENNÓ, Lúcio R. (orgs.), *Reforma Política: lições da história contemporânea*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2006.

ARANTES, Rogério Bastos, “Judiciário: entre a Justiça e a Política”, en AVELAR, Lúcia y CINTRA, Antônio Octávio (orgs.), *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*, São Paulo, UNESP, 2004.

ANASTASIA, Fátima, “Federação e relações intergovernamentais”, en AVELAR, Lúcia y CINTRA, Antônio Octávio (orgs.), *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*, São Paulo, UNESP, 2004.

ARAÚJO, Clara, “As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro e comparação com experiências internacionais”, *Dados*, Rio de Janeiro, 44(1), 2001.

AVELAR, Lúcia y CINTRA, Antônio Octávio (orgs.), *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*, São Paulo, UNESP, 2004.

- AVRITZER, Leonardo y ANASTASIA, Fátima (orgs.), *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006.
- BENEVIDES, Maria Victória *et al.* (orgs.), *Reforma Política e Cidadania*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2003.
- BOHN, Simone, “Ainda o velho problema da distorção da representação dos estados na Câmara dos Deputados”, en SOARES, G. A. D. y RENNO, L. R., *Reforma política: lições da história contemporânea*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2006.
- BRIGAGÃO, Clóvis y PROENÇA Jr., Domicio, “Os militares e a política”, en AVELAR, Lúcia y CINTRA, Antônio Octávio (orgs.), *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*, São Paulo, UNESP, 2004.
- CASTRO, Mônica Mata Machado de, “Cláusula de barreira”, en AVRITZER, Leonardo y ANASTASIA, Fátima (orgs.), *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006.
- CINTRA, A. O., “Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições?”, en AVELAR, L. y CINTRA, A. O., *Sistema Político Brasileiro*, São Paulo, UNESP, 2004.
- , “Sistema de governo no Brasil”, en AVELAR, L. y CINTRA, A. O., *Sistema Político Brasileiro*, São Paulo, UNESP, 2004.
- , “Sistema Eleitoral”, en AVRITZER, L. y ANASTASIA, F., *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006.
- COSTA, Arthur Trindade Maranhão, *O Lobby Militar e as Relações Cívico-Militares na Assembléia Nacional Constituinte*, tesis de grado, Universidade de Brasília, 1998.
- COSTA, Valeriano, “Federalismo”, en AVELAR, Lúcia y CINTRA, Antônio Octávio (orgs.), *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*, São Paulo, UNESP, 2004.
- DALMORO, Jefferson y FLEISCHER, David, “Eleição proporcional: os efeitos das coligações e o problema da proporcionalidade”, en KRAUSE, Silvana y SCHMITT, Rogério (orgs.), *Partidos e Coligações Eleitorais no Brasil*, São Paulo, Editora UNESP, 2005.
- FIGUEIREDO, Argelina y LIMONGI, Fernando, *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Institucional*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2001.
- FLEISCHER, David, “As eleições municipais no Brasil: uma análise comparativa (1982-2000)”, *Opinião Pública*, Campinas, 8(1), 2002.

- , “Coligações eleitorais”, en AVRITZER, L. y ANASTASIA, F., *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006.
- , “Manipulações casuísticas do sistema eleitoral durante o período militar, ou como usualmente o feitiço voltava contra o feiticeiro”, en SOARES, Glaucio Ary Dillon y D’ARAUJO, Maria Celina (orgs.), *21 Anos de Regime Militar: balanços e perspectivas*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1994.
- , “Os partidos políticos”, en AVELAR, Lúcia y CINTRA, Antônio Octávio (orgs.), *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*, São Paulo, UNESP, 2004 (a).
- , “Reelección a la brasileña: las elecciones generales de 1998”, *Contribuciones*, Buenos Aires, 15(4), 1998.
- , “Reforma política en Brasil: una historia sin fin”, *América Latina Hoy*, Salamanca, 37, 2004 (b).
- , “Renovação Política - Brasil 1978: Eleições Parlamentares sob a Égide do «Pacote de Abril»”, *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, 23(2), 1980.
- , “The Role of the Brazilian Congress in Abertura”, en SELCHER, Wayne (org.), *Political Liberalization in Brazil: dynamics, dilemma and future*, Boulder, CO, Westview Press, 1986.
- FLEURY, Sônia, “Iniciativa popular”, en AVRITZER, Leonardo y ANASTASIA, Fátima (orgs.), *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006.
- KINZO, Maria D’Alva Gil, “A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição”, *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, 15(4), 2001.
- , “Novos Partidos: o início do debate”, en LAMOUNIER, Bolívar (org.), *Voto de Desconfiança: Eleições e mudanças políticas no Brasil, 1978-1979*, Petrópolis, Editora Vozes, 1980.
- , “O quadro partidário e a constituinte”, en LAMOUNIER, Bolívar (org.), *De Geisel a Collor: o balanço da transição*, São Paulo, Vértice-IDESP, 1990.
- KRAUSE, Silvana y SCHMITT, Rogério (orgs.), *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*, São Paulo, Editora UNESP, 2005.



- LAMOUNIER, Bolívar, *A Opção Parlamentarista*, São Paulo, Sumaré-IDESP, 1991.
- , “Authoritarian Brazil Revisitado: o impacto das eleições na abertura política brasileira, 1974-1982”, *Dados*, Rio de Janeiro, 29(3), 1986.
- (org.), *De Geisel a Collor: o balanço da transição*, São Paulo, Vértice-IDESP, 1990.
- (org.), *Voto de Desconfiança: Eleições e mudanças políticas no Brasil, 1978-1979*, Petrópolis, Editora Vozes, 1980.
- LIMONGI, Fernando, “Presidencialismo e governo de coalizão”, en AVRITZER, Leonardo y ANASTASIA, Fátima (orgs.), *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006.
- LINZ, Juan y STEPAN, Alfred, *A Transição e Consolidação da Democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul*, São Paulo, Paz e Terra, 1999.
- MAINWARING, Scott, “Multipartyism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil”, en MAINWARING y SHUGART (orgs.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997.
- MELO, Carlos Ranulfo, *Retirando as Cadeiras do Lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2004.
- , “Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil”, en SOARES, Glaucio Ary Dillon y RENNÓ, Lúcio R. (orgs.), *Reforma Política: lições da história contemporânea*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2006.
- NICOLAU, Jairo, “A reforma da representação no Brasil”, en BENEVIDES, Maria Victória *et al.* (orgs.), *Reforma Política e Cidadania*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2003.
- , “Lista Aberta-Lista Fechada”, en AVRITZER, Leonardo y ANASTASIA, Fátima (orgs.), *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006.
- , “Voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil”, en SOARES, Glaucio Ary Dillon y RENNÓ, Lúcio R. (orgs.), *Reforma Política: liç-*

- ões da história contemporânea*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2006 (b).
- PEREIRA, Carlos y MUELLER, Bernardo, “Uma teoria da preponderância do poder executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 15(43), 2000.
- RIBEIRO, Renato Janine, “Sobre o voto obrigatório”, en BENEVIDES, Maria Victória *et al.* (orgs.), *Reforma Política e Cidadania*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2003.
- SANTOS, André Marengo dos, “Regras eleitorais, deputados e fidelidade partidária”, en SOARES, Glaucio Ary Dillon y RENNÓ, Lúcio (orgs.), *Reforma Política: lições da história contemporânea*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2006.
- SANTOS, Fabiano, “Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988”, en AVRITZER, Leonardo y ANASTASIA, Fátima (orgs.), *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos Políticos e Sistemas Partidários*, Brasília, Ed. da UnB, 1982.
- SELCHER, Wayne (org.), *Political Liberalization in Brazil: dynamics, dilemma and future*, Boulder, CO, Westview Press, 1986.
- SOARES, Glaucio Ary Dillon y D’ARAUJO, Maria Celina (orgs.), *21 Anos de Regime Militar: balanços e perspectivas*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1994.
- y RENNÓ, Lúcio R. (orgs.), *Reforma Política: lições da história contemporânea*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2006.
- WESSON, Robert y FLEISCHER, David, *Brazil in Transition*, Nueva York, Praeger Press, 1983.
- ZAVERUCHA, Jorge, “Poder militar: entre o autoritarismo e a democracia”, *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, 15(4), 2001.

## CHILE

- ANDRADE GEYWITZ, C., *Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1991.

- BERTELSEN, R., “Consejo de Seguridad Nacional”, en ZÚÑIGA URBINA, F., *Reforma constitucional*, Santiago, Lexis Nexis, 2005.
- BLANCO, R. L., “El programa de justicia del gobierno de Eduardo Frei”, en MUÑOZ, O. y STEFONI, C., *El periodo del presidente Frei Ruiz-Tagle*, Santiago, FLACSO-Editorial Universitaria, 2003.
- CARMONA SANTANDER, C., “Modificaciones al órgano presidencial que introduce la Ley 20.050”, *Revista de Derecho Público*, Santiago de Chile, núm. 68, 2006.
- CEA EGAÑA, J. L., “El parlamentario en la Constitución”, en NAVARRO BELTRÁN, E., *Veinte años de la Constitución chilena, 1981-2001*, Santiago, Universidad Finis-Térrea-Lexis Nexis, 2001.
- CORREA, J., “Cenicienta se queda en la fiesta. El Poder Judicial chileno en la década de los 90”, en DRAKE, P. y JAKSIC, I., *El modelo chileno; democracia y desarrollo en los noventa*, Santiago, LOM Ediciones, 1999.
- FFRENCH, D. R., *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*, Santiago, Siglo XXI Editores, 2003.
- GAMBOA, R., “El establecimiento del sistema binominal”, en HUNEEUS, C., *La reforma al sistema binominal en Chile*, Santiago, Konrad Adenauer Stiftung, 2006.
- GAMBOA, R., “El establecimiento del sistema binominal”, en HUNEEUS, C., *La reforma al sistema binominal en Chile*, Santiago, Konrad Adenauer Stiftung, 2006.
- GRUPO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, *Las propuestas democráticas del Grupo de los 24*, Santiago, Corporación Grupo de Estudios Constitucionales, 1992.
- HUNEEUS, C., “Chile; A System Frozen by Elite Interests”, en INTERNATIONAL IDEA, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Estocolmo, International IDEA, 2004.
- , *Chile, un país dividido. La actualidad del pasado*, Santiago, Catalonia, 2003.
- , *La reforma al sistema binominal en Chile*, Santiago, Konrad Adenauer-Catalonia, 2006.

- , “¿Por qué ha funcionado el presidencialismo en Chile?”, *Persona y Sociedad*, Santiago, vol. 19, núm. 2, agosto de 2005.
- , *The Pinochet Regime*, Boulder, Lynne Rienner, 2007.
- y BERRÍOS, F., “El Congreso en el presidencialismo. El caso de Chile”, *Revista SAAP*, Buenos Aires, vol. 2, núm. 2, septiembre de 2005.
- JONES, M. P., “Una evaluación de la democracia presidencialista argentina: 1983-1995”, en MAINWARING, S. y SHUGART, M. S., *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002.
- LAGOS, G., *La reforma constitucional de 1970*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1970.
- LINZ, J. J., “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?”, en LINZ, J. J. y VALENZUELA, A., *The Failure of Presidential Democracy; Comparative Perspectives*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994, vol. 1.
- , “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, Baltimore, vol. 1, núm. 2, 1990.
- , “The Virtues of Parliamentarism”, *Journal of Democracy*, Baltimore, vol. 1, núm. 4, 1990.
- y STEPAN, A., *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.
- MAINWARING, S., “Presidentialism in Latin America”, *Latin American Research Review*, Austin, vol. 25, 1989.
- , “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, Baltimore, vol. 26, núm. 2, julio de 1993.
- NACRUR GAZALI, M. A., “El Banco Central de Chile”, en NAVARRO BELTRÁN, E., *Veinte años de la constitución chilena, 1981-2001*, Santiago, Universidad Finis Téréea-Lexis Nexis, 2001.
- NOVARO, M., *Historia de la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, EDHASA, 2006.
- PFEFFER URQUIAGA, E., *Reformas constitucionales 2005*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2005.
- RIBERA NEUMANN, T., “Congreso Nacional; integración y fiscalización parlamentaria”, *Revista de Derecho Público*, Santiago, núm. 68, 2006.

SILVA BASCUÑAN, A., “El nuevo régimen de iniciativa exclusiva del Ejecutivo”, en LAGOS, G., *La reforma constitucional de 1970*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1970.

———, “El presidente de la República en la Constitución de 1980”, en NAVARRO BELTRÁN, E., *Veinte años de la Constitución chilena 1981-2001*, Santiago, Universidad Finis Tέρrea-Lexis Nexis Chile, 2001.

———, *Tratado de derecho constitucional*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1997.

ZÚÑIGA URBINA, F., *Reforma constitucional*, Santiago, Lexis Nexis, 2005.

## COLOMBIA

### *Referencias constitucionales*

Acto Legislativo núm. 2 de 1977.

Acto Legislativo núm. 1 de 2003.

Acto Legislativo núm. 2 de 2004.

### *Referencias legales*

Ley 58 de 1985. Estatuto Básico de los Partidos Políticos.

Ley 131 de 1994. Voto Programático.

Ley 130 de 1994, por la cual se dicta el Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones.

Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

Ley 581 de 2000, por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución nacional y se dictan otras disposiciones (Ley de Cuotas).

Ley 974 de 2005, por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al régimen de bancadas.

## COSTA RICA

- DUVERGER, M., *Instituciones políticas y derecho electoral*, Barcelona, Ariel, 1988.
- HERNÁNDEZ VALLE, R., *Derecho electoral costarricense*, San José, Editorial Juricentro, 2004.
- STEIN, E., *Derecho político*, Madrid, Aguilar, 1971.
- VEGA, Pedro de, “Significado constitucional de la representación política”, *Revista Estudios Políticos*, Madrid, núm. 44, 1985.

## ECUADOR

- AGUILERA DEL PRAT, C. y MARTÍNEZ, R., *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*, Madrid, Tecnos, 2002.
- AGUINAGA, C., “Análisis comparativo de los sistemas electorales andinos”, en VÉLEZ, R., *Sistemas electorales andinos*, Bogotá, Parlamento Andino, 2005.
- ALCÁNTARA, M., *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- BUSTAMANTE, F., “La cultura política y ciudadana en el Ecuador”, en HURTADO, O., *Ecuador: un problema de gobernabilidad*, Quito, CORDES, 1997.
- CAMOU, A., *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, FLACSO, 1998.
- CONAGHAN, C., “Politician Against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador’s Party System”, en MAIWARING, S. y SCULLY, T., *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995.
- COTARELO, R., “Los partidos políticos”, en COTARELO, R., *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, CIS, 1992.
- FREIDENBERG, F. y ALCÁNTARA, M., “Cuestión regional y política en Ecuador. Partidos de vocación nacional y apoyo regional”, *América Latina Hoy*, Salamanca, núm. 27, 2001.

- HEMLKE, G. y LEVITSKY, S., “Informal Institutions and Comparative Politics. A Research Agenda”, *Perspectives on Politics*, Cambridge, vol. 2, núm. 4, 2004.
- JONES, M. P., “Presidential Election Laws and Multipartyism in Latin America”, *Political Research Quarterly*, Utah, vol. 47, núm. 1, 1994.
- LEÓN, J., “La crisis de un sistema político regionalizado en Ecuador”, en CAÑETE, F., *La crisis ecuatoriana: sus bloqueos económicos, políticos y sociales*, Quito, CEDIME, 2001.
- MAINWARING, S. y SCULLY, T., *Building Democratic Institutions; Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995.
- MEJÍA, A., *Gobernabilidad democrática*, Quito, Konrad Adenauer, 2002.
- PACHANO, S., “El tejido de Penélope”, en HOFMEISTER, W., *Reforma política en América Latina*, Río de Janeiro, Konrad Adenauer, 2003.
- , “El territorio de los partidos”, en PACHANO, S., *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*, Lima, IDEA Internacional, 2004.
- PÉREZ LIÑÁN, A., “La reversión del resultado en la doble vuelta electoral: una evaluación institucional del balotaje”, ponencia presentada en el Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca, 2002.
- SÁNCHEZ-PARGA, J., *La pugna de poderes; análisis crítico del sistema político ecuatoriano*, Quito, Abya-Yala, 1998.

#### EL SALVADOR

- ALCÁNTARA, M., *Sistemas políticos de América Latina*, Madrid, Tecnos, 1999.
- AMAYA HERNÁNDEZ, Jorge, *El Salvador: financiamiento público de los partidos políticos*, tesis de grado, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 2003.
- ARTIGA-GONZÁLEZ, Álvaro, “El Salvador”, en MARTÍNEZ, Rafael (ed.), *La elección presidencial mediante doble vuelta en Latinoamérica*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2004.
- , *Elitismo competitivo. Dos décadas de elecciones en El Salvador (1982-2003)*, San Salvador, UCA Editores, 2004.

- , *La política y los sistemas de partidos en Centroamérica*, San Salvador, FundaUngo, 2000.
- CHASQUETTI, D., “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”, en LANZARO, J., *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2001.
- LAS DIGNAS, *Informe sobre la participación política de las mujeres en El Salvador*, San Salvador, Las Dignas, 2004.
- *et al.*, *El Salvador por dentro, 1989-2005*, San Salvador, Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida-CDC-FESPAD-IDHUCA, 2005.
- MAINWARING, S., “Presidentialism and Multipartyism. The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, núm. 26, 1993.
- MENDOZA ORANTES, R. y MENDOZA, L. B., *Constitución de la República de El Salvador; comentarios, explicaciones, doctrina, jurisprudencia y legislación aplicable*, San Salvador, Jurídica Salvadoreña, 2004.
- NOHLEN, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- O’DONNELL, G., “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, *PostData*, Buenos Aires, núm. 7, 2001.
- PAYNE, J. M. *et al.*, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, BID-IDEA, 2006.
- PNUD, *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, San José, Costa Rica, Proyecto Estado de la Nación, 2003.
- SARTORI, G., *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- SHUGART, M. S. y CAREY, J. M., *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- TARRACENA ARRIOLA, A., “Liberalismo y poder político en Centroamérica (1870-1929)”, en TORRES-RIVAS, E., *Historia general de Centroamérica*, Madrid, FLACSO-Sociedad Estatal Quinto Centenario, 1993.
- TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES (TSE), *Registro electoral*, San Salvador, 2006 (archivo electrónico).



———, *Resultados oficiales de las elecciones para diputados del año 2006*, edición fotocopiada, 2006.

URQUILLA, C. R., “Regulación jurídica de los partidos políticos en El Salvador”, en ZOVATTO, D. (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, IDEA Internacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

WELLS, H., *El Salvador; Election Factbook*, Washington, Institute for the Comparative Study of Political Systems, 1967.

#### GUATEMALA

Acuerdo Gubernativo 645-2005 del 8 de diciembre de 2005. Normas Generales de Acceso a la Información Pública en el Organismo Ejecutivo y sus Entidades.

Acuerdo Legislativo 18-93 emitido por el Congreso de la República, por medio del cual se aprobaron reformas constitucionales, ratificado en la consulta popular celebrada el 30 de enero de 1994.

Acuerdos de Paz. Acuerdos sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.

Código Municipal (Decreto 12-2002 del Congreso de la República), 2002.

Código Penal (Decreto 17-73 del Congreso de la República y sus reformas), 1973.

Constitución de la República de Guatemala, decretada por la Asamblea Constituyente el 15 de septiembre de 1965.

Constitución Política de la República de Guatemala, decretada por la Asamblea Nacional Constituyente el 31 de mayo de 1985.

Decreto Ley 30-83 (Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral).

Decreto Ley 31-83.

Decreto Ley 32-83.

Ley del Registro Nacional de Personas (Decreto 90-2005 del Congreso de la República), 2005.

- Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto 1 de la Asamblea Nacional Constituyente), modificada por medio de los decretos 51-87, 74-87, 35-90, 10-2004 y 35-2006 del Congreso de la República.
- Ley en Materia de Antejuiicio (Decreto 85-2002 del Congreso de la República), 2002.
- Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 101-97 del Congreso de la República y sus reformas), 1997.
- Organización Internacional del Trabajo, Convenio 169 de la OIT.
- Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Acuerdo 018-2007 del Tribunal Supremo Electoral), 2007.
- Tribunal Supremo Electoral, Acuerdo 16-97 del 19 de febrero de 1997.
- , Reglamento de Control, Fiscalización del Financiamiento Público y Privado de las Actividades Permanentes y de Campaña Electoral de las Organizaciones Políticas (Acuerdo 019-2007 del Tribunal Supremo Electoral), 2007.
- , Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Acuerdo 181-87 del Tribunal Supremo Electoral y sus reformas), 1987.

## HONDURAS

- BORRACHINA, C., *La lógica parlamentaria en Nicaragua y Honduras*, Quintana Roo, México, Universidad de Quintana Roo, 2005.
- CÓRDOVA MACÍAS, R., “Sistematización del relato de la experiencia de la reforma política hondureña, abril 2001-diciembre 2002”, en PNUD, *Honduras: los acuerdos son posibles*, Tegucigalpa, PNUD, 2005.
- COMISIÓN POLÍTICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, *Honduras: los acuerdos son posibles*, Tegucigalpa, PNUD, 2005.
- INTERFOROS, *El fortalecimiento democrático, una tarea que no podemos descuidar*, Tegucigalpa, policopiado, 27 de septiembre de 1999.
- FUNES, M., “Elecciones 2005: algunas reflexiones preliminares”, *El Libertador*, Tegucigalpa, diciembre de 2005.
- FORO SOCIAL DE LA DEUDA EXTERNA Y DESARROLLO DE HONDURAS (FOSDEH), *Una elección para avanzar ¿o retroceder?*, 2005, disponible en [www.fosdeh.net](http://www.fosdeh.net).

- PAYNE, J. M. *et al.*, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, BID-IDEA, 2006.
- POSAS, M., *Modalidades del proceso de democratización*, Tegucigalpa, Editorial Universitaria, 1988.
- PNUD, *Democracia en América Latina; hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Guatemala, Magna Terra Editores, 2004.
- , *Informe sobre el Desarrollo Humano. Honduras 2006. Sinopsis*, Tegucigalpa, PNUD, 2006.
- MEZA, V., *Democracia, legislación electoral y sistema político en Honduras*, Tegucigalpa, CEDOH-Edigrafic, 2004.
- , *Honduras: sistema político, crisis y reforma*, Tegucigalpa, CEDOH-Edigrafic, 2003.
- NOHLEN, D., *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*, San José, Costa Rica, IIDH, 1993.
- SALOMÓN, L., *Democracia y partidos políticos en Honduras*, Tegucigalpa, CEDOH-Edigrafic, 2004.

## MÉXICO

- AGUIRRE, P. *et al.*, *Sistemas políticos, partidos y elecciones en México. Estudios comparados*, México, Trazos-Centro de Investigación, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1993.
- *et al.*, *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1995.
- ALCOCER, J. (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma. México: 1994*, México, Nuevo Horizonte-CEPNA, 1995.
- ARREDONDO, P., *Así se calló el sistema. Comunicación y elecciones en 1988*, México, Universidad de Guadalajara, 1990.
- AZIZ NASSIF, A. (coord.), *México al inicio de siglo XXI, democracia, ciudadanía y desarrollo*, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- BECERRA, R. *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

- *et al.*, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- CALDERÓN, J. M., *Génesis del presidencialismo en México*, México, Ediciones El Caballito, 1972.
- CARPISO, J., *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978.
- , “La reforma electoral de 1994”, en ALCOCER, J. (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma. México: 1994*, México, Nuevo Horizonte-CEPNA, 1995.
- CASTELLANOS, E., *Las reformas de 1996*, México, Centro de Estudios de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, 1988.
- CÓRDOVA, L., “Los desafíos de la fiscalización electoral de cara al 2006”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. LVI, núm. 245, enero-julio de 2006.
- y MURAYAMA, C., *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.
- y SALAZAR, P., “La reforma electoral que sigue”, en VARIOS AUTORES, *Elecciones inéditas 2006. La democracia a prueba*, México, Grupo Editorial Norma, 2006.
- ELIZONDO, C. y NACIF, B. (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE-Fondo de Cultura Económica, 2002.
- GÓMEZ TAGLE, S., *Las estadísticas electorales de la reforma política*, México, Cuadernos del CES de El Colegio de México, 1990.
- GONZÁLEZ CASANOVA, P., *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI-UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1985.
- Jurisprudencia y tesis relevantes. 1997-2005. Jurisprudencia*, México, TEPJF, 2005.
- KELSEN, H., *La democrazia*, Il Mulino, Bolonia, 1998.
- LUJAMBIO, A., *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.
- LUKEN, G. y MUÑOZ, V., *Escenarios de la transición en México*, México, Grijalbo, 2003.
- Memoria del proceso electoral federal de 1994*, IFE, México, 1995.

- MERINO, M., *La transición votada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- MOLINAR, J., *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991.
- NÚÑEZ, A., *La reforma electoral de 1989-1990. Una visión de la modernización de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- OROZCO, J. J., *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa-UNAM, 2006.
- PACHECO, G., *Caleidoscopio electoral: elecciones en México 1979-1997*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2000.
- PASCUAL MONCAYO, P., *Las elecciones de 1994*, México, Cal y Arena, 1995.
- PESCHARD, J. (coord.), *2 de julio. Reflexiones y alternativas*, México, UNAM, 2007.
- Reforma Política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, t. I, abril-agosto de 1977.
- SALAZAR, L. (coord.), *1997: elecciones y transición a la democracia en México*, México, Cal y Arena, 1998.
- SARTORI, G., *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, 2a. ed., Madrid, Alianza Editorial, 1992.
- SERRANO MIGALLÓN, F. (coord.), *Proceso electoral 2006*, México, Porrúa-UNAM, Facultad de Derecho, 2007.
- VALADÉS, D., *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, 2003.
- VARIOS AUTORES, *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988.
- WOLDENBERG, J., *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*, México, Cal y Arena, 2006.
- , “Orígenes, función y perspectivas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en VARIOS AUTORES, *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*, México, TEPJF, 2003.
- , *Violencia y política*, México, Cal y Arena, 1995.

## NICARAGUA

- AGUIAR DE LUQUE, Luis, “Referéndum y régimen parlamentario en las democracias en masas: sus posibilidades de compatibilización”, en RAMÍREZ, M. (ed.), *El control parlamentario en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, 1978.
- AGUILA TEJERINA, R., “Partidos, democracia y apatía: una interpretación”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 25, 1982.
- ALCÁNTARA SÁEZ, M., *Políticos y política en América Latina*, Madrid, Fundación Carolina-Siglo XXI, 2006.
- y FREIDENBERG, F., *Partidos políticos de América Latina. Países Andinos*, Salamanca, Ediciones Universidad, 2001.
- BOBBIO, N., “El futuro de la democracia”, *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 2, 1984.
- CANCIO MELIÁ, M., “Globalización y derecho”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, Madrid, núm. 9, 2006.
- COLLIARD, J. C. *et al.*, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Barcelona, Blume, 1981.
- CHUECA RODRÍGUEZ, R., “Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 7, núm. 21, 1984.
- CUAREZMA TERÁN, S. *et al.*, *Derechos humanos y jurisdicción constitucional*, Madrid, CEIJ, 2006.
- OTTO, I. de, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1999.
- DÍAZ, E., *Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid, Taurus, 1981.
- DUVERGER, M., *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.
- ESGUEVA GÓMEZ, A., *Las Constituciones políticas y sus reformas en la historia de Nicaragua*, Madrid, Editorial El Parlamento, 1994.
- , *Las leyes electorales en la historia de Nicaragua*, Managua, El Amanecer, 1995.

- ELSTER, J. y SLAGSTAD, R., *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.
- GÁMEZ, J. D., *Archivo histórico de la República de Nicaragua*, Managua, Tipografía Nacional, 1896.
- GARCÍA PELAYO, M., *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Revista de Occidente, 1957.
- GARRIDO FALLA, F., *Comentarios a la Constitución política española*, Madrid, Civitas, 1980.
- JOUVENEL, Bertrand de, *El poder*, Madrid, Editora Nacional, 1974.
- KELSEN, Hans, *Compendio de teoría general del Estado*, Barcelona, Blume, 1979.
- , *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, Guadarrama, 1977.
- , *Teoría general del derecho y el Estado*, México, UNAM, 1958.
- LIJPHART, A., *Presidencialismo vs. parlamentarismo*, Buenos Aires, EUDEBA, 1988.
- LÓPEZ GUERRA, L., *Introducción al derecho constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1994.
- LOWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1960.
- MONTESQUIEU, Ch. L., *L'Esprit des lois*, París, Folio, 1995.
- NAVARRO, K., *La reforma al sistema electoral de Nicaragua: diagnóstico y propuesta desde la sociedad civil*, Managua, Foro Democrático, 2004.
- NOHLEN, D., *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, CEC, 1981.
- PÉREZ LUÑO, A., *Los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, 1993.
- RAWLS, J., *Theory on Justice*, Boston, Harvard University Press, 1971.
- ROMANO, S., *Principii di diritto costituzionale generale*, Milán, Guiffirè, 1946.
- SARTORI, G., *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- VALADÉS, D., *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- , *Problemas constitucionales del Estado de derecho. La no aplicación de normas por la autoridad. La tolerancia como eje del consti-*

*tucionalismo. Los partidos políticos y el sistema electoral*, Buenos Aires, Astrea, 2004.

VERDÚ, Pablo L., *Curso de derecho político*, Madrid, Tecnos, 1986.

VILLARD, P., *Histoire des institutions publiques de la France; de 1789 á nos jours*, París, Dalloz, 2000.

VOLTAIRE, *Diccionario Filosófico*, Valencia, Senent, 1893.

WEBER, A., “La jurisdicción constitucional en Europa Occidental: una comparación”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 17, mayo-agosto de 1986.

#### PANAMÁ

PANAMÁ, ASAMBLEA LEGISLATIVA, *Evolución histórica del Órgano Legislativo de la República de Panamá (1904-2004). Investigación en honor al centenario de la República*, Panamá, Asamblea Legislativa, 2002.

VALDÉS, E., *Acontecer electoral panameño*, Cali, Colombia, Imprelibros, 2006.

———, “Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos en Panamá. Informe nacional de Panamá”, en GRINER, S. y ZOVATTO, D., *De las normas a las buenas prácticas; el desafío del financiamiento político en América Latina*, Washington, OEA-IDEA Internacional, 2004.

———, “Democratización interna de los partidos políticos en Panamá”, conferencia, Asociación de Organismos Electorales Centro América y El Caribe, Protocolo de Tikal, XVIII, República Dominicana, 24-25 de septiembre de 2004.

———, *Elecciones presidenciales en Panamá en 1999*, Panamá, Tribunal Electoral, 1999.

———, “Evolución de los sistemas electorales aplicados a la elección de legisladores en la República de Panamá”, Curso Internacional de Derecho Parlamentario I, Panamá, Asamblea Legislativa de Panamá-Asociación Española de Letrados Parlamentarios, 22-26 de julio de 2002.



- , *Investigación sociopolítica: mejores prácticas de institucionalización y cambio partidario en las Américas: la reforma política y electoral: caso Panamá*, Washington, Programa Valores Democráticos y Gerencia Política-Unidad para la Promoción de la Democracia, OEA, 2005.
- , *La reforma electoral 2001. Antecedentes históricos: 1990-2000*, Panamá, Tribunal Electoral, 2001.
- , “Reformas a los sistemas de financiamiento de la vida partidaria y las campañas electorales; la experiencia panameña”, Conferencia Internacional Tendencias de Reforma Político Electoral en Las Américas, Guatemala, 8-9 de junio de 2005.

## PARAGUAY

- ABENTE BRUN, D., *Paraguay en transición*, Santa Fe, Librería Santa Fe, 1993.
- ARDITI, B., *Adiós a Stroessner. La reconstrucción de la política en el Paraguay*, Asunción, Centro de Documentación y Estudios, 1992.
- BAREIRO, L. y SOTO, L., “Regulación jurídica de los partidos políticos en Paraguay”, en ZOVATTO, D., *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, IDEA Internacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- BECKER, G., *El sistema electoral paraguayo*, Asunción, Konrad Adenauer Stiftung, 1996.
- CABALLERO, E., “Elecciones y democracias en el Paraguay 1989-1996”, en RIAL, J. y ZOVATTO, D., *Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996: urnas y desencanto político*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1998.
- , “Partidos políticos y sistema electoral”, en VIAL, A., *Cultura política, sociedad civil y participación ciudadana*, Asunción, Fundación CIRD-Grafitec, 2003.
- CANO RADIL, B., *Nuevo Código Electoral*, Asunción, Centro de Documentación y Estudios, 1996.

- SELIGSON, M., *Transición en Paraguay; cultura política y valores democráticos*, Asunción, Centro de Información y Recursos para el Desarrollo, 1998.
- DENDIA, R., “Tecnología y voluntad política: el voto informatizado”, *Revista Novapolis*, Paraguay, núm. 2, 2003.
- ESCOBAR, T., *Textos varios: sobre cultura, transición y modernidad*, Buenos Aires, Ministerio de Cultura, 1992.
- FLECHA, V. J. y MARTINI, C., *Historia de la transición. Pasado y futuro de la democracia en el Paraguay*, Asunción, UHH, 1994.
- et al., *Autoritarismo, transición y constitución política en el Paraguay*, Asunción, 1993.
- OCAMPOS, G. y RODRÍGUEZ, J. C., *Hacia el fortalecimiento de la sociedad civil en Paraguay; un desafío pendiente*, Asunción, BASE-ECTA-CDE, 1999.
- PAPPALARDO, C., *Paraguay: itinerario constitucional; recopilación de textos constitucionales*, Asunción, Ñanduti Vive, 1997.
- PRIETO, J., *Código Electoral 1990 e índice de materias*, Asunción, Centro de Documentación y Estudios, 1990.
- , *Comentarios al Código Electoral de 1990*, Asunción, Centro de Documentación y Estudios, 1990.
- , *El Código Electoral al alcance de todos*, Asunción, Centro de Documentación y Estudios, 1990.
- , *El estatuto electoral cuestionado*, Asunción, Centro de Documentación y Estudios, 1988.
- , “Hacia la consolidación de la democracia paraguaya”, *Agenda para la consolidación de la democracia en América Latina*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1990.
- RIVAROLA, D., “Recomposición interna del Partido Colorado; su impacto en el proceso político”, *Síntesis*, Madrid, núm. 10, 1990.
- ROLÓN LUNA, J., “Las listas cerradas en el Paraguay y los cargos uninominales en algunos sistemas electorales en América Latina”, *Revista Novapolis*, Paraguay, núm. 3, 2003.
- SIJAU, *Paraguay. Un desafío a la responsabilidad internacional*, Montevideo, Actas del Coloquio Internacional de Juristas, 1986.

- SILVERO SALGUEIRO, J., “Cinco años de Estado constitucional democrático en Paraguay”, *Última Hora*, Asunción, mayo-junio de 1997, suplemento cultural.
- , *Constitutional Checks on the Executive*, Universidad de Yale, 2006, en: <http://www.law.yale.edu/intellecualife/sela2006.htm>.
- , *Controles constitucionales sobre el Poder Ejecutivo*, Buenos Aires, SELA, 2006.
- , “De reformas constitucionales y otras necesidades”, en MENDONCA, D. y LACHI, M., *Perspectivas constitucionales; diseño constitucional y gobernabilidad democrática*, Asunción, Arandurá, 2006.
- , “Die Verfassung del Republik Paraguay”, en HÄBERLE, P., *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts*, Tübingen, 1998, t. 46.
- , “El preámbulo de la Constitución de Paraguay de 1992”, en TORRES DEL MORAL, A. y TAJADURA TEJADA, J., *Los preámbulos constitucionales en Iberoamérica*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
- , “El sistema de división de poderes en las Constituciones de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay”, *Pensamiento Constitucional*, Lima, núm. 6, 1999.
- , “El sistema funcional de la división de poderes en Latinoamérica”, en VALADÉS, D. y CARBONELL, M., *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, 2006.
- , “La Constitución de la República del Paraguay del 20 de junio de 1992”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 92, 1998.
- , *Obstáculos y perspectivas para la autonomía municipal en Paraguay*, Asunción, CDE-Fundación Friedrich Ebert, 1990.
- , *Panel: La Constitución de 1992: diez años después*, Asunción, SELA, 2004.
- SOTO, C., “Continuidades sin fisuras; panorama electoral y participación femenina”, *Revista Novapolis*, Paraguay, núm. 3, 2003.
- VIAL, A., *Cultura política, sociedad civil y participación ciudadana. El caso paraguayo*, Asunción, Fundación CIRD-Grafitec, 2003.

## PERÚ

- ALCÁNTARA, M. *et al.*, “La naturaleza de los sistemas de partidos políticos y su configuración en el marco de los sistemas democráticos en América Latina”, *Boletín Electoral Latinoamericano*, San José, núm. 22, 1999.
- BENDEL, P., “Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal, democracia interna, etcétera”, en NOHLEN, D. *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH-IFE-TRIFE-Universidad de Heidelberg-Fondo de Cultura Económica, 1998.
- CASAS ZAMORA, K. *et al.*, “Dinero, política y elecciones”, *Cuadernos de CAPEL*, San José, Costa Rica, núm. 48, 2003.
- CERDAS, R., “La crisis de los partidos políticos”, *Boletín Electoral Latinoamericano*, San José, núm. 10, 1993.
- CASTILLO, P. del, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI, 1985.
- y ZOVATTO, D., *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1998.
- CASTILLO FREYRE, M., *Todos los poderes del presidente*, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica, 1997.
- EGUIGUREN PRAELI, F., “Las relaciones entre gobierno y Parlamento. Elementos para una propuesta de reforma en el Perú”, *Lecturas Constitucionales Andinas, 2: Formas de gobierno: relaciones Ejecutivo-Parlamento*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1993.
- FERREIRA RUBIO, D., “La rendición de las cuentas partidarias”, *Elecciones*, Santiago, año 4, núm. 5, 2005.
- , “Los sistemas de financiamiento y su relación con la democratización y modernización de los partidos políticos”, *Boletín Electoral Latinoamericano*, San José, Costa Rica, núm. 19, 1998.
- GUZMÁN NAPURÍ, Ch., *Las relaciones de gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento*, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2003.

- MAINWARING, S. y SCULLY, T., *El sistema de partidos en América Latina. La construcción de instituciones democráticas*, Santiago de Chile, CIEPLAN, 1996.
- MUÑOZ, H. A., “Financiamiento de los partidos políticos”, en INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, *Diccionario Electoral*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 2000.
- , “Financiamiento de los procesos electorales”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 2000.
- Navas, X., “La financiación electoral: subvenciones y gastos”, en NOHLEN, D. *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH-IFE-TRIFE, 1998.
- , “La regulación del financiamiento de los partidos políticos y de la campaña electoral en América Latina”, en NOHLEN, D., *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1993.
- NJAIM, H., “Financiamiento de la política”, en INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, *Diccionario Electoral*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 2000.
- NOHLEN, D., *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1993.
- , *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- RUBIO CORREA, M., *Estudio de la Constitución Política de 1993*, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1999.

#### REPÚBLICA DOMINICANA

- AQUINO, J. A., “Anteproyecto de ley sobre partidos y agrupaciones políticas”, en PARTICIPACIÓN CIUDADANA, *Democracia y partidos políticos. Legislación y expectativas de cambio*, Santo Domingo, Participación Ciudadana, 2002.
- , *Cuota femenina, circunscripciones electorales y listas de candidaturas*, Santo Domingo, Centro de Estudios del Género-INTEC, 2003.

- , “La reforma del sistema político electoral dominicano”, en COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, *El Proceso de reforma y modernización del Estado en República Dominicana*, Santo Domingo, Editora El Nuevo Diario, 1999.
- ARIAS, L., “Voto del dominicano en el exterior”, *Revista Mundo Electoral*, República Dominicana, año 1, núm. 1, 2000.
- BIDART CAMPOS, G., *Legitimidad de los procesos electorales*, San José, Costa Rica, IIDH, 1986.
- BREA, R. *et al.*, *Estado de la situación de la democracia dominicana*, Santo Domingo, PUCMM, 1995.
- *et al.*, *La democracia vulnerable: insatisfacción y desconfianza (1994-2004)*, Santo Domingo, PUCMM, 2005.
- *et al.*, *La pequeña corrupción en los servicios públicos dominicanos*, Santo Domingo, PUCMM-CUEP-CESDEM, 2007.
- CAREY, J. y SHUGART, M., *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992.
- CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL (CAPEL), *Legislación electoral comparada*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1988.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIALES (CIES), *Encuesta*, Santo Domingo, 2004.
- , *Estado de la democracia en la República Dominicana. Informe ejecutivo*, Santo Domingo, 2004.
- COLLADO, F., *Leyes, proyectos de leyes y decretos anticorrupción, 1996-2003: semejanzas, diferencias y contradicciones*, Santo Domingo, Participación Ciudadana, 2004.
- COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (COPRYME) y PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *Anteproyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas*, Santo Domingo, 2000.
- DÍAZ, J. B., *Trauma electoral*, Santo Domingo, Editorial AA, 1996.
- DUARTE, I., *Análisis comparativo sobre financiación de campañas y partidos políticos, el caso de la República Dominicana*, Washington, Unidad para la Promoción de la Democracia-OEA-IDEA Internacional, 2006.

- , *El voto dominicano en el exterior, implicaciones políticas y electorales*, Santo Domingo, Participación Ciudadana, 2003.
- , “La representación femenina en el Congreso y los ayuntamientos: estado de situación y propuestas de reforma (1998-2006)”, *Seminario Internacional La Función Legislativa en la Reforma Constitucional*, Santo Domingo, Cámara de Diputados-Participación Ciudadana, 2006.
- y BREA, R., *¿Hacia dónde va la democracia dominicana? 1994-2001*, Santo Domingo, PUCMM, 2002.
- y GONZÁLEZ, G., *Observación de la selección de las candidaturas*, Santo Domingo, Participación Ciudadana, 2002.
- et al., *La cultura política de los dominicanos. Entre el autoritarismo y la democracia*, Santiago, PUCMM, 1995.
- et al., *La cultura política dominicana: entre el paternalismo y la participación*, Santo Domingo, PUCMM, 1998.
- ESPINAL, R., *Autoritarismo y democracia en la política dominicana*, Santo Domingo, Editorial Argumentos, 1994.
- , “Conflictos electorales, reformas políticas y proceso democrático”, en BREA, R. et al., *La República Dominicana en el umbral del siglo XXI. Cultura política y cambio social*, Santo Domingo, PUCMM, 1999.
- , “Dominican Republic: Electoralism, Pacts and Clientelism in the Making of a Democratic Regime”, en EDIE, C., *Democracy in the Caribbean*, Westport, Praeger, 1994.
- , “Las reformas electorales y su impacto en el sistema político dominicano”, *Reformas electorales*, Santo Domingo, Participación Ciudadana, 2001.
- , “Observing Elections in the Dominican Republic”, en MONTGOMERY, T. S., *Peacemaking and democratization in the western hemisphere*, Miami, North-South Center Press, University of Miami, 2000.
- y HARTLYN, J., “Los riesgos de la doble vuelta electoral”, *Estudios Jurídicos*, vol. 5, núm. 1, Jaen, Universidad de Jaen, 1995.
- y HARTLYN, J., “The Dominican Republic: the Long and Difficult Struggle for Democracy”, en DIAMOND, L. et al., *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999.

- FUNDACIÓN INSTITUCIONALIDAD Y JUSTICIA (FINJUS), “Propuestas para la reforma constitucional”, documento entregado a la Comisión Nacional de la Reforma Constitucional, Santo Domingo, 22 de enero de 2007, disponible en <http://www.finjus.org.do>.
- HARTLYN, J., *The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1998.
- HERNÁNDEZ MÁRQUEZ, J., “La organización del sistema electoral como garantía de fidelidad y pureza en el ejercicio del sufragio”, *Cuestiones Políticas*, Maracaibo, núm. 22, 1999.
- PRATS, J., *Derecho constitucional*, Santo Domingo, Editora Judicial, 2005.
- JUNTA CENTRAL ELECTORAL, *Compilación de la legislación electoral de la República Dominicana 2006*, Santo Domingo, 2006.
- “La selección del Defensor del Pueblo ha quedado en el limbo”, *Semanario Clave*, Santo Domingo, 15 de febrero 2007.
- LOZANO, Wi, *Después de los caudillos*, Santo Domingo, Ediciones La Trinitaria, 2002.
- MOLINA, L., *El nuevo sistema electoral*, Santo Domingo, Editora Diálogo, 1998.
- NOHLEN, D., *La reforma electoral en América Latina*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1987.
- O’DONNELL, G., “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, Baltimore, vol. 5, núm. 1, 1994.
- , “Estado, democratización y ciudadanía”, *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 128, noviembre-diciembre de 1993.
- OVIEDO, J., *Cabeza de medusa: partidos políticos, democracia y clientelismo*, Santo Domingo, PUCMM-CUEPS, 1999.
- PARTICIPACIÓN CIUDADANA, *Cuestiones que debemos conocer y no olvidar sobre los fraudes bancarios*, Santo Domingo, Participación Ciudadana, 2005.
- , *Cuota femenina y voto preferencial*, Santo Domingo, Participación Ciudadana, 2001.
- , *Memoria de un monitoreo: circunscripciones electorales y la nueva forma de votación*, Santo Domingo, Participación Ciudadana, 2002.



- PELLERANO GÓMEZ, J. M., *Constitución y política*, Santo Domingo, CAPELDOM, 1990.
- PERDOMO CORDERO, N., “Deficiencias de la Constitución a la luz del derecho comparado: hacia un Congreso fuerte en la República Dominicana”, ponencia presentada en el Conversatorio sobre la Reforma Constitucional celebrado por el Senado de la República, 25 de enero de 2007, inédito.
- RAMÍREZ MORILLO, B., *Los distritos electorales*, Santo Domingo, Instituto de Formación Política, 2000.
- SOSA CASTILLO, S. y SOSA MONTÁS, M., *Veinte años de impunidad: investigación de casos de corrupción en la justicia dominicana 1983-2003*, Santo Domingo, Participación Ciudadana, 2004.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, *La Constitución dominicana; comentada por los jueces del Poder Judicial*, Santo Domingo, Suprema Corte de Justicia, 2006.
- VALENZUELA, A., “Latin America: Presidentialism in Crisis”, *Journal of Democracy*, Baltimore, vol. 4, núm. 4, The Johns Hopkins University Press, 1993.

## URUGUAY

- AGUIAR, C., *Elecciones y partidos*, Montevideo, CIEDUR, 1984.
- BORELY, J., *Représentation proportionnelle de la majorité et des minorités*, París, Germer Baillièrre, 1870.
- BUQUET, D., “Los cambios que aseguraron la continuidad”, en INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA, *Elecciones 1999-2000*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2000.
- , “Reforma política y gobernabilidad democrática en el Uruguay: la reforma constitucional de 1996”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, núm. 10, 1998.
- y CASTELLANO, E., “Representación proporcional y democracia en Uruguay”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, núm. 8, 1995.
- CANZANI, A., “Mensajes en una botella: analizando las elecciones de 1999-2000”, en INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA, *Elecciones 1999-2000*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2000.

- CAPLOW, T., *Dos contra uno: teoría de coaliciones en las triadas*, Madrid, Alianza Universidad, 1974.
- COLOMER, J., “Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas”, en CAVAROZZI, M. y ABAL, J. M., *El asedio a la política, los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens, 2002.
- DAHL, R., “El mito del mandato presidencial”, *Cuadernos del CLAEH*, Uruguay, núm. 67, 1993.
- , *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 1989.
- DIEZ DE MEDINA, A., *El voto que el alma pronuncia: historia electoral del Uruguay*, Montevideo, FCU, 1994.
- DOWNS, A., *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper, 1957.
- DUVERGER, M., *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, J., *La libertad política*, Montevideo, Librería Nacional, 1884.
- KIRCHHEIMER, O., “The Transformation of Western European Party System”, en LA PALOMBARA, J. y WEINER, M., *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966.
- LANZARO, J., “Autoridad presidencial, relaciones de partido y perfil de gobierno en el mandato de Jorge Batlle”, en INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA, *Elecciones 1999-2000*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2000.
- , “Democracia pluralista y estructura política del Estado”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, núm. 14, 2003.
- , “El Frente Amplio: un partido de coalición”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, núm. 12, 2000.
- , “La izquierda en Uruguay: de la oposición al gobierno”, *El Debate Político*, Buenos Aires, núm. 2-3, 2005.
- , *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, Montevideo, Fin de Siglo, 2004.
- , “La tercera ola de las izquierdas en América Latina: entre el populismo y la social democracia”, en INSTITUTO UNIVERSITARIO DE IN-

- VESTIGACIÓN ORTEGA Y GASSET, *Las izquierdas latinoamericanas y el gobierno: experiencias y desafíos*, 2006.
- , “La reforma de 1996: el presidencialismo pluralista puesto a prueba”, *Reforma constitucional y estructura política*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1998.
- , *La reforma electoral de 1996 en Uruguay; efectos sobre el sistema de partidos y los modos de gobierno*, México, Instituto Federal Electoral, 2001.
- , *La segunda transición en el Uruguay*, Montevideo, Fondo de Cultura Universitaria, 2000.
- , *Régimen electoral y sistema de partidos en el Uruguay*, México, Instituto Federal Electoral, 1993.
- , “Sistema de compromisos y presidencialismo de coalición. Uruguay y América Latina”, en BOTINELLI, O. A., *Gobernabilidad, coalición y cambio institucional*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1998.
- , *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2001.
- y LUNA, J. P., “Uruguay: las claves de crecimiento del FA”, *Seminario Democracia y Opinión Pública en América Latina*, Buenos Aires, Latinobarómetro-CLACSO, 2002.
- LIJPHART, A., “Consociational Democracy”, *World Politics*, Baltimore, vol. 21, núm. 2, 1969.
- METHOL FERRÉ, A., en *Reforma constitucional y estructuras políticas*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1998.
- Mieres, P., “La reforma constitucional de 1996 y sus posibles efectos sobre los partidos y el sistema de partidos”, *Cuadernos del CLAEH*, Montevideo, núm. 80, 1997.
- PANEBIANCO, A., *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Bolonia, Il Mulino, 1982.
- PÉREZ, R. y CASTELLANOS, A., *El pluralismo. Examen de la experiencia uruguaya*, Montevideo, CLAEH, 1980.
- SARTORI, G., *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

SOTELO, M., “La longevidad de los partidos tradicionales uruguayos”, en GONZÁLEZ, L. E. *et al.*, *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambios*, Montevideo, UCUDAL, 1999.

## VENEZUELA

BREWER-CARIAS, A., “Consideraciones sobre el financiamiento de los partidos políticos en Venezuela”, *Curso Anual Interamericano de Elecciones IV. Memoria*, San José, Costa Rica, 1991.

———, *Constitución, democracia y control del poder*, Mérida, Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales, Universidad de los Andes, 2004.

———, *Debate constituyente. Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente*, Caracas, Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana, 1999.

———, “El Estado federal descentralizado y la centralización de la Federación en Venezuela; situación y perspectiva de una contradicción constitucional”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, Madrid, núms. 292-293, mayo-diciembre de 2003.

———, *Federalismo y municipalismo en la Constitución de 1999; alcance de una reforma insuficiente y regresiva*, Caracas, Universidad Católica del Táchira-Editorial Jurídica Venezolana, 2001.

———, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, México, UNAM, 2002.

———, *La Constitución de 1999. Derecho constitucional venezolano*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2004.

———, *La crisis de la democracia venezolana. La Carta Democrática Interamericana y los sucesos de abril del 2002*, Caracas, Ediciones El Nacional, 2002.

———, “La crisis de las instituciones: responsables y salidas”, *Revista del Centro de Estudios Superiores de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, Caracas, núm. 11, 1985.

———, “La participación ciudadana en la designación de los titulares de los órganos no electos de los poderes públicos en Venezuela y sus vi-

- cisitudes políticas”, *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, San José, Costa Rica, año 5, núm. 5, 2005.
- , “La progresiva y sistemática demolición de la autonomía en independencia del Poder Judicial en Venezuela (1999-2004)”, *Jornadas J. M. Domínguez Escovar XXX. Estado de derecho, administración de justicia y derechos humanos*, Barquisimeto, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, 2005.
- , *La Sala Constitucional versus el Estado democrático de derecho. El secuestro del Poder Electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política*, Caracas, Los Libros de El Nacional, 2004.
- , “Los partidos políticos en el derecho venezolano”, *Revista del Ministerio de Justicia*, Caracas, núm. 61, 1964.
- , “Los problemas de la gobernabilidad democrática en Venezuela; el autoritarismo constitucional y la concentración y centralización del poder”, en VALADÉS, D., *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, México, UNAM, 2005.
- , *Problemas del estado de partidos*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1988.
- , *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2001.
- *et al.*, *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2005.

ÍNDICE DE PUBLICACIONES SOBRE REFORMA  
POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

- ÁLVAREZ SABOGAL, J., *Los partidos políticos en Latinoamérica: crisis y perspectivas*, Caracas, La Cámara de Caracas, 2001.
- ARIAS, C., *Hacia una agenda interamericana de reforma y modernización de los partidos políticos*, Buenos Aires, Observatorio Electoral, 2004.
- AZNAR, L. y BOSCHI, M., *Los sistemas electorales y sus consecuencias políticas y partidarias*, Buenos Aires, FUCADE, 1990.

- BARRIENTOS DEL MONTE, F., *La segunda vuelta electoral: un acercamiento a la experiencia latinoamericana*, México, Ciudad Política, 2003.
- BEJARANO, A. M. y PIZARRO, E., *Reforma política después de 1991: ¿qué queda por reformar?*, Kellog Institute-Notre Dame University, 2001.
- CALLE, H. de la, *Reforma política: la oleada antipolítica y la gobernabilidad en América Latina*, Bogotá, Observatorio Electoral, 2004.
- CEPEDA ULLOA, F., “El Debate sobre el parlamentarismo”, *Revista Semana*, Bogotá, edición 1144, 4 de abril de 2004.
- COSTAFREDA, A., *¿Más representatividad o representación de mayor calidad? Bolivia a examen*, Madrid, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2003.
- DUVERGER, M., *Influencia de los sistemas electorales en la vida política*, Barcelona, Ariel, 1992.
- GAVIRIA, C., *Discurso de instauración del Tercer Foro Interamericano sobre Partidos Políticos*, Cartagena, OEA, 2003.
- GRUPO DE ANÁLISIS POLÍTICO, *Reforma política: la democracia pendiente*, Argentina, Ciudad Política, 2003.
- GUTIÉRREZ, R. A., “Los roles de un Estado moderno y las responsabilidades de la nación, las provincias y los municipios”, *Estrategia para el nuevo milenio*, Buenos Aires, núm. 1, 2003.
- HERNÁNDEZ, A. M., *Reflexiones sobre la situación actual y perspectivas de los sistemas políticos y constitucionales en América Latina*, Córdoba, Academia Nacional de Ciencias Sociales, 2003.
- HERNÁNDEZ NORZAGARAY, E., *Reforma política: sistemas electorales y sistemas de partidos en los estados mexicanos*, Buenos Aires, Ciudad Política, 2004.
- INSTITUTO INTERUNIVERSITARIO DE ESTUDIOS DE IBEROAMÉRICA Y PORTUGAL, “Partidos políticos”, *América Latina Hoy*, Salamanca, núm. 27, 2001.
- , “Sistemas electorales”, *América Latina Hoy*, Salamanca, núm. 29, 2001.

- *et al.*, *Presidencialismo, sistema de partidos y reforma política; cuatro enfoques desde América Latina*, Bolivia, Corte Nacional Electoral, 2004.
- LASAGNA, M. y CARDENAL, A. S., *Desarrollo y reforma política en América Latina: la agenda pendiente*, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 1998.
- LINZ, J. y STEPAN, A., *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1978.
- y VALENZUELA, A., *La crisis del presidencialismo*, México, Alianza Universidad, 1994.
- LIPSET, S. y ROKKAN, S., *Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales en diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 1992.
- LÓPEZ MONTIEL, A. G., *El Fin del sistema político y la reforma del gobierno*, Monterrey, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores, Programa de Ciencia Política, 2004.
- LUJAMBIO, A., *Parlamentarismo, presidencialismo y gobernabilidad, la discusión inconclusa*, México, Programa Reforma del Estado-Gobierno de México, 2000.
- MAINWARING, S. y SCULLY, T., *Building Democratic Institutions; Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995.
- MALAMUD, A., *Gobernabilidad, gobernancia y reforma política en Argentina*, Caracas, CLAD, 2002.
- MARIÑEZ NAVARRO, F. R., *Gobernabilidad y reforma política en México*, Monterrey, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores, División de Humanidades y Ciencias Sociales, Programa de Posgrado, 2002.
- MAZCORRO TÉLLEZ, G. y LEDESMA DÍAZ, G., *Concertación política e instrumentos electorales para la generación de consensos*, México, CLAD, 2003.
- MEJÍA RICART, T., *La reforma del Estado en la República Dominicana*, Santo Domingo, Presidencia de la República, Consejo Nacional para la Reforma del Estado, 2002.
- MUÑOZ LEDO, P., *La reforma del Estado: hacia un gobierno compartido*, México, Biblioteca Jurídica, 2001.

- NARBONDO, P., “Nuevo paradigma de la gestión pública: ¿transformación técnica o transformación política del Estado?”, en RAMOS LARRABURU, C. (ed.), *La reconstrucción gerencial del Estado; enfoques políticos sobre la nueva gestión pública*, Uruguay, Ediciones de la Banda Oriental, 2003.
- NAVIA, P., *Diseño institucional y reformas de segunda generación en América Central*, Nueva York, New York University-Center for Latin America Studies, 2003.
- NOHLEN, D., *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- , *La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos*, México, UNIORE, 1996.
- , *Sistemas de gobierno, sistema electoral y sistemas de partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- , *Sistemas electorales de América Latina: debate sobre reforma electoral*, Perú, Fundación Friedrich Ebert-ICI, 1993.
- , *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, CEC, 1981.
- , *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- , *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- , *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, Madrid, Fundación Friedrich Ebert-ICI, 1986.
- y FERNÁNDEZ, M. (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.
- ORTIZ, G., “América Latina y el consenso de Washington; la fatiga de la reforma”, *Revista Finanzas y Desarrollo*, Estados Unidos, septiembre de 2003.
- PAYNE, J. M. et al., *Democracies in Development-Politics and Reform in Latin America*, Washington, BID-IDEA, 2006.
- PROYECTO SOBRE EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA (PRODDAL) y PNUD, *El desafío de una democracia de electores a una democracia de ciudadanos*, Estados Unidos, PNUD, 2003.



- SARDÓN, J. L., *Partidos, orden democrático y crecimiento*, Perú, Sociedad Economía y Derecho-UPC, 2004.
- SARTORI, G., “Neither Presidentialism nor Parliamentarism”, en LINZ, J. y VALENZUELA, A. (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Londres, John Hopkins University Press, 1994.
- , *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1994.
- SIVENT, C., *El desmantelamiento del presidencialismo mexicano*, Madrid, CLAD, 2004.
- VILLAROEL, G., “El presidencialismo y su impacto en los procesos democráticos”, *Espacio Abierto*, Maracaibo, vol. 9, núm. 1, enero-marzo de 2000.
- WAISSBUSH, M., *La reforma del Estado en América Latina*, Santiago, Programa Latinoamericano de Gerencia Política, 2002.
- ZOVATTO, D., “La reforma político-electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias, 1978-2000”, *Revista Reforma y Democracia*, Caracas, núm. 21, 2001.
- , “La reforma político-electoral en América Latina; evolución, situación actual y tendencias, 1978-2001”, *Derecho y Cultura*, Puebla de los Ángeles, núm. 6, 2002.



### APÉNDICE 3

#### NOTAS CURRICULARES DE LOS AUTORES

##### *Coordinadores*

Daniel ZOVATTO. Argentino. Licenciado en ciencias políticas y relaciones internacionales por la Universidad Católica de Córdoba y en derecho por la Universidad Nacional de Córdoba; máster en estudios internacionales por la Escuela Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores de Madrid; máster en derechos humanos y doctor en derecho internacional por la Universidad Complutense de Madrid. Posee una maestría en administración pública por la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard. De 1989 a 1996 fue director ejecutivo del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, programa del Instituto Interamericano de Derechos Humanos; de 1994 a 1996 ocupó también, en esa misma Institución, la posición de director ejecutivo adjunto. Fue secretario ejecutivo de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales. Actualmente se desempeña como director regional para América Latina del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). Es miembro del Consejo Asesor Internacional de Latinobarómetro y del Comité Ejecutivo de ALACIP. Conferencista internacional y colaborador frecuente de numerosos periódicos y revistas de análisis político en Latinoamérica. Profesor visitante en diferentes universidades de América Latina, Europa y América del Norte. Consultor de organismos y agencias internacionales. Autor y coautor de diversos libros sobre derechos humanos, elecciones y democracia en América Latina.

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ. Mexicano. Licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; máster en derecho com-

parado por la Universidad de California, Estados Unidos. Ha sido miembro del Sistema Nacional de Investigadores, así como investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Actualmente es profesor en la división de estudios de posgrado de la Universidad Nacional Autónoma de México y magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México. Ha publicado numerosos artículos en revistas académicas especializadas, nacionales y extranjeras. Autor y coautor de varias obras jurídicas colectivas.

#### *Autores*

Álvaro ARTIGA-GONZÁLEZ. Salvadoreño. Doctor en ciencia política y de la administración por la Universidad de Salamanca, España. Desde 1993 trabaja para el Departamento de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) de El Salvador como catedrático e investigador. Entre sus temas de especialización están: partidos políticos, sistemas de partidos, comportamiento electoral, sistemas electorales y comunicación política. Sobre estos temas tiene varios artículos publicados en diversas revistas académicas nacionales e internacionales. Ha sido consultor del PNUD, de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, y del IIDH-CAPEL. Su último libro es *Gobernabilidad y democracia en El Salvador. Bases teóricas y metodológicas para su medición* (en prensa).

Leonardo BARRETO. Portugués. Máster en ciencias políticas de la Universidad de Brasilia (UnB). Es profesor voluntario de dicha universidad y coordinador del Departamento de Ciencias Políticas del Centro Universitario del Distrito Federal (UniDF). Posee experiencia en estudios de democratización, con énfasis en sistemas de partidos, sistemas electorales, relaciones federativas, legitimidad y participación política.

Allan R. BREWER-CARIÁS. Venezolano. Abogado. Doctor en derecho por la Universidad Central de Venezuela. Fue Premio Nacional de Ciencias 1981 de Venezuela. Ha sido presidente de la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República, senador, ministro de Estado para la Descentralización y miembro de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999. Fue consultor jurídico del Consejo Supremo Electoral. Ha sido profesor de posgrado en las facultades de Dere-

cho de la Universidad de Cambridge, Inglaterra y de la Universidad de París II; actualmente es profesor adjunto en la *Columbia Law School*, Nueva York. También se ha desempeñado como miembro de la junta directiva del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, vicepresidente de la Academia Internacional de Derecho Comparado de La Haya y presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela. Desde 1980 es el director de la *Revista de Derecho Público* (Venezuela) y tiene una extensa obra escrita en temas de derecho público, constitucional y administrativo.

Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO. Licenciado en derecho por la UNAM y doctor en teoría política por la Universidad de Turín, Italia. Investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM. Experto en temas electorales y de teoría de la democracia. Coautor de los libros *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso y de Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, así como de numerosos ensayos sobre la transición y temas electorales. De próxima aparición se encuentra el libro *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*.

Sergio J. CUAREZMA TERÁN. Nicaragüense. Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Miembro fundador, profesor de derecho e investigador en el Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ). Investigador científico del Área de Derecho Procesal de la Universidad de Valladolid, España y del Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención Delito y Tratamiento del Delincuente; catedrático de derecho penal en la Universidad Americana (UAM); ex becario de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y de la Dirección General de Ciencia y Tecnología (DGCyT), del Ministerio de Educación y Ciencia de España. Ex directivo del Grupo Cívico Ética y Transparencia, Capítulo Transparencia Internacional, Nicaragua.

Humberto de la CALLE. Colombiano. Doctor en derecho con vasta experiencia en políticas y asuntos públicos, derecho constitucional y administrativo. En su condición de ministro de Gobierno, actuó a nombre del Gobierno de Colombia en la Asamblea Constitucional que expidió la Constitución de 1991. Director del Organismo Electoral, en cuya condición redactó el borrador del actual Código Electoral y condujo

varios comicios. Es consultor internacional en asuntos electorales; presidió las deliberaciones que condujeron a la aprobación de la Carta Democrática Interamericana en la OEA. Se desempeñó como magistrado de la Corte Suprema de Justicia; fue elegido vicepresidente de Colombia y ha sido embajador, profesor universitario y autor de varios libros y ensayos.

Alberto Ricardo DALLA VÍA. Argentino. Vicepresidente de la Cámara Nacional Electoral y profesor titular regular de derecho constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Es académico de número de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas y académico correspondiente de la Real Academia Española de Ciencias Morales y Políticas. Asimismo, es presidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional; presidente de la Asociación Argentina de Derecho Comparado; miembro titular del Consejo Directivo de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Buenos Aires y director de la Maestría en Magistratura de la misma Facultad. Es director honorario del Instituto de Ciencia Política y Constitucional; miembro de la Junta Directiva de la Sociedad Científica Argentina y consejero titular del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Es autor de numerosos libros y artículos en temas de derecho constitucional.

Isis DUARTE. Dominicana. Socióloga. Egresada de la Universidad Autónoma de Santo Domingo con estudios de maestría en ciencia política en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Fue profesora e investigadora del Departamento de Sociología de la UASD y directora del mismo en dos oportunidades. Laboró en el Instituto de Estudios de Población y Desarrollo (1985-1998) de PROFAMILIA, primero como investigadora principal y luego como directora. Fue fundadora de Participación Ciudadana y directora del programa político-electoral de esa agrupación. Autora de numerosas publicaciones, entre las que destacan: *Capitalismo y superpoblación en Santo Domingo*, *Trabajadores urbanos*, *Los hogares dominicanos*, *el mito de la familia ideal* y *la jefatura de hogar*, *Entre la calle y la casa: las mujeres dominicanas y la cultura política*. En los últimos diez años ha publicado los resultados de cuatro estudios sobre cultura política y democracia en la República Dominicana. En 1980 fue merecedora del Premio Nacional de

Ensayo “Pedro Henríquez Ureña” otorgado por la Secretaría de Estado de Educación.

Francisco ENRÍQUEZ CABISTÁN. Nicaragüense. Máster en Acción Política y Participación Ciudadana en un Estado de Derecho, Universidad Rey Juan Carlos, Ilustre Colegio de Abogados de Madrid y Universidad Francisco de Vitoria, Madrid, España. Vicerrector general, profesor e investigador en el Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ); investigador científico de la Fundación para el Debido Proceso en Washington (FDPL).

Rosario ESPINAL. Dominicana. Socióloga. Profesora de sociología y política en Temple University, Filadelfia. Ha sido investigadora en el Instituto de Estudios Sociales en la Universidad de Estocolmo, en el Centro de Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Oxford, y en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame. En tres ocasiones ha recibido la prestigiosa beca Fulbright. Es autora de *Autoritarismo y democracia en la política dominicana*, y *La democracia epiléptica en la sociedad del clic*; coeditora de *La República Dominicana en el umbral del siglo XXI: cultura, política y cambio social* y coautora de *Cultura política de la democracia en la República Dominicana: 2006*. Ha publicado más de cincuenta artículos académicos en Estados Unidos, América Latina y Europa. Mantiene columnas de opinión en diversos medios dominicanos.

David FLEISCHER. Estadounidense. Doctor en ciencias políticas por la Universidad de Florida. Trabajó en la extensión rural (ACAR) en Minas Gerais como voluntario de paz. Fue profesor invitado en la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG), en la Universidad de Florida, en la Universidad Estatal de Nueva York, en Albany y en la Universidad George Washington. Fue profesor de ciencias políticas en la Universidad de Brasilia y profesor emérito desde 2005. Realizó investigaciones y consultorías sobre poderes legislativos y sistemas electorales en América del Sur, América Central y África. Sus áreas de estudio comprenden los partidos políticos, los sistemas electorales, los poderes legislativos, la transparencia y la corrupción, y las relaciones Norte-Sur. Sus publicaciones más recientes son: “Los partidos políticos en el sistema político brasilero”, y “Brasil: del régimen militar al gobierno del partido de los trabajadores”. En 1995 adoptó la ciudadanía brasilera.

Mario FUENTES DESTARAC. Guatemalteco. Abogado por la Universidad Rafael Landívar; máster en Administración de Empresas con especialidad en Banca y Finanzas del Desarrollo del INCAE y cuenta con un diplomado avanzado sobre el proceso económico, de la Universidad Francisco Marroquín y la Foundation for Economic. Decano de derecho de la Universidad Rafael Landívar. Se desempeñó como presidente de la Junta Directiva de la Cámara Guatemalteca de Periodismo en 2005-2006 y comisionado presidencial para la reforma política e institucional del Estado en 2004. Fue asesor del presidente Ramiro de León Carpio en la reforma constitucional de 1993 y secretario de la Junta Directiva de la Cámara de Comercio de Guatemala. Actualmente es presidente de la Junta Directiva del Centro para la Defensa de la Constitución (Cedecon), vicepresidente y columnista regular del diario *El Periódico* y se ha desempeñado como consultor del Banco Interamericano de Desarrollo en temas de reforma judicial.

Rubén HERNÁNDEZ VALLE. Costarricense. Abogado. Doctor en derecho constitucional por la Universidad La Sapienza, Italia. Ha sido profesor y conferencista en varias universidades de Latinoamérica y Europa, así como autor y coautor de numerosos libros sobre derecho constitucional y derecho administrativo. Fue corredactor, por encargo de la ONU, de la Constitución Política de Guinea Ecuatorial; embajador en Italia; miembro del Consejo de Redacción de la *Revista de Derecho Político* de la UNED (España), del *Anuario Latinoamericano de Derecho Constitucional* y de la *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*; miembro correspondiente de las asociaciones Argentina y Peruana de Derecho Constitucional; vicepresidente del Instituto Latinoamericano de Derecho Procesal Constitucional y director de la *Revista de Derecho Constitucional Costarricense*. Actualmente es asesor legal de la junta directiva de la Junta de Protección Social de San José.

Carlos HUNEEUS. Abogado por la Universidad de Chile; máster en Arts in Political Behaviour por la Universidad de Essex, y PhD en ciencia política por la Universidad de Heidelberg. Es profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y director ejecutivo de la Corporación CERC. Fue profesor visitante de la Universidad de Siena, Italia, y Tinker Visiting Professor, Columbia University. Ha sido becario de las fundaciones Adenauer y Humboldt Stiftung; obtuvo la beca Guggenheim 2003. Es autor de varios libros, entre los que

destacan: *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*, *Los chilenos y la política*, *El régimen de Pinochet*, publicado en inglés por Lynne Rienner, y *Chile, un país dividido*. Ha publicado artículos en *German Politics*, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, y *Journal of Latin American Studies*.

Jorge LANZARO. Uruguayo. Doctor por la Universidad de París. Profesor del Instituto de Ciencia Política (Universidad de la República, Uruguay), del que fue su fundador y director. Actualmente es coordinador del Doctorado en Ciencia Política y dirige una investigación comparativa sobre “Gobiernos social democráticos en Brasil, Chile y Uruguay”. Trabajó diez años como profesor en México (UAM y UNAM) y ha sido profesor e investigador visitante en varias universidades de América Latina, Estados Unidos y Europa. Ha sido coordinador del Grupo de Trabajo de Partidos Políticos y miembro del Comité Directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Es también miembro del Comité Directivo de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Entre sus obras recientes destacan: *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*; *La izquierda uruguaya: entre la oposición y el gobierno* y una colección de estudios sobre “La izquierda en América Latina”, de próxima publicación.

Jorge LAZARTE R. Boliviano. Politólogo. Doctor en ciencias políticas por la Universidad La Sorbona (Francia). Ha sido asesor del Congreso Nacional de Bolivia; asesor de la Vicepresidencia y magistrado de la Corte Nacional Electoral de ese país. Es autor de diversas publicaciones sobre temas electorales, partidos, cultura política y procesos de institucionalización. Actualmente es profesor en la Universidad Católica Boliviana y consultor de diversos organismos internacionales.

Simón PACHANO. Ecuatoriano. Sociólogo. Doctor en ciencia política por la Universidad de Salamanca. Profesor-investigador de Flacso. Autor de varios libros y artículos sobre democracia, partidos políticos y sistemas de partidos. Actualmente realiza una investigación comparativa sobre sistemas de partidos políticos y calidad de la democracia en Bolivia, Ecuador y Perú. Ha sido consultor de varios organismos internacionales en diversos países de América Latina.

Ernesto PAZ AGUILAR. Hondureño. Licenciado en ciencias jurídicas y sociales por la UNAH y doctor en ciencias políticas por la Université



des Sciences Sociales de Toulouse (Francia). Actualmente se desempeña como vicerrector de Relaciones Internacionales de la UNAH. En el pasado reciente fungió como vicepresidente del Tribunal Nacional de Elecciones; ministro de Relaciones Exteriores de Honduras; jefe del Departamento de Ciencias Sociales de la UNAH, y director académico de la Maestría en Estudios Políticos y Sociales de la UNAH-Universidad de La Habana. Es autor de libros y artículos especializados sobre la materia.

Fernando TUESTA SOLDEVILLA. Peruano. Sociólogo. Máster en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios de doctorado en ciencia política en la Universidad de Heidelberg, Alemania. Ha sido jefe nacional de la Oficina Nacional de Procesos Electorales; consultor de diversos organismos nacionales e internacionales como IDEA Internacional, la Organización de Estados Americanos e IFES. Ha ejercido la docencia en la Academia Diplomática del Perú, en la Universidad del Pacífico y en la Universidad de Lima. También ha sido columnista de Canal N y ha participado en diversas misiones de observación electoral en Latinoamérica. Es autor de diversos libros y ha publicado numerosos artículos en revistas y diarios nacionales y extranjeros. Actualmente es profesor en la maestría de ciencia política en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Jorge SILVERO SALGUEIRO. Paraguayo. Posee estudios de maestría y doctorado en derecho constitucional en la Universidad de Heidelberg, Alemania. Es profesor de derecho constitucional en la Universidad Católica de Paraguay. Desde agosto de 2007 es investigador visitante en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (IIDC), del Instituto Paraguayo de Derecho Constitucional (IPDC) y del Colegio de Abogados del Paraguay; miembro de la comunidad académica SELA, auspiciada por la Universidad de Yale. Pasantía de investigación en el Max-Planck-Institut de derecho internacional público y derecho constitucional de Heidelberg. Beca de estudios del KAAD. Investigaciones publicadas en Alemania, España, Argentina, Estados Unidos de América, México, Panamá, Paraguay, Perú. Ha dictado conferencias en Alemania, Argentina, Brasil, Colombia, México y Paraguay.

Eduardo VALDÉS ESCOFFERY. Panameño. Abogado por la Universidad de Panamá, con estudios de maestría en economía en el Colegio de Méxi-

co. Ha realizado cursos especializados en la Universidad de Buffalo, en el Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Brookings, Washington, D.C. Ha sido planificador jefe y negociador de convenios internacionales en la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República de Panamá, y curador de importantes empresas declaradas en concurso de acreedores. Asimismo, ha participado como observador en múltiples elecciones en Estados Unidos, América Latina y en las Islas Salomón en el Pacífico. Expositor sobre temas electorales en Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México y Sudáfrica. Desde diciembre de 2004 integra el “Steering Committee” de la Misión Internacional para monitorear el proceso electoral de 2005 en Irak. Ha sido expositor en conferencias internacionales en Miami, West Palm Beach y Seattle, Estados Unidos y ha escrito sobre numerosos temas electorales. Actualmente se desempeña como magistrado del Tribunal Electoral de su país. En noviembre de 2006 publicó su obra *Acontecer electoral panameño*, que recoge en dos tomos toda la evolución política republicana vinculada a cada uno de los procesos electorales, así como todos los cambios en la legislación electoral panameña de 1903 a 2006.

DOCTOR

en derecho internacional por la Universidad Complutense de Madrid; maestro en administración pública por la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard; profesor visitante de diferentes universidades de América Latina, Europa y Norteamérica.

Ha sido director ejecutivo del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos; secretario ejecutivo de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales.

Actualmente es director regional para América Latina del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA); ha sido nombrado presidente de la Comisión de Ciudadanos Destacados y Expertos para la Reforma Electoral de la Provincia de Córdoba, Argentina.

Es autor y coautor de numerosas obras sobre derechos humanos, partidos políticos, y elecciones y democracia en América Latina.



j. jesús  
OROZCO HENRÍQUEZ

MAESTRO

en derecho comparado por la Universidad de California en Los Ángeles; investigador titular en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Se desempeñó como magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y como magistrado de la Sala Central del entonces Tribunal Federal Electoral. Asimismo, en la UNAM, ha sido director general de Asuntos Jurídicos, director general de Legislación Universitaria y secretario académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Ha participado en más de 200 eventos académicos nacionales e internacionales en más de veinte países de América, África, Asia y Europa.

Es autor y coautor de varios libros, entre otros: *Justicia electoral y garantismo jurídico*; *El derecho constitucional consuetudinario*; *Derecho electoral* y *Los derechos humanos de los mexicanos*.