

LA DEMOCRACIA EN EL MOMENTO ACTUAL

TRIBUNAL ELECTORAL
LA PATRIA LA HACEMOS CONTIGO

Instituto de Estudios Democráticos



**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**



LA DEMOCRACIA EN EL MOMENTO ACTUAL.

IDEA INTERNACIONAL, INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL.

INED, INSTITUTO DE ESTUDIOS DEMOCRÁTICOS.

KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG E. V.



El contenido de este libro es de completa responsabilidad de los autores y no expresa necesariamente la posición del Tribunal Electoral de Panamá, de IDEA Internacional ni de la Konrad Adenauer Stiftung.

Diseño editorial / digital

Borderless Agencia Gráfica

Coordinación administrativa

Aneth Zambrano

Coordinación gráfica

Javier Vásquez R.

Fotos de portada

Dirección de Comunicación-Tribunal Electoral

Corrección y estilo

Cristóbal Navarro Martínez

Impreso en Panamá, ciudad de Panamá. Publicación de 472 páginas.
Tiraje de 300 ejemplares.

ISBN: 978-9962-693-32-1

Acceda a la versión digital de esta obra en el Repositorio del Instituto de Estudios Democráticos en <http://rinedtep.edu.pa:8080/bitstream/handle/123456789/477/Libro%20LDMA%20modificado.pdf?sequence=3&isAllowed=y> o enlazando el código QR siguiente:



TRIBUNAL ELECTORAL

LA PATRIA LA HACEMOS CONTIGO

Instituto de Estudios Democráticos

Magistrado Coordinador del INED

Heriberto Araúz Sánchez

Director Ejecutivo

Salvador Sánchez

Subdirector Ejecutivo

Carlos H. Díaz

Jefe del Departamento de Investigación y Publicaciones

Constantino Riquelme

Jefa del Departamento de Documentación

Irma Vergara

Jefa del Departamento de Formación Ciudadana en Democracia

Belsi Castillo

CONSEJO EDITORIAL DEL INED

Salvador Sánchez

Constantino Riquelme

Irma Vergara

Linda Domínguez

Jorge Bravo

Javier Vásquez R.

Lilia Rodríguez

ÍNDICE

I. Presentación del Tribunal Electoral	<i>Pág. 11</i>
II. Palabras del Director de KAS	<i>Pág. 13</i>
III. Presentación de IDEA Internacional	<i>Pág. 15</i>
01. ¿Por qué incluir?: Inclusión Social y Democracia en América Latina y el Caribe	
Dra. Betilde Muñoz-Pogossian	<i>Pág. 21</i>
02. La política en América Latina en tiempos de pandemia	
Dr. Manuel Alcántara	<i>Pág. 51</i>
03. Redes sociales y pandemia en el contexto electoral	
Dra. María José Calderón	<i>Pág. 71</i>
04. Las influencias internacionales y los regímenes políticos	
Dr. Scott Mainwaring y Aníbal Pérez-Liñán	<i>Pág. 91</i>
05. El reto de la democracia digital	
Mgter. Elaine Ford	<i>Pág. 129</i>
06. Representación y sistemas electorales en América Latina	
Dr. Fernando Tuesta Soldevilla	<i>Pág. 159</i>
07. Erosión democrática: notas para su estudio	
Dr. Simón Pachano	<i>Pág. 193</i>
08. “Lo que no se mide no se puede mejorar”: una mirada a la	

participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe a través del Mecanismo ATENEA y su aplicación en Panamá

Dra. Beatriz Llanos Pág. 215

09. ¿Era cuestión de piel? El futuro de la participación ciudadana en tiempos turbulentos

Dra. Yanina Welp Pág. 239

10. Malestar e independencia: Claves para entender las candidaturas por libre postulación en Panamá

Mgter. Juan Diego Alvarado De León Pág. 267

11. Oportunidades para la cultura cívica en el momento actual

Prof. Carlos González Martínez Pág. 295

12. La distancia entre la percepción y la realidad: implicaciones para la democracia hoy

Dra. Mónica Pachón Pág. 335

13. Nuevos dilemas para la agenda electoral en América Latina: construir representación política de calidad a través de reformas de generación efectivas

Dr. Héctor Díaz Santana Pág. 373

14. Constitución y Democracia. Apuntes sobre control dialógico de constitucionalidad de las leyes

Lic. Salvador Sánchez Pág. 413

15. Autores Pág. 461

Presentación del Tribunal Electoral

El ciclo de videoconferencias LA DEMOCRACIA EN EL MOMENTO ACTUAL se ejecutó entre el 24 de julio y el 18 de diciembre de 2020, como una iniciativa del Tribunal Electoral de Panamá, a través de su Instituto de Estudios Democráticos, en colaboración con la Konrad Adenauer Stiftung (KAS) e IDEA Internacional.

Los conferencistas, expertos politólogos y constitucionalistas de Argentina, Chile, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Panamá, Costa Rica, México, Estados Unidos y España, expusieron sobre la democracia en América Latina y las dificultades que enfrentaba antes y durante la pandemia de COVID-19.

Las valiosas intervenciones de la mayoría de los participantes en el ciclo están reunidas en este libro en forma de capítulos, en los que se abordan temas como: la diversidad de los sistemas electorales, la cultura democrática, las consultas populares, la paridad electoral, el impacto de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en las democracias contemporáneas, entre otros.

No cabe duda de que la democracia en América Latina presentaba ya, a fines de 2019, un cuadro preocupante. Múltiples señales de insatisfacción ciudadana con el funcionamiento de las instituciones democráticas se habían hecho presentes. Esos síntomas dieron paso a movimientos populares que expresaban desencanto y exigían cambios sustanciales en la forma de hacer la política democrática, a la que además se reclamaba mayor eficacia en la producción de bienes públicos.

Cuando parecía que nos encontrábamos en una coyuntura especialmente demandante, apareció una crisis mundial, que colocó presión adicional tanto sobre los procesos de toma democrática de

decisiones, como los más elementales servicios públicos que el Estado debe procurar. Los servicios públicos de salud, primero, y de educación, poco después, ofrecieron a los ciudadanos de América Latina el panorama de la fragilidad institucional tan frecuente en nuestros países.

Es en ese marco, en el que los autores de los capítulos que integran este libro participaron en las conferencias mencionadas, aportando todo su conocimiento, experiencia y reflexiones sobre la democracia, a la comunidad latinoamericana.

La democracia es un sistema político que permite sumar las energías individuales y colectivas para alcanzar los objetivos colectivos. Hoy, probablemente más que nunca, debemos custodiar ese legado de instituciones y derechos, de normas y prácticas, que hacen a la mayoría de los países de América Latina países democráticos. En ese empeño conservaremos tanto los logros del pasado reciente de la historia latinoamericana -la superación de las dictaduras desnudas- como la ambición de construir democracias plenas, mientras combatimos, participativamente y con la mejor probabilidad de éxito, la pandemia.

Cierro esta breve presentación celebrando la oportuna colaboración entre el Tribunal Electoral de Panamá, la Konrad Adenauer Stiftung (KAS) e IDEA Internacional, y agradeciendo a los conferencistas que, con la información y las agudas reflexiones ofrecidas durante el ciclo de videoconferencias, brindan a los lectores interesados un amplio panorama de LA DEMOCRACIA EN EL MOMENTO ACTUAL.

MAGISTRADO HERIBERTO ARAÚZ SÁNCHEZ
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ



Palabras del Director de KAS

Para la Fundación Konrad Adenauer es un distinguido honor colaborar en la creación de espacios donde se robustecen las democracias. Desde nuestra creación, los principios hacia donde se orienta nuestro accionar son la libertad, la justicia y la solidaridad. Con nuestro trabajo europeo e internacional contribuimos para que las personas puedan vivir independientes en libertad y con dignidad. Es por eso que queremos motivarlas e inspirarlas para que participen en la construcción de su propio futuro.

El libro “La Democracia en el momento actual” trata de estos valores. Más allá de ser un testimonio palpable de discusiones de primera importancia para las posteridades, este es un compendio que destaca nuestros mejores valores como verdaderos creyentes del sistema que siempre estamos construyendo. Pudimos superar las cortapisas que nos planteó la pandemia y perseveramos en nuestra necesidad por encontrarnos, entendernos y mejorarnos con el diálogo democrático.

El nombre de Konrad Adenauer (1876-1967) resuena en los anales de la historia no solo como el cofundador de la Unión Demócrata Cristiana (CDU) y el primer canciller federal de Alemania, sino como el responsable de la reconstrucción de una nación europea, del asentamiento del país ante una política exterior comunitaria con valores trasatlánticos, y la orientación hacia una economía social de mercado. Su legado intelectual sigue siendo para nosotros tarea y obligación al mismo tiempo.

Para nosotros la persona está en el centro de atención con su dignidad inconfundible, sus derechos y obligaciones, y ella forma el punto de partida para la justicia social, la democracia en libertad y una economía sostenible. Al fomentar el intercambio y la relación entre

las personas que asumen su responsabilidad social, la Fundación Konrad Adenauer desarrolla redes activas, no solamente en los ámbitos de la política, sino también en los de la economía y la sociedad. Nuestra gestión sobre el conocimiento político mejora la perspectiva de configurar una globalización socialmente justa, ecológicamente sostenible y económicamente eficiente.

En el marco de la cooperación internacional, somos una misión que trabaja en pro de sistemas democráticos, Estado de derecho e instituciones fuertes en todo tipo de aportes educativos, como pueden ser capacitaciones, formación y asesoría. Desde nuestra sede en Panamá gestionamos la construcción de puentes que unan a esta región con el mundo. Nuestro trabajo con el Tribunal Electoral de Panamá y su Instituto Nacional de Estudios Democráticos trasciende por muchos años. Aun así, abrazamos la experiencia compartida recientemente y aplaudimos el resultado aquí presentado.

WINFRIED WECK.

REPRESENTANTE DE LA FUNDACIÓN
KONRAD ADENAUER EN PANAMÁ
DIRECTOR DEL PROGRAMA REGIONAL ADELA
"ALIANZAS PARA LA DEMOCRACIA
Y EL DESARROLLO CON LATINOAMÉRICA"



Presentación de IDEA Internacional

Para el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, IDEA Internacional, es motivo de orgullo trabajar de manera conjunta con el Tribunal Electoral de la República de Panamá, con su Instituto de Estudios Democráticos (INED) y con la Konrad Adenauer Stiftung (KAS), en un contexto donde la democracia en América Latina, y más allá, está enfrentando crecientes desafíos que afectan no solo su calidad, sino también la gobernabilidad y estabilidad política, y la integridad de los procesos electorales.

Frente a esta situación hemos unido esfuerzos en el ciclo de videoconferencias LA DEMOCRACIA EN EL MOMENTO ACTUAL, cuyas reflexiones nos complace presentar en este volumen, que esperamos contribuyan a enriquecer el debate y la búsqueda de soluciones a la crisis multidimensional que enfrentan nuestras democracias.

A IDEA Internacional la une una larga y fructífera relación de cooperación con Panamá, particularmente con el Tribunal Electoral (TE). En el año 2018, Panamá se incorporó a IDEA como Estado miembro y establecimos formalmente el Proyecto de Cooperación del que forma parte esta iniciativa.

En este marco de cooperación, contribuyeron, en este ciclo de conferencias y con esta publicación, expertos y amigos de IDEA y del Tribunal Electoral de Panamá. El Dr. Fernando Tuesta Soldevilla, exdirector de la Oficina Nacional de Proceso Electoral (ONPE) de Perú, abordó el tema de la Representación y Sistemas Electorales en América Latina. El experto mexicano en educación cívica, Carlos González Martínez, trató el tema Oportunidades para la Cultura Cívica en el Momento Actual, y el Dr. Héctor Díaz Santana, ex Fiscal General Electoral de México, desarrolló el tema los Nuevos Dilemas para la Agenda Electoral en América Latina: construir representación

política de calidad a través de reformas de generación efectivas. La democracia enfrenta momentos difíciles en América Latina; la región inició el nuevo año y la nueva década en un escenario de “democracias irritadas”, caracterizado por el enojo ciudadano, el malestar con la política y una gobernabilidad débil. La pandemia vino a complejizar aún más estas tendencias. La lucha contra la pandemia del coronavirus forzó a los gobiernos y a las autoridades electorales de la región a tomar medidas que han tenido y están teniendo un fuerte impacto en relación con el calendario electoral, la organización de las elecciones y la integridad de los procesos electorales.

Plasmar en este compendio las intervenciones de los distintos participantes en el ciclo de conferencias, representa una contribución para repasar y fomentar un mejor entendimiento de la compleja situación actual de la democracia en América Latina. La coyuntura prevaeciente nos lleva a plantearnos, sin duda alguna, diversas interrogantes, que esperamos contribuyamos a dilucidar con las reflexiones que compartimos en este libro: ¿qué tan seria es la crisis de la democracia?, ¿cuáles son las amenazas y retos que esta enfrenta?, ¿cómo ha impactado a la democracia la crisis impuesta por la pandemia del coronavirus?, ¿es posible hacer algo para revertir las debilidades de la democracia?

En el informe global bienal de IDEA Internacional “El Estado de la Democracia en el Mundo y las Américas 2019: Confrontar los desafíos, revivir la promesa” (IDEA Internacional, 2019), se advirtió sobre la desigualdad en los niveles de desempeño democrático y la tendencia hacia la erosión y fragilidad democrática, sobre el retroceso y colapso democrático en algunos países de América Latina, elementos que sin duda impactan el tiempo que tardará América Latina y el Caribe en superar las crisis social, económica y política que ha venido a agravar la pandemia de la Covid-19.

A pesar del sombrío escenario que tenemos en frente, la crisis actual que vive la democracia ofrece también una oportunidad histórica para redefinir los contratos sociales en la región y para que los gobiernos piensen, no solo en qué hacer, sino en cómo innovar y avanzar, abriendo espacios de diálogo y participación ciudadana para lograr sociedades más participativas, inclusivas, sostenibles e interconectadas, así como sistemas democráticos con gobiernos más responsables, transparentes y eficientes.

De acuerdo con el balance de tendencias democráticas en América Latina In Focus (IDEA Internacional, 2020), la pandemia de la Covid-19 impulsó a los gobiernos, empresas y ciudadanos a adaptarse rápidamente a las tecnologías digitales para seguir funcionando, impulsando la digitalización e innovación, generando cambios importantes en la región. La pandemia demostró además la importancia que tiene fortalecer la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno para hacer frente a las crisis, especialmente la económica y de salud pública.

Agradezco la oportunidad y la confianza en IDEA Internacional de los magistrados del Tribunal Electoral, Heriberto Araúz Sánchez, presidente; Eduardo Valdés Escoffery; primer vicepresidente y Alfredo Juncá Wendehake, segundo vicepresidente; así como al Dr. Salvador Sánchez González, director del Instituto de Estudios Democráticos (INED). Asimismo, reconozco y agradezco a la Konrad Adenauer Stiftung (KAS) en la persona de su jefe de la Oficina en Panamá, Winfried Weck, la fructífera colaboración que nos permite hoy poner en sus manos esta contribución al conocimiento y al debate sobre la democracia en América Latina.

DR. DANIEL ZOVATTO
DIRECTOR REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



LA DEMOCRACIA EN EL MOMENTO ACTUAL

¿POR QUÉ INCLUIR?: INCLUSIÓN SOCIAL Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

DRA. BETILDE MUÑOZ-POGOSSIAN

I. INTRODUCCIÓN

La igualdad es un principio básico de las democracias que busca asegurar que todas las personas puedan gozar de los mismos derechos ante la ley, sin ninguna excepción. Mientras que el concepto de igualdad tiene diversas manifestaciones que incluyen las contempladas en las leyes y las que queremos ver en la práctica y cotidianidad democrática; en democracia nos debe importar la que asegura que pueda incluirse la gran diversidad de seres humanos que son parte de la sociedad, y que se tomen en cuenta sus realidades particulares. Mientras que la igualdad estática, contemplada en las leyes, no toma en cuenta esas individualidades de cada una de las personas, provocando algunas veces ciertas injusticias; la igualdad dinámica toma en cuenta las necesidades particulares de diversos grupos sociales, y adapta esa igualdad para convertirla en un método de equidad. Es esta última a la que debe abocarse la democracia. La democracia debe buscar entonces organizar el poder, ampliando el acceso a derechos y garantizado el acceso a la toma de decisiones a la diversidad de personas que la conforman (Munck 2005 & 2009; Munck & Verkuilen 2002; PNUD, 2010 pg. 33).

En las Américas, sin embargo, se constatan, y replican permanentemente, asimetrías y desigualdades en el acceso, goce y pleno ejercicio

¹Opiniones son personales.

No representan las de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

de los derechos de gran parte de la ciudadanía. En el ámbito público, y por diversas razones, los derechos político-electorales han sido y siguen siendo objeto de limitaciones en sus dos facetas, el derecho a elegir y a ser electo, para muchas personas. A lo largo de la historia, se ha estudiado ampliamente las vulneraciones a los derechos político-electorales de las mujeres por estar insertas en democracias que las han excluido del ejercicio del poder y de la participación política, y se ha evolucionado mucho en cuanto a las medidas que pueden implementarse para revertir su subrepresentación.

Sin embargo, existen otros grupos en situación persistente de vulnerabilidad y objeto de discriminaciones históricas que tampoco acceden al pleno goce de sus derechos político-electorales: además de las mujeres, las personas indígenas y afrodescendientes, las personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex (LGBTI), las personas con discapacidad, las personas viviendo en ruralidad, entre otras, han sufrido particulares vulneraciones, discriminaciones y violencias que tienen como consecuencia un acceso limitado a sus derechos, y a la cosa pública. Las exclusiones y violencias que experimentan estas personas se complejizan también por los efectos de la interacción de diferentes factores de discriminación adicionales que al conjugararse generan situaciones agravadas. La **interseccionalidad** explica entonces esta situación en la que de manera simultánea e integral se cruzan múltiples ejes de desigualdad y estigmatización de la diferencia que producen afectaciones únicas e indivisibles en el acceso de ciertos grupos a sus derechos en democracia.

La democracia actual en las Américas enfrenta importantes retos de exclusión que ponen en riesgo su sostenibilidad. Es clave no minimizarlos sino más bien darles las respuestas de política pública que permitan acercar derechos, incluir a estas poblaciones y, ultimadamente, fortalecer la confianza de la ciudadanía en la democracia como

la mejor forma de organizar el poder. Bajo esta premisa, el presente capítulo mapea los principales conceptos asociados a una agenda de inclusión democrática de grupos en situación de vulnerabilidad en la región. En segundo lugar, esboza el marco normativo interamericano que se ocupa de la protección de estas personas y del goce pleno de sus derechos políticos, y según el cual deben promoverse las reformas por más inclusión y más equidad. Finalmente, se repasan los principales enfoques que buscan revertir su subrepresentación, con énfasis particular en reformas y medidas de acción afirmativa con este propósito. Son estas reformas las que tienen que continuarse afinando para asegurar más derechos para más personas en los países de la región.

II. LOS GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD (GSV) EN LA DEMOCRACIA ACTUAL: CONCEPTOS CLAVE

La denominación Grupos en Situación de Vulnerabilidad (GSV) se refiere a grupos de personas que, históricamente, se han visto en situaciones graves y sostenidas de desigualdad, y quienes, por esa misma condición, son más susceptibles de sufrir violaciones a sus derechos humanos. Tal como lo señala la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia (2013), los GSV incluyen al colectivo de personas que por motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, identidad cultural, religión, edad, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género, condición migratoria, de refugiado, repatriado, apátrida o desplazado interno, discapacidad, característica genética, condiciones bio-psico-sociales o cualquiera otra, han sido históricamente discriminados y el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos negados o violados. Incluye así a mujeres, personas en situación de pobreza, o en situación de calle, pueblos indígenas, afrodescendientes, personas mayores, personas con discapacidad, migrantes, refugiados, personas LGBTI, privados de libertad, niñas, niños y adolescentes, entre otros.

Vale decir que estos grupos no son vulnerables *per se*, es decir, no podemos asumirlos como personas sin agencia o naturalmente excluidos. En cambio, es clave partir del reconocimiento de que no hay nada *inherente* en estos grupos sociales que les haga estar en situación de vulnerabilidad, sino más bien que su situación es el resultado de esa conjunción de ejes de desigualdad que siguen sin ser revertidos, y que al intersectarse dan como resultado lo que los datos confirman de país a país, a saber, que son estos los grupos que continúan sub-representados en los cargos de representación política, sobre-representados en los niveles de pobreza, y presentan importantes brechas en el ejercicio de derechos económicos, sociales, y culturales, así como en el acceso a sus derechos civiles y políticos.

Bajo este entendimiento, pueden diseñarse e implementarse proyectos e intervenciones apuntando a revertir su situación, que ultimadamente podrán contribuir a empoderarlos para ejercer plenamente su ciudadanía, en igualdad de condiciones que el resto de los miembros de la sociedad. Esto son los resultados que se esperan de la democracia. De otro modo, tiende a replicarse el “efecto espejo”² de estas desigualdades. Es decir, las brechas que vemos en el ámbito socio-económico, acentuadas hoy en día por la situación de pandemia, terminan replicándose en el ámbito político.

Las personas en situación de vulnerabilidad son con frecuencia también víctimas de **discriminación múltiple**. Es decir, tal como indica la mencionada Convención, pueden ser objeto de exclusiones o restricciones basadas, de forma concomitante, en dos o más de los motivos mencionados anteriormente u otros reconocidos en instrumentos internacionales, y que buscan anular o limitar, el recono-

²Muñoz-Pogossian, Betilde. 2020. *Desigualdad y democracia: La inclusión social y el acceso a los derechos humanos en las Américas*, Instituto Nacional Electoral (INE), México, Serie Conferencias Magistrales: Temas de la Democracia. Número 34, disponible en: https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/11/CM_34_DesigualdadYDemocracia.pdf

cimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales en cualquier ámbito de la vida pública o privada. Esto también se vincula con el enfoque de **interseccionalidad** antes mencionado, es decir, con los efectos complejos e irreductibles que resultan cuando estos múltiples ejes de desigualdad y estigmatización de la diferencia se intersectan en contextos históricos específicos.

En el ámbito de los derechos político-electorales, estas personas pueden ser objeto de discriminación electoral. Aunque en una primera acepción del término, su connotación podría considerarse neutra para referirse a la distinción o separación de objetos y/o sujetos, en una segunda, y como producto de fenómenos sociológicos, el término *discriminación* hace referencia al trato desigual y, por lo general, inferior que se le da a una persona o a un grupo de personas en base a atributos que pueden ser adscritos o adquiridos (Rial 2000). Estado socioeconómico, raza, género, discapacidad física o psicosocial, identidad u orientación sexual, entre otros, son algunos de los atributos más comunes que históricamente han sido usados como argumentos con fines discriminatorios (Muñoz-Pogossian 2017).

En este marco, la **discriminación electoral** puede ser definida como la condición en la cual a una persona o un grupo de personas no se les permite gozar plenamente, y en igualdad de condiciones con sus conciudadanos, de sus derechos políticos en sus dos facetas, pasiva y activa –*derecho a elegir y derecho a ser electo o electa*– debido a su pertenencia a uno de los grupos históricamente marginados y en situación de vulnerabilidad. El resultado de esta condición es una democracia incompleta, con una representación imperfecta y excluyente.

Por estar sobrerrepresentados en los estratos socioeconómicos de bajos ingresos y por padecer los estragos de una discriminación histórica y estructural, los grupos en situación de vulnerabilidad,

e históricamente excluidos, enfrentan entonces obstáculos para ejercer sus derechos político-lectorales. Una de las principales manifestaciones de esta exclusión a nivel electoral es su participación en los registros electorales. Entre muchos otros retos, muchas de estas personas con frecuencia no se encuentran inscritas en los registros electorales y aun estándolo su participación en los procesos electorales se ve dificultada por problemas de logística o por pensar que esas decisiones que ocurren en el ámbito de una elección están muy alejadas de su interés cotidiano. Este es el caso de poblaciones indígenas, afrodescendientes, y aquellas que viven en zonas rurales, que no son grupos menores. En efecto, alrededor de 130 millones de habitantes en las Américas son afrodescendientes³, y existen también cerca de 45 millones de personas pertenecientes a pueblos indígenas, lo que representa 8,3 % de la población de la región⁴. Por su parte, algunos estimados indican que alrededor del 11% de la población tiene alguna discapacidad, y un estudio de Gallup indica que, en los Estados Unidos, la proporción de adultos estadounidenses que se identifican como LGBT aumentó de 3.5% en 2012 a 4.1% en 2016. Si usamos estos datos como referencia para estimar la población LGBTI en el resto de las Américas, podríamos estar hablando de 40 millones de personas de los mil millones que viven en nuestra región. Vale decir que para este último grupo, el principal obstáculo de participación como votantes lo han tenido las personas trans cuya identidad de género no se corresponde con la identidad otorgada al nacer, y por tanto, se les ha visto limitado su derecho a registrarse en el padrón electoral con la identidad auto-percibida, y de lograrlo, su derecho de efectivamente ejercer el voto. Igualmente, las personas migrantes no siempre pueden ejercer

³CEPAL. 2018. *Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos*, disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2018/CP38713TPRESENTACIONCEPAL.pdf>

⁴CEPAL. 2014. *Los pueblos indígenas en América Latina*, disponible en: <https://www.cepal.org/es/infografias/los-pueblos-indigenas-en-america-latina>, 2010.

su derecho al voto en el exterior, y son pocos los países que habilitan una circunscripción electoral para esta parte del electorado. Por su parte, las personas con discapacidad con frecuencia no encuentran condiciones que les permitan ejercer su voluntad electoral con las adecuaciones a procesos, y elementos de accesibilidad que deberían ser parte del proceso. Y por supuesto, las mujeres, quienes usualmente representan el 50% de la población, y el 50% de los padrones electorales en promedio, tampoco acceden plenamente a todos sus derechos políticos-electorales. Todas estas son manifestaciones de discriminación electoral en la dimensión pasiva de los derechos políticos de las personas, y que de forma acumulada, tienen un impacto en la satisfacción de la gente con la democracia.

En paralelo, similares exclusiones ocurren en el ámbito de la faceta pasiva de los derechos políticos, el ser electos. Así, por ejemplo, sabemos que las mujeres están representadas en apenas el 15,5 por ciento de las alcaldías a nivel regional, y el 27,3 por ciento de las concejalías (IPU 2020). En los congresos, las mujeres apenas llegan a 31,8 por ciento, muy lejos del 50 por ciento que representan en la población y los padrones electorales. Por su parte, las personas afrodescendientes, que tienen un peso poblacional importante en varios países de la región, logran porcentajes de representación que no llegan a los dos dígitos, y es el mismo caso de las personas indígenas, con discapacidad y LGBTI. Considerando lo complejo de las exclusiones que enfrentan estas poblaciones, que van desde la esfera socio-económica a la política, su verdadera inclusión pasa por intervenciones de política pública para lo social, al igual que la adopción de reformas que generen condiciones para una competencia electoral equitativa para las candidaturas de estas personas, es decir, reformas políticas. Estas últimas son las llamadas medidas de acción afirmativa cuya base se encuentra en el entramado jurídico interamericano que consagra derechos para todas las personas, incluyendo en la esfera de los derechos políticos-electorales.

III. MARCO NORMATIVO INTERAMERICANO

En el ámbito interamericano se cuenta con un importante marco normativo para la protección de los derechos humanos, que se derivó de la discusión normativa que estaba teniendo lugar a nivel internacional. Los instrumentos más relevantes de alcance regional protegen los derechos políticos de las personas, incluyendo la prohibición y/o eliminación de acciones u omisión con la intención de excluir a personas o grupos de personas.

Los principales ejes que constituyen esas protecciones contra la discriminación electoral y por la igualdad sustantiva de GSV incluyen el derecho de igualdad ante la ley, el derecho a elecciones libres y un sufragio universal y equitativo, así como el derecho a participar directamente en el gobierno, y el derecho al acceso al poder, entre otros. Más recientemente, estos instrumentos hacen referencia directa al derecho a la no discriminación, así como a la garantía y promoción de la participación completa e igualitaria de mujeres (*ver Cuadro I*). A este último se agregan instrumentos de derechos humanos que han venido a ocuparse también de grupos históricamente marginados como los afrodescendientes, las personas indígenas, las personas con discapacidad, y las personas lesbianas, gay, bisexuales e intersex (LGTBI).

Estos enunciados que consagran derechos y aportan a la inclusión social y política de estas personas están basados en los contenidos de instrumentos tan relevantes como:

- **La Carta de la Organización de Estados Americanos (1948)**, que reafirma entre sus principios los derechos humanos de las personas sin ningún tipo de discriminación, incluida aquella por razón de sexo. Su artículo 3.1 dispone que “los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo”.

Cuadro I

Marco Jurídico Interamericano: Una mirada desde la discriminación electoral

DERECHOS	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)	Convención Americana sobre los Derechos Humanos (1969)	Carta Democrática Interamericana (2001)
Derechos de igualdad ante la ley	Art.II		
Elecciones libres	Art.XX		Arts.III & XXIII
Derecho al sufragio universal y equitativo	Art.XX	Art.XXIII	Art.III
Derecho a participar directamente en el gobierno	Art.XX	Art.XXIII	
Derecho al acceso al poder			Art.III
Derecho a la no discriminación		Art.I	Art.IX
Participación completa e igualitaria de mujeres			Art.XXVIII

Fuente: Elaboración propia para este capítulo a partir del OEA, *Manual para las Misiones de Observación Electoral*, 2008.

- **La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)**, que establece en su artículo 2 que “todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna”, y reconoce en su artículo XX que toda persona legalmente capacitada “tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”.

- **La Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)**, que obliga a los estados ratificantes en su artículo 1, a los Estados parte, a

respetar, sin ningún tipo de discriminación, los derechos y libertades consagrados en su texto y se ocupa en su artículo 23, inciso 1, de los derechos políticos a los que tienen derecho todas las personas en condiciones de igualdad: “[...] Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, [...] votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y [...] tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

- **El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1988)**, que aunque se ocupa de derechos económicos, sociales y culturales, establece también la obligación de los Estados parte de garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole (artículo 3).

- **La Carta Democrática Interamericana (2001)**, un instrumento declarativo pero de importante peso político que reconoce que la eliminación de todas las formas de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial; así como la eliminación de las diversas formas de intolerancias, contribuye al fortalecimiento de la democracia (artículo 9). En este instrumento interamericano se incluye también un artículo, el artículo 28, que señala que “los Estados promoverán la plena e igualitaria participación de la mujer en las estructuras políticas de sus respectivos países, como elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática”.

Adicional a estos instrumentos neurálgicos del sistema interamericano de derechos humanos, existe también un entramado jurídico, específicamente atendiendo la realidad de GSV (*ver Cuadro II*), al establecer el compromiso internacional de los Estados parte a garantizar el pleno goce de los derechos humanos, incluyendo los derechos

políticos de todos sus ciudadanos, especialmente con el objetivo de asegurar la necesaria diversidad de los sistemas políticos y las decisiones que de ahí emergen. Estos instrumentos se encargan de estos grupos históricamente excluidos, considerándolos sujetos de protección internacional.

Cuadro II

Instrumentos Jurídicos Interamericanos para Grupos específicos

GRUPOS	Instrumento Jurídico	Año de aprobación en el Sistema Internacional ⁵
Mujeres	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará"	1994
Personas con Discapacidad	Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad	1999
Personas Afrodescendientes, Indígenas y LGBTI	Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia	2013
Personas Afrodescendientes, Indígenas	Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia	2013
Adultos Mayores	Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de Adultos Mayores	2015

Fuente: *Elaboración de la autora.*

Desde la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos también se producen estándares internacionales en materia del derecho a la igualdad y

⁵Según normas internacionales, una vez aprobados a nivel interamericano, estos instrumentos deben ser firmados y ratificados por al menos dos o tres países (varía según el instrumento) para su entrada en vigencia. El número de firmas y ratificaciones por instrumento también varía.

no discriminación. A través de sus Relatorías⁶, Informes de Países, Informes Temáticos, así como opiniones consultivas y decisiones de fondo sobre casos específicos, incluyendo sentencias, la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos continúan construyendo jurisprudencia en la materia de derechos políticos, para así garantizar la necesaria y pendiente igualdad sustantiva de toda la ciudadanía. Este amplio marco normativo internacional, tanto a nivel del sistema universal como regional, de protección de los derechos humanos, exige a los Estados la adopción de medidas efectivas que puedan garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de todas las personas en igualdad de condiciones. Una de las medidas efectivas para lograr esa necesaria representación en América Latina han sido las medidas de acción afirmativa.

IV. RESPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA: MEDIDAS DE ACCIÓN AFIRMATIVA

Para revertir esta situación de desigualdad política, los países de la región han venido innovando con la aprobación de reformas político-electorales. Tal como ha planteado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁷, un mecanismo clave para promover la igualdad y no discriminación son las **medidas de acción afirmativa**. Las mismas buscan “garantizar, en condiciones de igualdad, el goce o ejercicio de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales de personas o grupos que así lo requieran, siempre que tales medidas no impliquen el mantenimiento de derechos separados para grupos distintos y que no se perpetúen después de alcanzados sus objetivos”.

⁶Algunas relevantes incluyen la Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (1990), Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres (1994), Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes (1996), Relatoría sobre los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial (2005), Relatoría sobre los Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex (2011).

⁷CIDH. 2019. Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares Interamericanos, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Compendio-IgualdadNoDiscriminacion.pdf>.

Es así que estas medidas, de orden temporal, tienen el propósito de atenuar o eliminar condiciones que causan la discriminación de ciertos grupos, acercando a estos grupos al pleno goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales. La evolución más rica a nivel regional en el diseño e implementación de medidas de acción afirmativa vía reformas políticas ha buscado una mayor representación de mujeres. Sin embargo, por estar dentro de los GSV e históricamente excluidos de los espacios de poder político, las personas afrodescendientes, indígenas, las personas con discapacidad y los LGBTI también han sido sujetos de protección vía estas reformas.

En la faceta del derecho a votar, entre las medidas que se han venido ensayando en América Latina para contribuir a revertir los obstáculos al acceso al *derecho a votar* de estas poblaciones, vale destacar aquellas que han buscado:

- Garantizar el ejercicio del derecho a elegir, ser elegido y acceder a las funciones públicas, e igualmente reconocer las *tradiciones y culturas, y de la expresión colectiva de los derechos de poblaciones indígenas*.
- Eliminar cualquier barrera de acceso: igualdad en la inscripción como votantes y obtención de la credencial requerida para votar, en el acceso a los centros de votación el día de la elección, en la emisión del voto, en la promoción del voto y, finalmente, la igualdad en el registro de sus preferencias.
- Eliminar cualquier limitación al ejercicio de un *sufragio libre y secreto, así como posibles presiones externas por efectos de violencia o manipulación, o bien prácticas clientelares* para la compra de votos.
- En lo relativo a personas LGBTI, eliminar cualquier restricción al reconocimiento de la identidad de género, y posibilidad de ejercer su derecho al voto, a las personas trans.

Sin embargo, es en la faceta pasiva de los derechos políticos donde las medidas de acción afirmativa se hacen relevantes, y donde también han tenido un importante desarrollo regional. En la actualidad, excepto por Guatemala, todos los países de la región han adoptado algún tipo de reforma por más inclusión de estos grupos en los espacios de poder a nivel nacional, tal como muestra la siguiente tabla:

(ver cuadro III en páginas siguientes).

Entre ellas, vale destacar aquellas enfocadas, entre otras cosas, en:

- El uso de las leyes de cuotas (30%) y de paridad (50%) para asegurar la presentación de mujeres en las listas ofertadas al electorado, al igual que la aprobación de reformas para proteger a las mujeres contra la violencia política en razón de género.

- Asegurar que los requisitos legales y actos administrativos necesarios para que la inscripción de candidaturas no supongan una barrera para que personas indígenas, afrodescendientes al igual que personas con discapacidad o trans, puedan postular a cargos de representación popular.

- El uso de las cuotas especiales para personas indígenas, afrodescendientes o LGBTI dentro de los partidos y para efectos de la postulación de sus candidaturas. Y tal como es el caso para las mujeres, que asegure un mandato de posición, que, en el caso de las listas bloqueadas, obligue a postular a minorías en determinados lugares de la lista de manera que se facilite una eventual elección.

- La existencia de asientos o escaños reservados, o de circunscripciones especiales, para pueblos indígenas o afrodescendientes, que tengan por objeto garantizar un mínimo de representantes indígenas o afrodescendientes en los espacios de decisión pública.

- La adopción de mecanismos de acceso a fondos para las campañas, y de direccionamiento de fondos (públicos y privados) para las candidaturas, al igual que acceso a medios de comunicación.

V. ¿PORQUE INCLUIR?:

IMPACTOS DE LA DESIGUALDAD PARA LA DEMOCRACIA ACTUAL

Las reformas que se han venido adoptando en América Latina responden a una demanda latente por asegurar una mejor representación de diversos grupos sociales en la política. Esta voluntad de reformar explica entonces ¿por qué importa incluir? Los argumentos detrás de este espíritu reformista, por más inclusión y representación, busca atender los siguientes retos a nivel político que tienen implicaciones para la democracia.

A) El desencanto de la ciudadanía con la democracia y la erosión de su legitimidad

Según un estudio de la CEPAL de 2012⁸, hay una fuerte correlación entre las apreciaciones de injusticia y desigualdad, por un lado, y la desconfianza de los ciudadanos y ciudadanas en las instituciones tradicionales (partidos políticos, poderes ejecutivos, legislativos y judiciales) por el otro. Esto indica la persistencia de un profundo malestar ciudadano con el modo en que funcionan las instituciones y se distribuyen los bienes económicos, sociales, y políticos en los países latinoamericanos. A fin de cuentas, una democracia sin bienestar eventualmente va socavando la percepción que los ciudadanos tienen sobre dicho sistema, menoscabando su legitimidad y utilidad⁹. El último informe de LAPOP o Americas Barometer de Vanderbilt University documenta la desalentadora desconfianza de la ciudadanía con la democracia e instituciones políticas¹⁰. El informe registra una creciente

⁸Panorama Social de América Latina. CEPAL – 2012.

⁹Cohesión Social y Democracia. IDEA Internacional – 2010.

¹⁰Zechmeister, Elizabeth J., and Noam Lupu, *Pulse of Democracy*,

https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2018/2018-19_AmericasBarometer_Regional_Report_10.13.19.pdf

Cuadro III

Reformas Políticas por más representación en América Latina, 2020.

PAÍS	Candidatura	Mujeres	Jóvenes	Indígenas	Afro- descendientes
Argentina	Diputaciones	X			
	Senadurías	X			
Bolivia	Diputaciones	X		X	
	Senadurías	X			
Brasil	Diputaciones	X			
	Senadurías				
Chile	Diputaciones	X			
	Senadurías	X			
Colombia	Diputaciones	X			X
	Senadurías	X		X	
Costa Rica	Cámara única	X		X	
Ecuador	Cámara única	X			
El Salvador	Cámara única	X			
Guatemala	Cámara única				
Haití	Diputaciones	X			
	Senadurías	X			
Honduras	Cámara única	X			
México	Diputaciones	X		X	X
	Senadurías	X			
Nicaragua	Cámara única	X			
Panamá	Cámara única	X			
Paraguay	Diputaciones	X			
	Senadurías	X			
Perú	Cámara única	X			
República Dominicana	Diputaciones	X	X		
	Senadurías	X	X		
Uruguay	Diputaciones	X			
	Senadurías	X			
Venezuela	Cámara única	X		X	

PAÍS	Candidatura	LGBTIQ+	Residentes en el exterior	Personas con discapacidad
Argentina	Diputaciones			
	Senadurías			
Bolivia	Diputaciones			
	Senadurías			
Brasil	Diputaciones			
	Senadurías			
Chile	Diputaciones			
	Senadurías			
Colombia	Diputaciones		X	
	Senadurías			
Costa Rica	Cámara única			
Ecuador	Cámara única		X	
El Salvador	Cámara única			
Guatemala	Cámara única			
Haití	Diputaciones			
	Senadurías			
Honduras	Cámara única			
México	Diputaciones	X		X
	Senadurías			
Nicaragua	Cámara única			
Panamá	Cámara única			
Paraguay	Diputaciones			
	Senadurías			
Perú	Cámara única		X	
República Dominicana	Diputaciones	X		
	Senadurías	X		
Uruguay	Diputaciones			
	Senadurías			
Venezuela	Cámara única			

Fuente: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2021). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IJ-UNAM)/Washington, D.C.: Secretaría de Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos. Elaboración a cargo de Ximena León Patiño. Fecha de actualización: 29 de enero de 2021. Fecha de publicación: 8 de febrero de 2021. Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/reformas/candidaturas/procesos-de-seleccion-de-candidaturas-2/>

indiferencia por el respeto al Estado de derecho, un mayor apoyo a las tendencias autoritarias, la violencia y la aceptación de menos controles y equilibrios entre poderes. Este es un claro riesgo a la democracia que ya la región tenía pendiente atender, y que con la persistencia del fenómeno de la desigualdad y exclusión se sigue enfrentando. Las discriminaciones a nivel social también se traducen en límites a las oportunidades de acceder al sistema político. Con frecuencia entonces son pocos los que acceden al poder político, y son pocos los que cuentan con los fondos para ingresar a la política y armar sus campañas. En este sentido, y como bien demuestran Pérez-Liñan y Mainwaring (2008), la desigualdad y exclusión social se relacionan directamente con el desencanto democrático, que a su vez se consolida dada la recurrente debilidad de los mecanismos de control del poder político existente (Pérez-Liñan y Mainwaring, 2008). Se perfila, entonces, una hipótesis a ser evaluada de que a mayor desigualdad, mayor es el desencanto con las instituciones democráticas y con la democracia en general. Las percepciones ciudadanas así parecen indicarlo.



B) Aumento de la violencia y otras prácticas antisociales

El Banco Mundial ha venido estudiando la relación entre desigualdad y violencia. La violencia es sin duda otra consecuencia de la desigualdad que afecta en un sentido más directo, a la seguridad del ciudadano común, y en un sentido amplio, cuestiona la viabilidad de un sistema democrático. En septiembre de 2014, el Banco Mundial publicó un informe que muestra cómo una distribución del ingreso más inequitativa ha contribuido a aumentar la violencia y las tasas de crimen en dos mil municipalidades mexicanas¹¹. Por un lado, la desigualdad genera una sensación de injusticia entre las personas en desventaja que les lleva a buscar una compensación por otros medios, incluyendo actividades criminales. Por otro lado, la actividad criminal también se puede explicar por un análisis costo-beneficio. En este sentido,

¹¹"Está demostrado: con menos desigualdad se tiene menos crimen". Banco Mundial – 2014.

cuanto más escasas sean las oportunidades económicas para los sectores pobres y mayor sea la brecha de ingreso entre clases, los beneficios económicos de crímenes como robos o secuestros –que muchas veces terminan en homicidios- tienden a ser mayores. Según este estudio, la desigualdad provoca un aumento del crimen, incluso cuando se comparan municipalidades que han tenido la misma evolución de la tasa de pobreza. Es decir, un aumento en la desigualdad debido a que los ricos se vuelven más ricos (y no a un aumento en el porcentaje de pobres) es lo que ha contribuido a incrementar la tasa de homicidios en algunos municipios de México¹².

En esta misma línea, un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo¹³ ha demostrado para nueve países de la región que aquellos trabajadores que no perciben los beneficios de estar incluidos en el mercado laboral formal (negociación colectiva, vacaciones, aguinaldo, seguro médico) tienen una imagen negativa no solo de sus empleadores sino del Estado en su conjunto. Esos mismos empleados consideran que este último no ha protegido sus derechos, y por ende sienten menos obligaciones de respetar sus obligaciones ciudadanas (obedecer la ley, pagar impuestos y votar) (Ronconi & Zarazaga 2014).

C) Acceso diferenciado a derechos, especialmente para indígenas y afrodescendientes¹⁴

Una democracia sin Estado de derecho, sin garantías básicas de acceso a la justicia es una democracia en déficit. En sociedades excluyentes, los sectores más pobres, siendo en el caso latinoamericano los indígenas y afrodescendientes, no gozan de ese derecho en igualdad de condiciones. Las poblaciones afrodescendientes e indígenas se encuentran “desproporcionalmente en las áreas residenciales más

¹²“Income Inequality and Violent Crime. Evidence from Mexico’s Drug War”. Banco Mundial – 2014.

¹³La exclusión laboral y la erosión de las responsabilidades ciudadanas. BID – 2015.

¹⁴“Desigualdad e Inclusión Social en las Américas. OEA – 2014.

pobres” y “padece(n) una situación de discriminación estructural”¹⁵. El 90% de las poblaciones afrodescendientes en los países de la región viven en pobreza y pobreza extrema, y en muchos casos no gozan de acceso universal a los servicios de salud, educación, vivienda y agua potable¹⁶. Lo mismo se aplica a los pueblos indígenas en la región. A pesar de que en los últimos veinte años los grupos de indígenas han avanzado considerablemente hacia una mayor inclusión en el sistema democrático en su derecho de elegir, en cuanto a ser electos, continúan enfrentando importantes desventajas para su participación política (Casas-Zamora, Muñoz-Pogossian y Vidaurri 2014).

En el acceso a la justicia se replica un patrón similar. Por ejemplo, los índices sobre la situación de las personas pertenecientes a los pueblos indígenas en las prisiones reflejan los desafíos que impone el tema del acceso a la justicia para este sector de la población. Un estudio presentado por el Mecanismo de Expertos de las Naciones Unidas en el año 2013 confirma dichos datos, señalando que en algunos países la población indígena en las cárceles es cinco veces mayor al porcentaje de detenidos de otros sectores de la ciudadanía¹⁷. Para el relator especial de Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, la excesiva presencia de indígenas en las cárceles encuentra su explicación, en muchos casos, en el uso de lenguas no indígenas durante el proceso judicial, sin la presencia de intérpretes o defensores indígenas de oficio o frente a funcionarios con prejuicios o estereotipos negativos contra ellos.

¹⁵CIDH, *La situación de las personas afrodescendientes en las Américas*. (Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos, 2011), 16 y 17.

¹⁶Mala Htun, “Political Inclusion and Representation of Afrodescendant Women in Latin America”, (2014 – próxima publicación). Por ejemplo, 43% de afrodescendientes viven bajo de la línea de pobreza en Brasil, comparado con 22% de blancos. Con respecto al acceso a la educación, el logro educativo promedio de un afrodescendiente de Brasil en 2006 fue de 6,2 años (un aumento de 4,3 años en 1995).

¹⁷Los pueblos indígenas y el sistema de derechos humanos de la ONU. ONU-2014.

Por su parte, los afrodescendientes han sido durante siglos víctimas de la esclavitud, la discriminación racial y la denegación de sus derechos fundamentales, entre ellos, el pleno acceso a la justicia. Según el CEJA (2004), la persecución penal en nuestro continente es más alta sobre las personas afrodescendientes que sobre las personas de otras razas. Estadísticamente se han registrado muchos casos de afrodescendientes que han sido condenados injustamente. Esta situación se agrava cuando estamos ante jóvenes y mujeres afrodescendientes. Esto se debe a una estigmatización histórica en su condición de acusadas o culpables de actos delictivos por el solo hecho de pertenecer a este colectivo. Otro tema de no menor importancia es el número ínfimo de afrodescendientes que son funcionarios en los poderes judiciales de las Américas, sobre todo en América Latina. En efecto, los mayores resultados de las políticas de inclusión de los afrodescendientes en el aparataje público se han producido en especial a nivel de los poderes ejecutivo y legislativo, siendo muy incipiente en el poder judicial. En suma, el resultado de esta situación de exclusión es una democracia con sesgos fuertes, traduciéndose en “democracias de baja calidad” (O’Donnell 1998).



D) Nueva conflictividad: La rebelión de las clases medias

Una consecuencia de las persistentes situaciones de desigualdad es el aumento en las demandas ciudadanas. América Latina es una región donde está siendo cada vez más potente la exigencia de bienes y servicios públicos de calidad, y primordialmente, de acceso a derechos fundamentales: una vivienda digna, alimentación, acceso a la salud, un trabajo digno, entre otros.

En ese sentido, la percepción de la desigualdad mencionada anteriormente, aunada a condiciones socio-económicas que continúan siendo desfavorables para la mayoría de la población, incluso más aun como producto de la pandemia, crea un caldo de cultivo para la conflictividad social. Así lo demuestran hechos recientes en la

región. En Chile constatamos protestas con la exigencia de acceso a una educación gratuita de calidad (2011) y en contra de aumentos del pasaje del metro (2019). En México, se han visto demandas por acceso a la información y en contra de la violencia electoral, incluyendo violencia política en razón de género; en Brasil también se vieron protestas masivas, y hasta violentas como resultado del incremento en las tarifas de transporte *ad portas* la última Copa Mundial de Fútbol celebrada en ese país. En Ecuador (2019) y en Nicaragua (2019) también se vieron movilizaciones tras anuncios de ciertas medidas económicas percibidas como injustas por la ciudadanía en ambos países.

El acceso desigual a la educación, a los servicios públicos, y en muchos casos un descontento con las élites políticas y la corrupción son, con cada vez más frecuencia, la raíz de estas protestas, que afectan directamente la gobernabilidad de los países en donde han ocurrido. La población continúa viendo sus expectativas sobre el desempeño del sistema democrático sin responder. Esta brecha puede debilitar los procesos de consolidación democrática de los países de la región.

E) Asimetría Social-Asimetría Política: representatividad y calidad de la toma de decisiones

El campo político replica las asimetrías de poder que se dan en el ámbito socio-económico. El estudio (2013) producido por PNUD titulado "Ciudadanía Intercultural"¹⁸ documenta la realidad de las minorías étnicas en las Américas. Los datos hablan del permanente estado de desigualdad socio-económica, pero también política que experimentan. Poniendo la lupa en la participación de las comunidades indígenas, según cifras de la ONU, en América Latina y el Caribe los pueblos indígenas tienen una población de unos 50 millones de personas (cerca del 10% de la población). Mientras en Perú y Guatemala

¹⁸*Ciudadanía Intercultural: Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas de Latinoamérica, PNUD, 21 de mayo, 2013. p. 53.*

los indígenas son casi la mitad de la población, y en Bolivia superan el 60%, es México quien tiene la mayor población indígena de la región en términos absolutos con 11 millones de personas (10% de su total). Sin embargo, las asimetrías en la representación política son abrumadoras, ya que en la mayoría de países de la región, incluidos aquellos donde tienen un mayor peso la población, su participación en esos espacios es muy escasa.

Como bien describe Rangel (2005), la realidad de la comunidad afrodescendiente es similar. Las condiciones de exclusión social en las que viven se replican en la esfera de la toma de decisiones con una importante subrepresentación política en los puestos de toma de decisión, desde la oferta hasta el ejercicio del poder, traduciéndose esto en la formulación de políticas públicas que no consideran la especificidad étnica de la población (Rangel 2005).

La principal consecuencia de esta desigualdad, que es primordialmente social pero que se replica a nivel político, es niveles bajos de representatividad y calidad de las decisiones que emanan del sistema político, y que vuelven a poner luz en la problemática del desencanto con la democracia y la conflictividad social. Estas asimetrías sociales y políticas afectan la formulación de políticas públicas, y afectan la priorización del gasto público que, con frecuencia, para las mayorías ha venido siendo equivocadas, tras varias décadas de gobiernos elegidos popular y democráticamente.



VI. LOS DILEMAS DE LA DEMOCRACIA ACTUAL EN AMÉRICA LATINA

Las democracias latinoamericanas enfrentan importantes dilemas para su consolidación. Tal como plantea este capítulo, es clave prestar atención a las brechas en cuanto a expectativas y entregables del sistema político, y sobre todo los impactos que estas tienen en la confianza ciudadana en la democracia. La premisa principal en este abordaje es la vinculación entre la necesidad de llevar beneficios

concretos a la ciudadanía, especialmente en el acceso a sus derechos sociales y económicos, y la viabilidad de las democracias. Los déficits en materia de inclusión social condicionan, cada vez de forma más evidente, la confianza de la población en las democracias; de forma que atender esas brechas tiene que ser parte de las estrategias de consolidación democrática. Este trabajo argumenta que es imposter-gable el logro de avances en cuanto a la plena inclusión de todos los ciudadanos y ciudadanas en los beneficios del crecimiento económico como mecanismo para fortalecer las democracias de la región.

La deuda de representación persiste, y revertirla es parte de la respuesta que hay que dar para fortalecer la vinculación de la ciudadanía con el sistema democrático. Las reformas políticas son claves en este sentido, y especialmente aquellas que apuntan a acciones afirmativas que sabemos que han funcionado. En línea con lo planteado en este capítulo, futuras reformas deberían estar enfocadas en reducir estos déficits, orientándose principalmente en:

- Diseñar protocolos e incorporar adecuaciones que permitan a poblaciones indígenas y afrodescendientes poder cumplir los requisitos legales y actos administrativos necesarios para la inscripción de sus candidaturas. Esto puede incluir bajar costos de registro de candidaturas, descentralizar los procesos de registro de estas candidaturas, entre otros.
- Institucionalizar la aplicación de leyes de cuotas (30%) para representantes de poblaciones en situación de vulnerabilidad, incluidos para personas indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad, entre otras, en las direcciones dentro los partidos y para efectos de la postulación de sus candidaturas ante el electorado. Mientras que la cuota dentro de los partidos para estas poblaciones está reservada a una decisión del propio partido; la cuota a nivel de presentación de candidaturas con un porcentaje de representación

de personas indígenas o afrodescendientes es una decisión del legislativo, y puede ser de obligatorio cumplimiento para los partidos.

- Consolidar las medidas de paridad (50%) para asegurar la presentación de mujeres en las listas ofertadas al electorado a través del diseño de sanciones a las válvulas de escape que encuentran los partidos para su aplicación, y de incentivos que de algún modo premien a los partidos que se alinean con el principio de igualdad en representación, central a las democracias de la región. Parte de esta consolidación incluye también la aprobación de reformas para proteger a las mujeres contra la violencia política en razón de género, y diseño de acciones de seguimiento para asegurar su cumplimiento.
- Considerar la adopción de asientos o escaños reservados, o de circunscripciones especiales, para pueblos indígenas o afrodescendientes, que tengan por objeto garantizar un mínimo de representantes indígenas o afrodescendientes en los espacios de decisión pública.
- Finalmente, considerar la adopción de reformas para el financiamiento público dirigido a personas de estos grupos de forma que puedan financiar parte de sus campañas. En este marco, y para los países que cuenten con financiamiento público indirecto por vía de acceso a medios de comunicación, asegurar un porcentaje de esa franja para representantes de estas poblaciones que estén impulsando sus candidaturas.

En el debate teórico y práctico, se viene sosteniendo con más frecuencia que además de las debilidades que aún existen en nuestras instituciones y en nuestra práctica política, la plena vigencia de la democracia en América adolece de un grave problema de desigualdad, que no solo afecta a la convivencia democrática, sino que es también un obstáculo para el crecimiento sano. Se ha tomado conciencia de que la enorme injusticia que existe en nuestros países en

la distribución de la riqueza y en el acceso a los bienes sociales daña gravemente el tejido democrático. Por ello, el debate ha dejado de ser puramente económico y se ha trasladado al campo de las políticas públicas. Las decisiones políticas que han tomado (y que han de tomar) los Estados para mejorar la distribución es lo que hace compatible la economía de mercado con la democracia, y a ellos corresponde encontrar un adecuado equilibrio, en el marco del Estado de derecho y de la división de poderes, entre el crecimiento y la reducción de la desigualdad. La gran deuda de la región en términos de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, así como respeto a la demanda ciudadana por una igualdad económica, política y social, apuntan hacia la necesidad de dar respuestas hoy más que nunca. ■

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial. (2014). “Está demostrado: con menos desigualdad se tiene menos crimen”. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/236161468299090847/pdf/WPS6935.pdf>.

BID. (2015). “La exclusión laboral y la erosión de las responsabilidades ciudadanas”. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/6828?locale-attribute=en>.

Casas-Zamora Kevin, Muñoz-Pogossian Betilde & Vidaurri, Marian (2014). *Consideraciones sobre la desigualdad política en las Américas. En Insulza, José Miguel. Desigualdad e Inclusión Social en las Américas: 14 Ensayos (2014). Organización de los Estados Americanos, Estados Unidos.*

Centro de Estudios de Justicia de las Américas. 2004 “Sistema Judicial y Racismo contra Afro-descendientes: Brasil, Colombia, Perú y República Dominicana”. Disponible en: https://docs.escri-net.org/usr_doc/raz-sistema-jud-racismo2.pdf.

Enamorado, Ted, Luis Lopez-Calva, Carlos Rodriguez-Castelan & Hernan Winkler. 2014. “Income inequality and violent crime: Evidence from Mexico’s drug war” en *Journal of Development Economics*, Volume 120, May 2016, pp. 128-143. Interparliamentary Union. 2020. Datos. Disponible en: <https://www.ipu.org/>

Gonzales, Felipe & Contesse, Jorge. (2004). *Sistema Judicial y racismo contra afro-descendientes: Brasil, Colombia, Perú, y Republica Dominicana. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Chile. Extraído de: <http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/656/raz-sistema-judracismo2.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Consulta: 11/07/2018.*

Munck, Gerardo L. (2009). *Measuring Democracy: A Bridge between Scholarship and Politics. John Hopkins University Press. Estados Unidos.*

Munck, Gerardo L. (2005). "Measuring Democratic Governance: Central Tasks and Basic Problems," pp. 427-59, in Deepa Narayan, ed., *Measuring Empowerment: Cross-Disciplinary Perspectives*. World Bank. Estados Unidos.

Munck, Gerardo y Verkuilen, Jay. (2002).

Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices. *Comparative Political Studies*, Vol. 35 No. 1. Estados Unidos (Pp.5-34).

Muñoz-Pogossian, Betilde. 2017. "Discriminación Electoral" en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral*. San José, C. R.: IIDH, 2017. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/capel/diccionario/example-assets/books/diccionario.pdf>.

Organización de los Estados Americanos (OEA). 2013.

Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia.asp

OEA, PNUD (2010). *Nuestra Democracia*. Extracto de https://www.oas.org/es/sap/docs/nuestra_dem_s.pdf. Consulta: 11/07/2018.

O' Donnell, Guillermo. (1998). *Poverty and Inequality in Latin America: Some Political Reflections* en Tokman, Victor E y O'Donnell, Guillermo (Editores). *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenges*. University of Notre Dame Press, Estados Unidos.

Pérez-Liñan y Mainwaring (2008). *Regime Legacies and Democratization: Explaining Variance in the Level of Democracy in Latin America, 1978-2004*. Working Paper #354. Disponible en: https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/354_0.pdf Consulta: 07/26/2018.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. (2010). *Nuestra democracia*. 2010. México.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). *Ciudadanía Intercultural: Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas de Latinoamérica*. Disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/library-page/democraticgovernance/Ciudadania-Intercultural-Aportes-desde-la-participacion-politica-de-los-pueblos-indigenas-de-Latinoamerica.html>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015). *Pobreza, oportunidades económicas desiguales y género: hipótesis para la discusión*. Disponible en: <http://www.py.undp.org/content/dam/paraguay/docs/documento%20de%20tra%20bajo%20COMPLETO.pdf>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2016).

Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada. El voto en el extranjero en 18 países de América Latina. Disponible en: http://portal.ine.mx/wpcontent/uploads/2017/04/Votoex_AL.pdf.



Rangel, Marta. (2005a). "La población afrodescendiente en América Latina y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Un examen exploratorio en países seleccionados utilizando información censal." CEPAL. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4054/S2006017_es.pdf?s equence=1.

Rangel, Marta. (2005b). "Propuestas para el análisis comparado de temas destacados de los derechos humanos de los afrodescendientes en América Latina". *Serie Población y Desarrollo* No. 59. (Pp. 3-63). Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7201/1/S05835_es.pdf.

Rial, Juan. 2000. *"Discriminación Electoral"* en *Diccionario Electoral*. Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), disponible en: https://www.iidh.ed.cr/multic/controles/Biblioteca/Buscador-Categoria.aspx?contenidoid=3c2b8415-35f8-418e-a3eb-acf153bb1dc5&Cat=Diccionario_Electoral&Portal=CAPEL

Ronconi, Lucas & Zarazaga. Rodrigo. (2015). *Labor Exclusion and the Erosion of Citizenship Responsibilities*. IDB Working Paper Series No. IDB-WP-556. Inter-American Development Bank, Department of Research and Chief Economist, Estados Unidos.

LA POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA EN TIEMPOS DE PANDEMIA¹

DR. MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ

La política en América Latina cuenta con rasgos muy heterogéneos asentados en las últimas décadas que han contribuido a definir con bastante nitidez sus principales líneas maestras fijadas de manera dinámica. El resultado proyecta la existencia de países con profundas diferencias en lo atinente al grado de calidad de sus democracias. Sin embargo, a finales de 2020 se da un contexto inmediato de notable homogeneidad influido por la pandemia de la COVID-19 que está dando paso a un escenario denominado de nueva normalidad que, a su vez, se superpone a otro de mayor poso configurado paulatinamente a lo largo del último cuarto de siglo definido por la era exponencial, según el término acuñado por Oszlak (2020) para analizar el impacto sobre el estado de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TICs), que crecen a una velocidad mucho más rápida que la capacidad del ser humano de adaptarse a ese crecimiento.

El presente texto se divide en tres partes, en la primera se describen los legados del pasado reciente de la política latinoamericana, en la segunda parte se abordan seis aspectos de cariz teórico que van a tener una relevancia notable en los tiempos venideros, la tercera analiza el impacto inmediato de la pandemia sobre la democracia en cuatro ejes y finaliza dibujando el panorama electoral de la región para 2021. El texto es de carácter especulativo, y su finalidad

¹Este texto integra diversas ideas expuestas en *Política Exterior* N° 196 de julio-agosto de 2020, así como en el blog de la misma institución *Latinoamérica Análisis*.

principal estriba en abrir debates que son necesarios en el ámbito público y que no debieran quedar reclusos en la arena académica. Algunos de los puntos abordados requieren una validación empírica, tanto de su contenido como de su impacto.

I. LOS LEGADOS DEL PASADO RECIENTE

Durante el segundo semestre de 2019, la vida política latinoamericana confirmaba la inercia que había venido configurándose en la región a lo largo de las tres décadas anteriores, integradas las peculiaridades de la coyuntura del momento. Las elecciones servían para brindar la alternancia en el gobierno (Argentina y Uruguay), pero también para mostrar que a veces el conflicto no se canaliza a través de ellas, ya que eran manipuladas, de manera que terminaban formando parte de él, llegando incluso a incrementar la polarización como aconteció en el caso de Bolivia que, de manera diferente, se sumaba a las serias irregularidades electorales que se habían producido en Nicaragua en 2016, Honduras en 2017 y Venezuela en 2018. En la economía, los datos no habían resultado satisfactorios con un crecimiento anual del 0,2%, aunque se vaticinaba que en 2020 sería del 1,8%. En el día a día, estallidos sociales de naturaleza dispar estaban presentes en una parte notable de las ciudades de la región. San Juan de Puerto Rico, Santiago de Chile, Bogotá, Lima, Quito y La Paz eran testigos de movilizaciones que ponían de relieve un profundo malestar ciudadano. El hilo conductor no era único, pero recogía la crispación existente contra el poder por la arrogancia en su conducción, la corrupción generalizada, las promesas incumplidas y la incertidumbre ante un futuro problemático.

Lo anterior acontecía en un medio dominado por el mantenimiento de pautas históricas de profunda desigualdad, precariedad e inseguridad, en los que las narrativas, no necesariamente políticas, dibujaban un panorama de polarización extrema. Del lado institucional, el panorama se delineaba sobre pautas asentadas con

cierto arraigo histórico: el presidencialismo, la regularidad de los procesos electorales, la tibieza en los procesos descentralizadores, el sempiterno y omnipresente papel de la corporación militar, ahora menos expuesta en público, la presencia de partidos políticos de naturaleza muy diferente, y la inevitable referencia a la presencia de Estados Unidos que paulatinamente desde el inicio del nuevo siglo, y al menos en el ámbito de la economía, venía siendo disputada por el creciente activismo de China. Paralelamente, la región se encontraba cerrando un periodo de agotamiento de la marea integracionista que había vivido en el último cuarto de siglo con el finiquito de Unasur, la grave crisis de Mercosur, el anquilosamiento de CELAC y la tibieza de la Alianza del Pacífico.

Al finalizar el año de 2019, los países latinoamericanos, sin obviar las enormes diferencias que ameritan análisis individuales, como ya he defendido en un texto reciente donde se recogen análisis de las elecciones habidas entre 2017 y 2019 (Alcántara, 2020), vivían en un escenario de democracia fatigada. Este se proyectaba en el ya citado malestar imperante en unas sociedades líquidas, según la concepción de Bauman (2002), donde el imperio cultural del neoliberalismo había exacerbado el individualismo y el egotismo. La gente, desafecta con lo público, incrementaba sus niveles de desconfianza en las instituciones y subrayaba su insatisfacción con el funcionamiento de la democracia. Las formas tradicionales de acción colectiva y las lógicas de solidaridad se encontraban profundamente debilitadas y solo había expresiones consistentes mediante la citada ocupación de las calles que daban un alto sentido de pertenencia a las multitudes congregadas.

A su vez, la democracia estaba fatigada por el quebranto de la función tradicional de partidos políticos que soportaban un severo desgaste a la hora de articular identidades, ya que cada vez era menor la identificación de la gente con ellos, como de mantener la

estabilidad en los lazos de pertenencia de la militancia, o de apego de sus simpatizantes. Por otra parte, los partidos, que siguieron teniendo una vívida presencia en el panorama político como lo evidencia el hecho de que las presidencias estuvieran ocupadas por personas con adscripción -y pasado- partidista, fueron capturados en sistemas presidencialistas, por individuos con aspiraciones personalistas. Además, los sistemas de partidos mostraban de una elección a la siguiente que su número crecía, así como su volatilidad electoral. Este escenario suponía una manifiesta banalización de la democracia en los términos expresados por Mair (2015) en su análisis con respecto a la situación europea.

Un último elemento de estas democracias fatigadas lo constituían los estados con capacidades mínimas en sociedades con altos índices de informalidad y abatidos por la corrupción. Tras dos largas décadas de recetas neoliberales, el achicamiento estatal había llegado a un nivel en el que su posibilidad de intervención mediante políticas públicas era extremadamente menguada. A ello se añadían dos factores que terminaron siendo rasgos característicos de la política latinoamericana: la incapacidad para establecer una función pública meritocrática, profesional e independiente del poder político, por lo que las pautas de reclutamiento eran claramente discrecionales e inciertas, y la negligencia a la hora de llevar a cabo una política fiscal mínimamente progresiva, permaneciendo la presión fiscal en valores promedio inferiores a diez puntos porcentuales de la media de la de los países de la OCDE.

Este panorama se ha visto trastocado radicalmente durante todo 2020, a causa de la pandemia de la COVID-19 (Martí i Puig y Alcántara, 2020). Si bien esta impactó a América latina con cierto desfase con respecto a Europa, el furor de su presencia fue sobresaliente, teniendo un alcance en términos nacionales también muy diferente. Mientras que al principio Costa Rica, Paraguay y Uruguay sufrieron

un nivel de infección y de fallecimientos muy limitado, Brasil ocupaba a finales de 2020 el segundo lugar en el mundo por muertes y el tercero por infectados. Perú, México, Argentina, Colombia, Chile y Chile tenían también altas tasas en relación con el número de sus habitantes. En cuanto a Nicaragua y Venezuela, se ignoraba realmente el nivel de la extensión e impacto del virus.

II. SEIS ASPECTOS CLAVE

Sin embargo, y sin dejar de reconocer la importancia de la reflexión sobre la tragedia humana que supone la pandemia, el objeto de este apartado trasciende esta última para centrarse en sus efectos desde una perspectiva estrictamente política. Aunque tampoco sea su objetivo, no hay que dejar de lado dos cuestiones primordiales como son la severa crisis económica, que empezó a afectar profundamente a los países latinoamericanos desde abril de 2020, y cuya salida sigue siendo muy incierta, y el impacto a nivel individual de la experiencia personal vivida durante los meses de confinamiento, congelamiento de las relaciones sociales, incremento de la marginalidad y de la precarización e incertidumbre generalizada. Los datos del aumento del número de suicidios y de la extensión de las enfermedades mentales dibujan un panorama social y de sanidad pública preocupante. Aislar lo político de este escenario es un ejercicio banal, pero intelectualmente el mismo puede ejecutarse con la convicción de tratarse de un mero proceso retórico que, no obstante, puede dar luces para la discusión teórica y, quizá, normativa en lo atinente a la, probable, “nueva normalidad”.

Dentro del amplio temario que abarca la Ciencia Política y que, en torno al poder en el terreno público, viene referido a ámbitos perfectamente entrelazados como las instituciones, los procesos, los actores y el comportamiento, en este apartado abordo media docena de asuntos concernientes al panorama latinoamericano que considero clave para avanzar en la discusión. Constituyen una agenda intelectual

de indudable urgencia para su consideración en un momento en el que la globalización alcanzada a lo largo de las últimas tres décadas se ha evidenciado con la expansión a una velocidad vertiginosa, afectando potencialmente a más de la mitad de la humanidad en un tiempo inverosímil. Se trata de la autoridad, el estado, la nación, el liderazgo, la virtualidad institucionalizada y la ciudadanía líquida.

A) La autoridad, de su ejercicio, riesgos y limitaciones

Uno de los asuntos que han sido considerados por doquier, estriba en el papel de la autoridad, en el necesario acatamiento de sus decisiones en un ámbito excepcional como el presente, y en el ejercicio de los mecanismos de control de esta. La pulsión hacia el autoritarismo por mor de satisfacer a veces ambiciones personales bajo el señuelo de querer obtener resultados positivos, la pérdida de credibilidad de los decisores y el papel desempeñado por los técnicos, han socavado las bases de la siempre frágil legitimidad. Ello contribuye a incrementar el escenario de fatiga descrito anteriormente.

La legitimidad democrática inyecta al ejercicio de la autoridad dosis de aceptabilidad por parte de la ciudadanía. El respeto a los mecanismos constitucionales, la validación de las instancias de poder de manera periódica mediante procesos electorales libres, iguales, competitivos y periódicos, ha venido configurando en la región pautas rutinarias de un comportamiento que ha generado hábitos por los que la vuelta atrás parecía que se hacía cada vez más costosa. La propia rutina de las elecciones, dando la posibilidad de la llegada de la oposición al poder, es un mecanismo de consolidación de ese estado de cosas. Por el contrario, en los casos con vocación hegemónica en los que el poder se perpetúa arrinconando o, en el peor de los casos, aniquilando a la oposición, la autoridad queda deslegitimada. De manera similar, escenarios de deslegitimación se dan en los casos de radical conflicto entre los poderes del Estado. Paralelamente, el incumplimiento de las promesas electorales o la pertinaz ineficiencia a la

hora de solucionar problemas que la gente valora como de primera necesidad, se constituyen en elementos tributarios de la desafección, antesala de las crisis políticas más serias que pueden tener lugar.

La pandemia ha exacerbado tres aspectos de la autoridad en América Latina. No se trata de asuntos nuevos, pero su legado debe tenerse en consideración. Se trata, en primer lugar, de la percepción por parte de una gran mayoría de que la autoridad ha actuado sin eficacia por su improvisación, falta de experiencia o de conocimiento y por el mantenimiento de patrones de amiguismo rozando la corrupción. En segundo lugar, por la equívoca comunicación de las decisiones tomadas, con ausencia, en muchas ocasiones, de un lenguaje claro y de una estrategia comunicacional pedagógica. Finalmente, por la deriva hacia actitudes autoritarias en las que las decisiones se imponían “porque sí”, ausente todo tipo de deliberación o de consenso evidenciando una notable incapacidad a la hora de llegar a establecer pactos con la oposición o con variopintos sectores sociales.

B) El estado ha vuelto

Sin dejar de estar presente una forma vicaria del estado-red, según el término acuñado por Castells (1998), el estado en América Latina, en un escenario previo de histórica debilidad incrementada por la ola neoliberal, ha recompuesto urgentemente viejas funciones. Algunas derivadas de quehaceres tradicionales como el control del territorio, tanto en lo relativo a las fronteras como en el ámbito interno en lo referido a la limitación de la movilidad de las personas. La dimensión de la seguridad se ha adueñado de la narrativa en la gestión de la crisis y las fuerzas armadas, así como las diferentes policías, han adquirido inmediatamente un protagonismo enorme que puede llegar a hipotecar el futuro. Del mismo modo, han cobrado vigencia otras vinculadas con viejas y fundamentales políticas públicas como la de salud. Impedir que no se produjera el colapso sanitario fue la primera de ellas. En seguida ha ganado espacio alguna

nueva como la propuesta del ingreso básico universal. Sin embargo, la crónica fragilidad presupuestaria de ese estado ha abierto una discusión inaplazable vinculada con su financiación.

En muchos países en los que siempre ha estado presente algún tipo de tensión territorial, se han dado diferencias entre el poder central y los de los grandes municipios, estados, provincias y departamentos. En algunos casos, esto venía derivado de confrontaciones de origen estrictamente político al tratarse de entidades gobernadas por partidos opositores. La necesidad de algunos mandatarios regionales de crear un contrapeso a la fuerza política del presidente tiene mucho que ver con la búsqueda de mejorar sus opciones electorales próximas, así como la de los partidos políticos donde militan. La pugna entre el presidente colombiano y la alcaldesa de Bogotá es un ejemplo de ello, así como el enfrentamiento entre el presidente mexicano y el gobernador de Jalisco, o la actitud del presidente salvadoreño sin apoyo en el Legislativo de su país, pero pendiente de elecciones legislativas dentro de nueve meses. El viernes 29 de mayo, siete gobernadores mexicanos acordaron aplicar su propia estrategia para salir de la emergencia sanitaria, al margen de las medidas ordenadas por el gobierno federal.

No obstante, en otros casos el peso de la delincuencia organizada en la gestión de la economía local ha sido el elemento decisivo del pulso. A ello debe sumarse la incapacidad del estado a la hora del control de ciertos territorios dominados por variopintos actores informales. Ello explica las razones de que cierto tipo de violencia, como la ejercida contra líderes sociales en Colombia, no se haya reducido durante el confinamiento como sí ha ocurrido con el crimen común.

C) La nación revalorizada

La débil configuración de esas comunidades imaginadas que son las naciones, y que había sido cuestionada en los últimos tiempos por razones identitarias basadas en lo étnico, fundamentalmente, pero también en lo religioso y en el género, cobró de pronto un insólito vigor. Arropados en la bandera nacional, se trataba de cerrar filas frente a un desconocido enemigo que venía de afuera. La retórica patriótica llenó las locuciones públicas con palabras como “defensa” y “solidaridad nacional”, o con programas basados en las proclamas de “juntos saldremos” y de “salimos más fuertes”. Del mismo modo, y en conjunción con el punto anterior, la lógica de la centralización se impuso bajo la idea de una sola nación.

Es interesante resaltar en qué medida el tamaño poblacional tuvo una relevancia notable en este asunto. El Departamento de Antioquia en Colombia, cuya capital es Medellín, cuenta con una población en torno a 6,4 millones de habitantes. Los datos de infecciones y de fallecimientos del COVID-19 en un inicio eran cifras menores a las registradas en Uruguay, con 3,4 millones de habitantes. Mientras que Uruguay refuerza su imagen nacional por el éxito alcanzado frente a la pandemia, Antioquia pasaba desapercibida, y solo ciertos sectores con un mayor sentido de pertenencia enarbolaban una suerte de orgullo pre-nacional.

D) El liderazgo

En países en los que el presidencialismo es el régimen de gobierno imperante, el liderazgo viene condicionado al propio proceso de elección presidencial, así como a las facultades y experiencia de quien alcanza la presidencia. El alejamiento del mundo partidista, la pugna con los otros poderes del Estado y, consecuentemente, el dominio de la escena política son rasgos habituales del presidencialismo en la vida política latinoamericana. Una crisis como la presente proyecta una gama multicolor de respuestas presidenciales en función de los diferentes contextos y, a su vez, una utilización política de la pandemia distinta.

La crisis ha permitido el ejercicio de formas de comunicación verticales, ajenas al debate o al cuestionamiento con interlocutores. La eliminación de ruedas de prensa con preguntas sin guion previo, el permanente uso de exposiciones presidenciales directas a la nación y la búsqueda de la construcción de una imagen presidencial fueron instrumentos de uso permanente. Paralelamente, se construyó un discurso arropado con técnicos para avalar las decisiones. En un principio se contó con datos suficientes para saber que la opinión pública validaba, sobre todo, las actuaciones de Alberto Fernández, Nayib Bukele, Carlos Alvarado, Martín Vizcarra e Iván Duque, y condenaba las de Jair Bolsonaro, Lenin Moreno, Nicolás Maduro y Daniel Ortega. Sebastián Piñera permanecía en un escenario intermedio. Ello cambiará según el transcurso del tiempo como se verá más adelante. En cualquier caso, ninguno ejercía liderazgo regional alguno.

E) Las inercias institucionales desbordadas por lo virtual

8 |

La pandemia ha evidenciado en qué medida las transformaciones hacia lo virtual se han enseñoreado del quehacer cotidiano de algo más de la mitad de la sociedad a través de las comunicaciones interpersonales, del trabajo en casa y del entretenimiento en los hogares. Sin embargo, en el ámbito del juego político se registra una pereza notable a la hora de dar el salto digital. Tres son los niveles en los que esta situación se ha hecho patente. En primer lugar, la pandemia ha obligado a aplazar los comicios presidenciales y legislativos en República Dominicana (una vez, hasta el 5 de julio) y en Bolivia (dos veces, la primera al 6 de septiembre y la segunda y definitiva al 18 de octubre), así como el plebiscito constitucional chileno de abril al 25 de octubre. Las instituciones electorales no han tenido capacidad para articular el ejercicio del voto seguro con mecanismos que reduzcan la presencialidad simultánea del electorado el único día señalado para la elección. Ni el voto por correo, ni el voto virtual, ni la ampliación de la jornada electoral a varias fechas parecen contemplarse como vías de actuación.

El segundo nivel se refiere a la operatividad de las instituciones. A lo largo de los primeros meses, la casi total inactividad de los poderes Legislativo y Judicial fue la nota dominante para una mayoría de los países latinoamericanos. Dominados por una lógica de funcionamiento, basada en la presencia física de los actores y atados por reglamentos muy rígidos, los Congresos han decaído en sus funciones, reforzando el papel de los gobiernos libres de todo tipo de control o de una contraparte que pudiera ofrecer alternativas a las políticas puestas en marcha. Esta situación se fue aliviando poco a poco, aunque su operatividad distó de alcanzar las cotas del periodo previo a la pandemia.

En tercer lugar, se encuentra la participación de los individuos. El activismo de buena parte de la sociedad en las redes sociales apenas si tiene su correlato en instancias públicas, donde la participación ciudadana no está reglada. El primer Índice GovTech de Iberoamérica² establece una clasificación de los países latinoamericanos encabezada por Chile (5,3), Brasil (5,2), México (5,2), Uruguay (5,1) y Colombia (5) que lideran al menos un indicador. Los siguientes en la lista son Argentina (4,1), Costa Rica (4), Perú (4), Panamá (3,9), República Dominicana (3,7), Bolivia (3,6), Ecuador (3,6), Paraguay (3,4) y Venezuela (2,3). España obtiene una puntuación de 6,6 sobre 10, seguida de Portugal (6,2).

| 9

Estos ámbitos, que se vinculan con el de las capacidades estatales, también se conectan con la precariedad generalizada a la hora de la obtención de estadísticas públicas. La pandemia ha puesto de relieve severos déficits en el funcionamiento de registros civiles, la inexistencia de datos censales actualizados, así como registros vinculados con prácticas existenciales y de convivencia. Las nuevas tecnologías

²Realizado por la Corporación Andina de Fomento (CAF) Banco de Desarrollo analiza la integración de los ecosistemas emprendedores de base tecnológica vinculados a la gestión pública de los gobiernos y que mide el grado de madurez de los ecosistemas govttech, el dinamismo de los mercados de startups y mimypes digitales con vocación pública y el grado de innovación de las instituciones públicas.

de la información y de la comunicación (TICs) son grandes instrumentos de ayuda, pero el hecho de estar en manos de empresas privadas que, además, hoy dominan la economía mundial condiciona su uso por parte de los poderes públicos.

F) La ciudadanía líquida

Por último, parece evidente que los efectos del confinamiento en la población van a agregarse a alguno de los rasgos que se habían ido configurando en los últimos tiempos, vinculados fundamentalmente a los hábitos de vida creados en la era exponencial. Las TICs impactaron severamente en una sociedad líquida, de acuerdo con el término acuñado por Bauman (2002), surgida tras el éxito del neoliberalismo al menos en el terreno cultural. Los valores del individualismo y de la competencia se encontraban asentados en amplios sectores de la población latinoamericana. El resultado, en términos de la nueva cultura política pergeñada, impactó en dos ámbitos fundamentales de la política, como la confianza y la identidad que, a su vez, están viéndose afectados durante la pandemia.

La construcción y la pérdida de la confianza están en tensión permanente, algo que se acrecienta en los últimos tiempos por la amenaza que supone el anonimato de los medios digitales. El escenario de confinamiento y el imperio del miedo probablemente han socavado su ejercicio. Si se hablaba continuamente de la falta de confianza en las instituciones o en la clase política, en relación con las consecuencias que ello conlleva con respecto a la legitimidad de la política, es posible que ahora este escenario se haya potenciado. Además, la labor de implementarla se vincula con el triunfo de un determinado proyecto político. Por otro lado, se encuentra el asunto de la densidad del capital social ante la que Putnam (2000) brindaba una propuesta de definición, según la cual la confianza no era producto de una acción individualista, sino un activo social que construyen los individuos de manera colectiva en el marco de las comunidades. Pero,

complementariamente, y volviendo a las nuevas TICs, cada vez parece más factible usar mecanismos de blockchain para restablecer la confianza perdida, gracias al establecimiento de dispositivos que aseguran la integridad y la veracidad de la información.

En la generación de Facebook existe una creciente preocupación por el aprecio al ego y al narcisismo, los cuales se extienden en la sociedad. Paralelamente, el diálogo como categoría política en el rango, hasta hace poco conocido, aparece como una antigualla, e incluso queda criminalizado en la medida en que en las redes en las que la gente se mueve por innumerables estímulos se potencia el resentimiento identitario y se anula el pensamiento complejo. Se construyen identidades sobre la definición del yo que tienen dificultades de expresarse políticamente. Son identidades que se basan en emociones que exigen no solo respeto sino garantía de que los sentimientos no sean ofendidos o que, como señala Lilla (2018), cuando se presenta un asunto exclusivamente en términos de identidad se invita a que el adversario haga lo mismo. Esto es, la potenciación del yo mediante mecanismos de auto proyección basados en las TICs. El confinamiento puede haber contribuido a incrementar esta situación.

| 8

III. LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA BAJO LA COVID-19

Nueve meses después de la llegada a la región del virus SARS-CoV-2 y de su rápida y profunda expansión que ha supuesto que los países de América Latina acumulen casi un tercio de las muertes registradas en el mundo, hay evidencias suficientes para tener una idea del impacto habido en sus sistemas políticos³. No obstante, cualquier análisis es provisional y puede sufrir profundas alteraciones habida cuenta de que la pandemia no está aun controlada. Simultáneamente, la habitual imbricación de la política con la economía y con lo que sucede en la sociedad cobra especial relevancia en esta circunstancia.

³Por otra parte, las publicaciones empiezan a producirse. *Pensamiento Iberoamericano dedica su nº 01/2020 (3ª época) a la cuestión bajo el título genérico de "Iberoamérica ante la pandemia".*

Como señaló el padre de la anatomía patológica, Rudolf Virchow, “una epidemia es un fenómeno social que conlleva algunos aspectos médicos”⁴. En este sentido, a lo largo del año 2020, el profundo deterioro de la economía latinoamericana con una caída promedio en torno al 9% del PIB, el incremento de la desigualdad por ser el mayoritario sector informal el más golpeado y los efectos psicóticos en diferentes grupos sociales, tienen y tendrán un efecto substantivo. La disminución de la confianza con respecto a las instituciones políticas, el incremento del malestar, así como la potenciación de movilizaciones sociales demandando servicios, trabajo, en definitiva, atención, ocupan y seguirán ocupando la agenda política. Esto es, un escenario, por otro lado, muy heterogéneo, que no hace sino agudizar aun más el cariz de democracia fatigada con que iniciaba el año.

Una evaluación de la política en la región del año que ahora acaba (2020) puede abordarse, al menos, desde cuatro perspectivas. El papel del Estado, el liderazgo político, la dinámica electoral y la calidad de la democracia constituyen los ejes de este ejercicio que complementa lo ya avanzado en el apartado anterior.

Como ya se puso de relieve el 1 de julio pasado, que es cuando se cerró el trabajo de Martí i Puig y Alcántara (2020), la pandemia sorprendió a la región con un marco muy desigual de capacidades estatales. En efecto los ingresos fiscales sobre el PIB mostraban una horquilla que iba del 33,1% de Brasil al 12,1% de Guatemala, país que se veía acompañado por otros seis con una cifra inferior al 20% (Colombia, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela). La informalidad laboral, según la OIT, era superior a las dos terceras partes de la población en Bolivia, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú, mientras que solo era inferior a un tercio

⁴Según señala Bernard-Henri Lévy. Ver <https://elpais.com/revista-de-verano/2020-08-03/bernard-henri-levy-las-medidas-excepcionales-por-el-coronavirus-son-peligrosas.html>

en Uruguay (24,5%). Esta precariedad, no obstante, no dejó de ser óbice para la implementación de diferentes paquetes de apoyo puntual a sectores vulnerables como ocurrió en Brasil, Colombia y Perú, entre otros. Paralelamente se pusieron en marcha medidas coercitivas desde el Ejecutivo, con evidente uso de músculo estatal, que evidenciaron cierta diligencia en términos del establecimiento de confinamientos más o menos generalizados, suspensión de garantías, control de fronteras interiores y exteriores. Algo que va a requerir tener continuidad en el periodo de vacunación por la necesidad de poner en marcha políticas públicas al respecto que garanticen la eficacia del proceso y canalicen la pulsión hacia “el turismo de vacunas”, que traiga consigo el desplazamiento de ingentes grupos humanos de un lugar a otro del país para procurar la vacunación como se avizora en el efecto llamada promovido por el estado de Sao Paulo en Brasil. Todo ello ha supuesto cierta recuperación del postergado papel del Estado que, como ya se ha señalado, había ido desmantelándose poco a poco tras la implementación en la mayor parte de los países de las medidas auspiciadas por el Consenso de Washington desde hace tres décadas.



En segundo lugar, y en la línea con lo recogido en el apartado anterior con relación al liderazgo, la región intensificó la personalización de la política gracias al reforzamiento de los presidentes. Si ya de por sí el presidencialismo es una forma de gobierno que potencia la figura del titular del Poder Ejecutivo, la pandemia fue un marco en el que se exacerbó dicha tendencia. Por una parte, como ya se avanzó, los otros poderes que habitualmente tienen la tarea de contrapeso quedaron fuera de juego durante los primeros meses por su condición de órganos pluripersonales con enormes dificultades para sesionar, bien fuera por la lentitud en poner en marcha mecanismos de actuación virtual o por los engranajes reglamentarios que debieron ser actualizados. Complementariamente, el carácter unipersonal de la presidencia facilitó la cadena de mando, la concentración de

decisiones en la mayoría de los casos de carácter técnico, así como la centralización de la información. En gran parte de los países, el activismo del presidente fue la nota destacada y solo en Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y República Dominicana la actuación presidencial se situó en cuotas bajas. Ello se acompaña con que los Poderes Legislativo y Judicial solamente tuvieron protagonismo en Brasil y El Salvador. Los índices de valoración de los presidentes que han estado en el poder a lo largo de este lapso presentan un perfil irregular cuando finaliza 2020. Andrés Manuel López Obrador, Nayib Bukele y Jair Bolsonaro mantienen, más los dos primeros, un alto nivel de apoyo, mientras que Sebastián Piñera, quien partía de niveles de aceptación mínimos cuando comenzó el año tras una pequeña escalada, vuelve a cotas muy bajas. De la misma manera, Iván Duque y Alberto Fernández apenas si cuentan con el visto bueno de la tercera parte de la población de sus respectivos países.

El año que concluye ha sido de transición en términos electorales entre dos ciclos de concentración de los comicios en los que se concentran las elecciones de la mayoría de los países latinoamericanos. Durante su desarrollo solamente la República Dominicana y Bolivia condujeron a sus ciudadanos a las urnas para llevar a cabo elecciones presidenciales y legislativas. En ambos países las elecciones debieron ser aplazadas por la pandemia una y dos veces respectivamente. A falta todavía de análisis más afinados explicativos del comportamiento electoral, todo hace indicar que los efectos de aquella fueron poco relevantes a la hora de incidir en el resultado. En el caso dominicano, el triunfo de Luis Abinader del Partido Revolucionario Moderno (una escisión del histórico PRD), y apoyado por otros seis partidos aliados, se debió más al desgaste del gubernamental PLD y a la salida de las filas de este de Leonel Fernández que creó la Fuerza del Pueblo con poca fortuna electoral. Con respecto a Bolivia, se mantuvo el carácter mayoritario del MAS, acrecentándose su caudal electoral en favor del candidato Luis Arce por el pésimo gobierno de

la presidenta en funciones, Jeanine Áñez, y por el escaso atractivo del principal candidato opositor, Carlos Mesa.

Paralelamente, se registraron elecciones municipales en Costa Rica, el 2 de febrero -por consiguiente antes de la pandemia-, en Uruguay (en septiembre habiendo sido postergadas en mayo) y en Brasil. Las elecciones de Uruguay endosaron en cierta medida el quehacer del gobierno de Alberto Lacalle Pou del Partido Nacional, pues sus candidatos ganaron en 15 de los 19 departamentos, mientras que el Frente Amplio obtuvo el triunfo en tres (uno de ellos la capital que concentra la mitad de la población del país). En cuanto a Brasil, sus comicios locales se celebraron a lo largo de noviembre sin deparar excesivas sorpresas: Bolsonaro, a pesar de su notable popularidad nacional, fue incapaz de trasladar su apoyo a diferentes candidatos a lo largo del país que no consiguieron ser elegidos. Paraguay y Chile que debían haber celebrado también elecciones municipales las postergaron a 2021.

Para concluir este apartado hay que señalar que dos informes de política comparada presentados a lo largo del mes de noviembre de 2020 ofrecieron características interesantes acerca de la erosión que habían sufrido la democracia y el respeto a los derechos humanos en la región en perspectiva mundial. El informe de Freedom House, *Democracy under Lockdown*⁵ señalaba que la pandemia había exacerbado el declive que se venía registrando en el mundo en los últimos 14 años de la libertad y de los derechos civiles. De esta forma, 80 países de entre 192 considerados habían visto cómo su democracia se debilitaba en mayor o menor grado durante los nueve meses previos. Dentro de este grupo, el texto integraba a buena parte de los países latinoamericanos. Era el caso de Argentina, Bolivia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela (Francia también estaba incluida en este grupo).

⁵Ver <https://freedomhouse.org/report/special-report/2020/democracy-under-lockdown>

Por otra parte, el trabajo del V-Dem *Institute Pandemic Backsliding: Democracy and Desinformation. Seven Months into the Covid-19 Pandemic*⁶ analizaba siete tipos de violaciones de estándares democráticos que vulneraban los derechos humanos o que desempeñaban prácticas autoritarias que sabotaban la rendición de cuentas por la limitación del acceso a la información y por el silenciamiento de la voz de la ciudadanía, además de llevar a cabo restricciones sobre la actuación de los medios de comunicación. El resultado del estudio para América Latina mostraba que Brasil, México, Nicaragua y Venezuela habían registrado violaciones en mayor medida; mientras que las acaecidas en Guatemala y Honduras adquirirían un matiz algo inferior. Los restantes se situaban en un rango menor similar al nivel de España o de Francia. El Salvador, por otra parte, era uno de los países que tienen mayor riesgo de ver deteriorada su situación democrática.

IV. EL INCIERTO PANORAMA ELECTORAL DE 2021

2021 se presenta, por consiguiente, debiendo confrontar estas inercias negativas en un panorama de creciente inestabilidad con Guatemala como caso álgido habida cuenta de la descomposición desde hace años de su sistema de partidos, de la exclusión de buena parte de su población y del manejo corrupto de su política.

En términos electorales, el nuevo ciclo se iniciará en febrero con Ecuador con la competencia entre 16 candidaturas dentro de las que destaca la del correísmo bajo el rótulo de Unión por la Esperanza (UNES), liderada por Andrés Araúz. La oferta es muy variopinta y no hay claras preferencias populares por el momento. Igualmente, Perú intentará en abril reducir su recurrente confrontación entre el Ejecutivo y el Legislativo con 23 candidaturas tras unas primarias

⁶Ver https://www.v-dem.net/media/filer_public/37/de/37defb66-9457-4eeb-887a-f0c168d-c4365/v-dem_policybrief-25_201002_v2.pdf

celebradas en noviembre en buen número de ellas con una participación que no llegó al 5% de los afiliados y en las que puntúan, en el marco del siempre volátil apoyo partidista, el antiguo futbolista y exalcalde de un distrito limeño, George Forsyth, y el candidato del Partido Morado, Julio Guzmán, un empresario. También integran el listado de candidaturas Keiko Fujimori y Ollanta Humala, ambos investigados por corrupción.

Chile bullirá en medio de tres procesos electorales por los que elegirá autoridades municipales, la asamblea constituyente, finalizando el año con los comicios generales. El Salvador, México y Argentina tendrán elecciones solo legislativas en las que sus gobiernos buscarán alcanzar el apoyo legislativo que no tiene el primero y consolidar el que mantienen los otros dos.

El escenario mexicano será insólito si fragua el pacto entre el PAN, el PRI y el PRD para contrarrestar al oficialista MORENA. El año concluirá con la incógnita de si en Nicaragua se podrá articular una oposición suficientemente seria que sepa canalizar el hartazgo de la sociedad del manejo mafioso de los Ortega bajo la bandera del sandinismo, y de si en Honduras Juan Orlando Hernández repetirá el fraude de 2017 en un contexto devastador habida cuenta de los efectos de la pandemia y de los dos huracanes que asolaron al país en noviembre de 2020. ■

BIBLIOGRAFÍA

Alcántara, M. (dir) (2020).

América Latina vota, 2017-2019. Madrid: Tecnos.

Bauman, Z. (2002). *En busca de la política. México: FCE.*

Castells, M. (1998)

“¿Hacia el estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información”. Ponencia presentada en el Seminario sobre Sociedad y reforma del estado, organizado por el Ministerio de Administração Federal e Reforma Do Estado, Republica Federativa do Brasil.

Lilla, M. (2018). *El regreso liberal. Más allá de la política de la identidad. Barcelona: Debate.*

Mair, P. (2015). *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental. Alianza Editorial: Madrid.*

Martí Puig, S. y Alcántara, M. (eds.) (2020). *Política y crisis en América Latina. Reacción e impacto frente a la COVID-19. Madrid: Marcial Pons.*

Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial. Buenos Aires: CEDES-CLAD.*

Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. Nueva York: Simon&Schuster.*

DOI: <https://doi.org/10.1145/358916.361990>

REDES SOCIALES Y PANDEMIA EN EL CONTEXTO ELECTORAL

DRA. MARÍA JOSÉ CALDERÓN LARREA

I. INTRODUCCIÓN

La pandemia de la COVID-19 ha puesto en jaque a las instituciones oficiales y autoridades públicas a nivel global. Ha conseguido evidenciar las falencias de los estados en el mundo y la ineficacia de ciertos gobernantes para controlarla, generando un visible desfase entre la realidad, las instituciones del Estado y la estabilidad de la democracia. Este capítulo hace un estado del arte y prueba cómo las redes sociales se utilizan como un arma en la era de la información. El análisis a continuación recoge el estado del arte sobre el debate, el uso de redes sociales y sus efectos en la política, agravados con la pandemia. El análisis se centrará en revisar el acceso de distintos escenarios comparados en Ecuador y otros países de América Latina, y basará su análisis de tres temas distintos: redes sociales, cámaras de eco y difusión de la desinformación.

El uso intensivo de tecnologías de la información y comunicación ha revolucionado la manera en la que los seres humanos nos desenvolvemos. Si bien la globalización se ha convertido en un fenómeno humano que ha achicado al mundo, Internet ha sido capaz de reconstruir conflictos a nivel local que tienen una consonancia global.

Para el ejercicio de la democracia, esta investigación analizará cómo la aceleración de los medios sociales combinada con la imposibilidad de comunicar el mensaje político tradicional y la legitimidad del proceso electoral. Esta visión ha mutado la efectividad con la que los procesos

electorales se miden con la variabilidad del contexto político electoral. Se analizará las correlaciones, en el caso ecuatoriano, entre: a) conectividad, b) uso de redes sociales y c) impacto de la pandemia. El objetivo es mostrar cómo se ha modificado el modelo general del debate electoral en la región.

Es por esto que los procesos generales de promoción de las tendencias electorales cada vez se dirijan más hacia lo digital, lo que ha impulsado un cambio obligatorio de discursos y de contenidos, desde lo tradicional a lo digital; cuestión que se puede medir en la realidad ecuatoriana a partir del año 2012 -momento en el cual se puede hablar de una plena inclusión de internet en la política. Actores políticos en la actualidad, junto a los beneficios de la revolución tecnológica, han generado que las estrategias, la práctica, los presupuestos y los mensajes se direccionen hacia esta nueva vía, que velozmente ha logrado revolucionar la realidad del ejercicio político. La digitalización de los espacios es el ejemplo máximo de los nuevos lugares de debate y de la inclusión de actores cada vez más diversos (Calderón, Jaramillo: 2019).

Los desafíos que la emergencia sanitaria provocada por el Sars-Cov-2/Covid-19 ha presentado en la mayoría de las naciones han sido similares; sin embargo, las cuestiones intrínsecas (relacionadas con la institucionalidad, capacidad de respuesta y fortaleza de los sistemas públicos) son los factores más visibles en las crisis más evidentes en las acciones de los gobernantes a nivel global. La dimensión de la comunicación gubernamental como una extensión de la comunicación política se ha visto afectada de manera eficiente por la pandemia (Contradictorio). Las respuestas a la positividad o declive de las autoridades se han visto agravadas por su capacidad para manejar la crisis. La estrategia de comunicación en campañas políticas, que tiene un objetivo muy claro —ganar elecciones—, para el caso de nuestro análisis, es la incidencia del uso de redes sociales en la gestión pública,

que convierte en verdaderos retos el reconstruir o conservar la confianza del ciudadano (Canel, 2018).

Los medios sociales como Facebook, Instagram y sistemas de mensajería como WhatsApp, ubican al usuario entre lo personal y público, el consumo y producción. Son usadas para conseguir información básica, créditos en el mantenimiento de una reputación, y permiten obtener gratificaciones instantáneas, combinadas con una sensación manifiesta de sentido social¹. La difusión del mensaje de propaganda política, en este sentido, se logra aprovechando una narrativa existente, luego amplificando ese mensaje con una red de cuentas automáticas de “bot” para forzar la plataforma de redes sociales algoritmo para reconocer ese mensaje como un tema de tendencia.

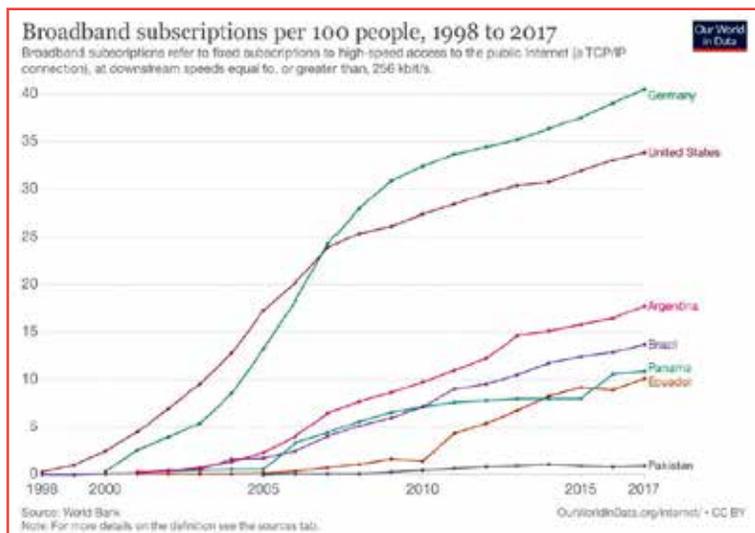
Metodológicamente, existen importantes avances que van de la mano con la automatización; específicamente, la recopilación de datos que hagan referencia a la utilización de Twitter, Facebook y Whatsapp como herramienta política. Durante el proceso de maduración de las redes sociales como herramienta política requirió el entendimiento de las ventajas y desventajas de estas como mecanismo concentrador de la opinión pública. Es por este motivo que la polarización de la opinión (mediante la presentación de ideologías extremas) se ha convertido en un recurso para aglutinar audiencias alrededor de un proceso de opinión. En el cuadro a continuación vemos un aumento paulatino de la penetración de la Internet, con datos oficiales hasta el año 2020:

(Ver gráfica 1 en página siguiente)

¹Silvio Waisboard analiza el rol de la diseminación y la desinformación y su impacto en medios tradicionales: Waisbord, S. (2015), *My Vision for the Journal of Communication*. *J Commun*, 65: 585-588. doi:10.1111/jcom.12169

Gráfica I

Número de conexiones de banda ancha en el mundo. (Comparado Ecuador, Argentina, Panamá y Brasil)



74 |

Tomado de: Oxford Internet Institute: <https://ourworldindata.org/internet>

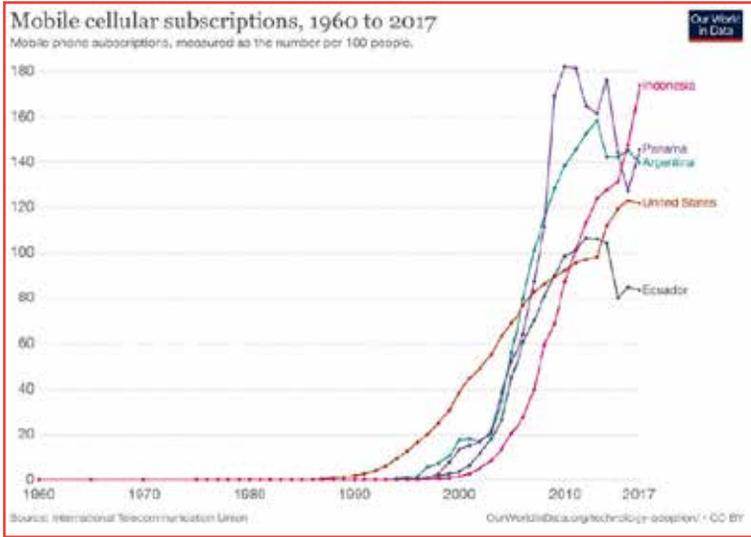
Estos números que no muestran necesariamente un aumento aparentemente significativo en la penetración de Internet, sin embargo, si lo comparamos a continuación podremos ver el impacto real con el aumento exponencial de la tecnología móvil a nivel global desde hace una década aproximadamente.

En el *gráfico* a continuación podemos analizar la cantidad de usuarios de cuentas asociadas a números celulares, que determinan un aproximado de casi dos números por persona:

(Ver *gráfica II* en *página siguiente*)

Gráfica II

Número de cuentas/números celulares por cada 100 personas (Comparado Indonesia, Ecuador, Argentina, Panamá y Estados Unidos)



Tomado de: Oxford Internet Institute: <https://ourworldindata.org/internet>

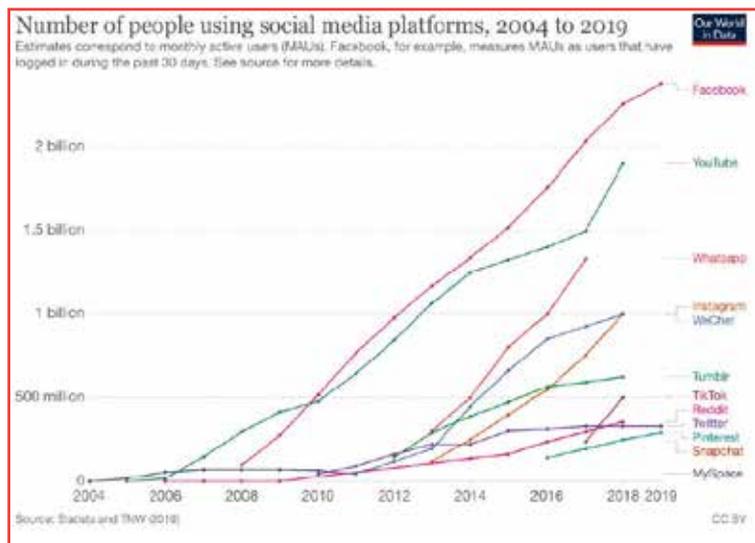
Este incremento de cuentas, asociadas a la conectividad, tiene una correlación directa con el que determina un aumento de cuentas en redes sociales. Las cuales han crecido exponencial y sistemáticamente en el último lustro a nivel global:

(Ver gráfica III en página siguiente)

Las redes sociales y su rápida y amplia adopción están cambiando la forma en que se acentúan las transacciones, cómo accedemos a la información de las noticias y cómo nos organizamos para exigir un cambio político. Facebook, la plataforma de redes sociales más grande del mundo, tiene 2.400 millones de usuarios. Otras plataformas de redes sociales como Youtube y Whatsapp también tienen más de mil millones de usuarios cada una. De una población de 7.700 millones de personas en el mundo, y 3.500 millones de nosotros

Gráfica III

Progresión de usuarios de redes sociales.



Tomado de: Oxford Internet Institute: <https://ourworldindata.org/internet>

estamos conectados. Esto significa que las plataformas de redes sociales son utilizadas por una de cada tres personas en el mundo y más de dos tercios de todos los usuarios de Internet.

Pero consideramos fundamental el comprender quién usa las redes sociales, cuándo comenzó su auge y cuáles son los espacios de configuración de la esfera pública digital en la actualidad. Las redes sociales arrancan en los primeros años del 2000. El primer sitio de redes sociales en llegar a un millón de usuarios activos mensuales fue MySpace. Logró este hito alrededor de 2004. Podría decirse que este es el comienzo de las redes sociales tal como las conocemos. Facebook dominó el espacio digital desde entonces, construyendo uno de los monopolios de redes más grandes del mundo.

Estadísticas más actuales como Hootsuite, para el caso ecuatoriano, muestran un número de aproximadamente 13,8 millones promedio de usuarios de Internet. De estos números de cuentas, tenemos a continuación un récord aproximado de usuarios en Facebook para el país. (Informe Mentino:2020)

Tabla I

Edades y uso de Facebook en el Ecuador

Edades	Porcentaje de un total de 13 millones de usuarios
13 a 17	8%
18 a 24	29%
25 a 34	30%
35 a 44	17%
45 a 54	9%
55+	7%

Fuente: Informe Mentino 2020.

En el gráfico interactivo trazamos los usuarios activos mensuales por plataforma, desde 2004. Puede usar el control deslizante para enfocarse en años particulares, y puede hacer clic en la opción "+ Agregar" para cambiar de serie y rastrear la evolución de otras plataformas de redes sociales. Comenzamos con un esbozo de las tendencias clave y concluimos con una perspectiva sobre la tasa de adopción de las redes sociales, con relación a otras tecnologías de comunicación modernas. Ahora bien, el cómo establecer estas redes de apoyo político y tipificar las burbujas de información sigue siendo uno de los retos más deseados por los estrategas de campañas políticas.

Las estructuras de las redes de confianza, tipificadas en un sistema de mensajería como Whatsapp, se comportan de manera atípica, porque se pueden establecer relaciones diversas, que no necesariamente son gobernadas por estructuras filiales. La posibilidad de escapar de la burbuja de filiación de una red social es aún mayor. El intercambio social de la agenda de los medios puede ayudar a que la información llegue a una audiencia más amplia a través de exposiciones incidentales.

Este es el potencial de la difusión de información. Se utiliza el término "información política incidental" para describir la exposición a la información política que resulta como un efecto de segundo orden en la búsqueda de información. Sin embargo, los desarrollos tecnológicos recientes, como contenido seleccionado por el usuario y feeds de noticias, facilitan receptores para personalizar su consumo de medios, resultado tener menos exposición a información política incidental en el entorno de los medios digitales. La exposición incidental a información política representa una amenaza adicional para el efecto de "Agenda Setting" e influye directamente en la construcción del debate público (Feezel:2017).

II. EL IMPACTO EN LA POLÍTICA DE REDES SOCIALES: DESINFORMACIÓN Y POLÍTICA

Como el uso de las redes sociales ha se ha generalizado, los usuarios se han instalado en grupos autoseleccionados, lo que significa que las noticias y opiniones se comparten casi exclusivamente con usuarios de ideas afines. En terminología de redes, este grupo fenómeno se llama *homofilia* (Prier, 2017). Este concepto refleja el origen de una cámara de eco, es decir los vínculos entre los miembros de una red. La distancia digital, propia de los medios sociales, genera un aura de experiencia y confiabilidad, donde esos factores normalmente no existirían y no se pueden construir en la vida real.

En la línea de las redes sociales y propaganda, la gente está más dispuesta a creer cosas que encajan en su cosmovisión. Una vez que se establece la credibilidad de la fuente, hay una tendencia a aceptar esa fuente como un experto en otros temas, incluso si el tema no está relacionado con el área de experiencia percibida originalmente. Lo que convierte a la audiencia de Internet en un elemento que puede ser estudiado, y además es capaz de entregar datos de mayor relevancia a los obtenidos mediante metodologías tradicionales de recolección de datos.

La narrativa gubernamental en tiempos de crisis debe ser coherente, cohesiva y designar a las figuras políticas que la enfrentan. El mito permite una propaganda de integración, y se forma tanto de la imagen –como una percepción social–, así como de la identidad: lo que es organización, con su gente, con sus cosas (Riorda, 2009). La comunicación gubernamental oficial va de la mano con la confianza en las instituciones, y esta se configura más allá de una dimensión administrativa que es en última instancia la política en acción. El gobierno, para recrear la utilidad colectiva y combinarla con un exitoso resultado administrativo, tiene tipos distintos de comunicaciones que lo definen como una entidad propia. Se rescata fundamentalmente el

mito de gobierno que es una narrativa donde se construye el set de políticas y agrupa conocimientos y actores fuera de él (Canel, 2018).

Para las instituciones públicas y la legitimidad del poder, por ejemplo, el concepto de la *campaña permanente* no se limita exclusivamente a una dimensión electoral. Este concepto también se pone en evidencia con la noción de comunicación de la administración, que es en última instancia la política en acción y gobernar de manera efectiva. La COVID-19 desmanteló las narrativas de cohesión que mantienen el tejido social en la mayor parte de países del mundo. La desconfianza se ha convertido en parte inherente de nuestra experiencia social digital (Abad, Calderón 2020).

Esta dimensión no ha sido analizada en su totalidad porque entendemos que las limitaciones de lo público tienen una temporalidad distinta a la velocidad de las comunicaciones digitales que reconstruyen el espacio de lo *legítimo* en democracia. La particularidad de la gestión de la crisis en mitad de la pandemia tiene que ver con el desborde y aceleración de información promocionado por medios sociales en su mayor parte. La ubicuidad de las redes sociales generó rápida atención hacia los desafíos inherentes al uso de las mismas. Quizá la particularidad de este momento histórico es que, en crisis, la única opción es la verdad, aunque resulte dolorosa o perjudicial. Situación que atestiguamos todos los días desde marzo del 2020 y a nivel global.

Y sin embargo, podemos ver efectos de la desinformación a nivel local. En medio de una campaña bastante diferenciada con el uso intensivo de redes sociales indiscriminadas, nos encontramos con la deformación de información de expertos, información disfrazada de medios oficiales, etc. La mayor parte de contenido de desinformación se transmite vía Whatsapp, donde su viralización anonimiza al distribuidor original, garantizando mayor difusión. El caso a

continuación hace referencia a las declaraciones de un académico ecuatoriano que fue entrevistado por un medio digital de alta difusión, sobre todo en un grupo social particular. El autor de esta pieza informativa es un politólogo reconocido en el ámbito local ecuatoriano. Fue entrevistado por el medio digital La Posta, y sus declaraciones fueron tergiversadas para fortalecer un discurso que favorecía al candidato del movimiento del antiguo presidente Correa:

Gráfica IV

Tomado de la cuenta de @santiagobasabe, el 15 de diciembre de 2020



<https://twitter.com/SantiagoBasabe5/status/1337044087120269315>

El contenido que fuera distorsionado tenía el diseño y la forma del medio digital en mención. La viralización de esta declaración de una experta iba de la mano con la campaña de Araúz, para quienes veían al candidato Guillermo Lasso como una amenaza real. La réplica no era necesaria, ni siquiera relevante.

Al momento de viralizarlo, el contenido de la noticia denotaba una afinidad con los sentimientos que la mayor parte de ciudadanos compartía; el enunciado evocado por un experto dotaba de veracidad a una información falsa. El desmentirlo no consiguió el efecto esperado. La capacidad de difusión (medida en RT o Likes en Twitter) era mínima en comparación con la difusión de la 1ª noticia falsa.

III. POLARIZACIÓN EN LA POLÍTICA CONTEMPORÁNEA

Los partidos políticos utilizan las redes sociales para interactuar directa y continuamente con los votantes. Más que los medios tradicionales, las redes sociales pueden amplificar y movilizar opiniones políticas y llegar, incluso, a las zonas geográficas más remotas. El efecto multiplicador del mensaje enviado por WhatsApp ha sido analizado en dos momentos específicos: las elecciones en Brasil del 2018 y las de India en el 2019².

88 |

El caso de las milicias digitales arranca no solo en Brasil sino en Ecuador, con una formación temprana desde el año 2014. Ejércitos de trolls inician en Facebook y Twitter, expandiéndose por otras redes. Se ha evidenciado estrategias de comunicación política que identificamos que involucran la focalización de anuncios para segmentos específicos de la población, utilizando información o datos demográficos sobre las actitudes del usuario o algoritmos de juego mediante técnicas de optimización de motores de búsqueda para obtener contenido para aparecer más arriba en los resultados de búsqueda (Bradshaw, Howard, 2018).

²El reporte de Sangeeta Mahapatra and Johannes Plagemann en el 2020, demuestra cómo en la elección del 2019 la estrategia utilizada fue la de la participación de los jóvenes en los discursos políticos a través de WhatsApp, que funciona como un sistema de mensajería y un detonante de desinformación. India cuenta con más de 300 millones de usuarios de teléfonos inteligentes, y más de 200 millones de usuarios de WhatsApp reenvían la mayor parte del contenido en todo el mundo (Times of India 2018). Durante las elecciones de 2019, podría haber 130 millones de votantes por primera vez, la mayoría de ellos usuarios de redes sociales. Este electorado está siendo atacado agresivamente por los partidos políticos, que esperan estos votantes primerizos se convierten en partidarios de por vida.

En la elección presidencial del 2018, Brasil registraba una campaña permanente vía Whatsapp. Se registraron 120 millones de brasileños que utilizan la aplicación a diario, y el 66% de ellos comparte información política falsa. Esta aplicación se convirtió en el primer centro de desinformación en mitad de una campaña electoral. La campaña negativa motivada por la desconfianza hacia las instituciones y actores políticos de Brasil, aprovechó del desconcierto en la población y la creciente agudización de los sentimientos negativos hacia el partido gubernamental y su candidato³.

El valor intrínseco de las redes sociales es que permiten tanto la mensajería masiva como microfocalización. Estas se concentran en campañas de base; son inmensamente poderosa para moldear la opinión pública. Los medios de comunicación también se utilizan indebidamente para propaganda, incitación al odio y campañas de desinformación, que pueden socavar los fundamentos pluralistas de la democracia.

El primer informe del proyecto de Bradshay y Howard (2018) del Computational Propaganda Project del Oxford Internet Institute evidencia que con cada elección que pasa hay un creciente cuerpo de evidencia de que los líderes nacionales, partidos y candidatos políticos individuales están utilizando plataformas de redes sociales para difundir desinformación.

Esta se ha vuelto la estrategia más efectiva de campaña negativa hasta la fecha. Aunque está estrechamente relacionada con la forma tradicional de hacer política, lo que hace que este fenómeno sea único es que el medio utilizado, con el uso deliberado de propaganda

³ El caso brasileño llamó la atención desde el inicio. Solicitudes a Facebook e informes de la sociedad civil fueron detonantes para exigir cambios fundamentales en el formato de difusión de información. Dos informes importantes desde el New York Times y The Guardian: <https://www.nytimes.com/es/2018/10/23/espanol/brasil-whatsapp-noticias-falsas.html>, <https://www.theguardian.com/world/2019/oct/30/whatsapp-fake-news-brazil-election-favoured-jair-bolsonaro-analysis-suggests>

computacional, para manipular a los votantes y dar forma al resultado de las elecciones. En la mayor parte de democracias, los sofisticados análisis de datos y robots (bots) políticos fueron utilizados para envenenar el entorno de la información, promover el escepticismo y la desconfianza, polarizar los distritos electorales y socavar la integridad de los procesos democráticos.

En más regímenes autoritarios, los partidos gobernantes aplican las mismas estrategias como parte de sus esfuerzos para subvertir las elecciones. En estos casos, la manipulación de las redes sociales, así como el control de los medios, el relleno de boletas y la intimidación policial, todos dan forma al poder de las élites gobernantes. Específicamente, recopilamos datos que hagan referencia a la utilización de Twitter como herramienta política. Durante el proceso de maduración de las redes sociales como herramienta política, requirió el entendimiento de las ventajas y desventajas de estas como mecanismo concentrador de la opinión pública. Es por este motivo que la polarización de la opinión (mediante la presentación de ideologías extremas) se ha convertido en un recurso para aglutinar audiencia alrededor de sentimientos e ideologías. La polarización ha sido efectiva en todo este proceso.

El concepto de “cámara de eco” de internet, específicamente de las redes sociales, explica en buena medida el efecto concentrador de los mensajes, es decir, los mensajes polémicos tienden a ser más propensos a ser notados y reproducidos por las audiencias (De Francis, et al. 2018: 1-4). En ese sentido, las audiencias y los procesos de creación de nodos (con base al uso de “shares” en las publicaciones), ha logrado que el alcance de un post polémico se incremente de manera exponencial. (Panke , Stephens: 2018; Jaramillo, Calderón:2019).

Plataformas como Facebook e Instagram y sistemas de mensajería como WhatsApp, que permiten a los usuarios consumir, producir y replicar información en periodos cortos de tiempo (Waisbord, 2015),

han sido empleados por distintos actores para difundir noticias (verdaderas y falsas), cuestionar la veracidad de la información oficial, denunciar irregularidades y visibilizar el drama humano generado por la expansión de la COVID-19.

IV. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Muchas personas se preguntan si las plataformas de redes sociales están amenazando la democracia. La sociabilidad digital como un caso proceso compartido por toda la humanidad, vuelve a los medios sociales y a la mensajería instantánea en altavoces individuales que contaminan el ecosistema de información con una eficaz capacidad replicadora.

Este proceso exige demostrar una serie de virtudes del buen gobierno, aunado por una crisis que va más allá de la competencia política. El gobierno, para recrear la utilidad colectiva y combinarla con un exitoso resultado administrativo, tiene tipos distintos de comunicaciones que lo definen como una entidad propia. Se rescata fundamentalmente el mito de gobierno que es una narrativa donde se construye el set de políticas y agrupa conocimientos y actores fuera de él.

La particularidad de la gestión de la crisis en mitad de la pandemia tiene que ver con el desborde y aceleración de información promocionado por medios sociales en su mayor parte. La ubicuidad de las redes sociales generó rápida atención hacia los desafíos inherentes al uso de las mismas. Quizá la particularidad de este momento histórico es que en una crisis la única opción es la verdad, aunque resulte dolorosa o perjudicial. Situación que la vemos cotidianamente y a nivel global, y que pone en jaque las promesas políticas. Concentrados en unas pocas manos, grandes conjuntos de datos sobre la vida pública y privada, incluidos datos sobre la demografía y las actitudes y opiniones públicas, son activos valiosos para los grupos de presión que buscan aprobar legislación, gobiernos extranjeros

interesados en controlar las conversaciones internas, políticas y directores de campaña que trabajan para ganar una elección.

Si bien Internet ciertamente ha abierto nuevas avenidas para la participación cívica en los procesos políticos; inspirar esperanzas de una democracia revitalizada; el aumento paralelo de análisis de big data, algoritmos, filtros de selección y propaganda computacional, están generando preocupaciones importantes para los responsables políticos de todo el mundo. En muchos países de todo el mundo, las campañas divisivas en las redes sociales han aumentado tensiones; revivieron los movimientos nacionalistas; intensificaron los conflictos políticos e, incluso, dieron lugar a crisis políticas, mientras que al mismo tiempo debilitan la confianza pública en el periodismo y los medios tradicionales, las instituciones y quizá, más grave aún, la legitimidad de los resultados electorales.

86 |

Los riesgos del uso de redes sociales han sido tipificados como estrategias de cibertataques, en su mayoría coordinados por agentes externos. Esta reconstrucción de un sistema de artillería digital, a diferencia de las formas más tradicionales de ciberataque, se dirigen a los ciudadanos influyendo en sus creencias y comportamientos, pero sobre todo generando una menor confianza en las instituciones y las normas.

Para evitar los peligros de la viralización negativa, se deben mantener esquemas que no abran puerta a procesos regulatorios excesivos. Es más eficiente, pero no menos complejo, el adaptar los procesos institucionales a los cambios de la tecnología. Pese a los factores positivos que caracterizan a la red, se debe tener en cuenta que si bien los principios de Internet garantizan la libertad de expresión y todo lo que esta conlleva, también abren la puerta para la trivialización de la verdad y la creación de espacios alternativos como

cámaras de eco digitales, en los que la polarización ha suplantado al lenguaje del diálogo público.

Hay cada vez más análisis sobre los efectos del *Agenda Setting digital*, que ha demostrado que su influencia es claramente más fuerte entre aquellos que, a pesar del entorno actual de los medios, permite a las personas con bajos niveles de interés político subvertir la evasión selectiva (Feezel:2018). Muchos han expresado su preocupación por mayor selectividad que contribuye a una información dividida entre los ciudadanos, donde las diferencias sociales pueden ser diseñadas con una precisión milimétrica. Sin embargo, se evidencia que la exposición a información política incidental transmitida a través de los medios impacta la relevancia del tema percibido.

Lo único que es relevante es que la necesidad de mejorar la calidad de los mensajes, la educación temprana en derechos digitales y la constante lucha contra la desinformación serán la única forma de fortalecer la ciudadanía y mantener con vida a las instituciones de la democracia. Sin embargo, la aceleración de la información es un factor determinante para repensar los procesos institucionales y recuperar la confianza en lo público. ■

BIBLIOGRAFÍA

Abad, Angélica y Calderón, María José (2020) *“Para muestra, un botón: Ecuador en el foco de una pandemia”, en Alcántara Sáenz, Manuel y Martí, Salvador: Política y crisis en América Latina, Reacción e impacto frente a la covid-19. Madrid: Marcial Pons.*

Bode, L. and Vraga, E.K. (2015). *In Related News, That Was Wrong: The Correction of Misinformation Through Related Stories Functionality in Social Media. J Commun, 65: 619-638. doi:10.1111/jcom.12166.*

Bradshaw, S., & Howard, P. (2018). *THE GLOBAL ORGANIZATION OF SOCIAL MEDIA DISINFORMATION CAMPAIGNS. Journal of International Affairs, 71(1.5), 23-32. Retrieved December 16, 2020, from <https://www.jstor.org/stable/26508115>*

Calderón, María José y Jaramillo, Ismael. (2019). *Mensaje Político y Eficacia Electoral: Microsegmentación en Redes Sociales en las Elecciones Seccionales de Quito. Revista Democracias Volumen 7, octubre - diciembre 2019 - ISSN: 1390-826X.*

Canel, María José (2018). *La comunicación de la administración pública. Para gobernar con la sociedad, México, Fondo de cultura económica.*

DeFrancis, G; Garmella, K; Gionis, A; Mathioudakis, M; 2018, *“Political Discourse on Social Media: Echo Chambers, Gatekeepers, and the Price of Bipartisanship”. Academy of Finland Projects; Helsinki.*

De Kosnik, A. (2019). *Is Twitter a Stage?: Theories of Social Media Platforms as Performance Spaces. In De Kosnik A. & Feldman K. (Eds.),*

#identity: Hashtagging Race, Gender, Sexuality, and Nation (pp. 20-36). Ann Arbor: University of Michigan Press. Retrieved December 1, 2020, from <http://www.jstor.org/stable/j.ctvndv9md.5>

Feezell, J. (2018). *Agenda Setting through Social Media: The Importance of Incidental News Exposure and Social Filtering in the Digital Era.* *Political Research Quarterly*, 71(2), 482-494. Retrieved December 15, 2020, from <http://www.jstor.org/stable/26600486>

Fuchs, C. (2018). *Propaganda 2.0: Herman and Chomsky's Propaganda Model in the Age of the Internet, Big Data and Social Media.* In Pedro-Carañana J., Broudy D., & Klaehn J. (Eds.), *THE PROPAGANDA MODEL TODAY: Filtering Perception and Awareness* (pp. 71-92). London: University of Westminster Press. Retrieved December 1, 2020, from <http://www.jstor.org/stable/j.ctv7h0ts6.8>

Informe Mentino, (2020) Varios autores. Recuperado de: <https://www.formaciongerencial.com/estadodigitalecuador/el-15/12/20>

Mahapatra, S., & Plagemann, J. (2019). (Rep.). *Polarisation and Politicisation: The Social Media Strategies of Indian Political Parties, German Institute of Global and Area Studies (GIGA).* doi:10.2307/resrep24806

Panke, S., & Stephens, J. (2018). *Beyond the Echo Chamber: Pedagogical Tools for Civic Engagement Discourse and Reflection.* *Journal of Educational Technology & Society*, 21(1), 248-263. Retrieved December 2, 2020, from <http://www.jstor.org/stable/26273884>

Prier, J. (2017). *Commanding the Trend: Social Media as Information Warfare.* *Strategic Studies Quarterly*, 11(4), 50-85. Retrieved December 7, 2020, from <http://www.jstor.org/stable/26271634>

Riorda, M. (2011). *La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental Vol. 2 Núm. 3 (2011): Comunicación Política.*

Segaard, S. (2017). *The Institutional Anchoring of Social Media Venues as Arenas for Local Political Communication.: Perceptions by Voters and Politicians.* In Engelstad F., Larsen H., Rogstad J., Steen-Johnsen K., Polkowska D., Dauber-Griffin A., et al. (Eds.), *Institutional Change in the Public Sphere: Views on the Nordic Model* (pp. 118-138). Berlin/Boston: De Gruyter. Retrieved December 4, 2020, from: <http://www.jstor.org/stable/j.ctvbkk05k.9>

LAS INFLUENCIAS INTERNACIONALES Y LOS REGÍMENES POLÍTICOS

DR. SCOTT MAINWARING Y DR. ANÍBAL PÉREZ-LIÑÁN

El análisis cuantitativo en nuestro libro, *Democracias y dictaduras en América Latina*, mostró que un entorno político regional favorable contribuye a explicar tanto la mayor tasa de transiciones como la abrupta caída de la tasa de rupturas a partir de 1977 (Mainwaring y Pérez Liñán 2020)¹. Muchos otros académicos también reconocen la importancia de los efectos internacionales sobre los regímenes políticos (Beissinger, 2007; Brinks y Coppedge, 2006; Brown, 2000; Bunce y Wolchick, 2011; Farer, 1996; Gleditsch, 2002; Gleditsch y Ward, 2006; Huntington, 1991, pp. 72-106; Levitsky y Way, 2010; Lowenthal, 1991; O'Laughlin et al., 1998; Pevehouse, 2002a, 2002b, 2005; Pridham, 1991, 1997; Starr, 1991; Stepan, 1986; Weyland, 2010; Whitehead, 1986, 1991, 1996). La importancia de los efectos internacionales en los regímenes políticos sugiere una necesidad de repensar los enfoques convencionales de política comparada sobre la supervivencia y la caída de regímenes políticos, que se centraban exclusivamente en factores internos. Al estudiar los regímenes políticos, los científicos sociales no pueden ignorar la interacción entre los actores nacionales y los actores e influencias transnacionales.

Pero, ¿cuál es el papel de las influencias internacionales en la creación de oleadas de democratización y autoritarismo? ¿A través de qué mecanismos operan los actores e influencias transnacionales? ¿Y qué actores son responsables de estos efectos transnacionales? La bibliografía

¹Este texto está basado en el Capítulo VII de nuestro libro *Democracias y Dictaduras en América Latina* (Fondo de Cultura Económica, 2020). Agradecemos la traducción de María Victoria De Negri y el permiso de Cambridge University Press.

sobre las influencias internacionales en los regímenes políticos no ha resuelto estos problemas. Si bien los trabajos cuantitativos muestran la existencia de un impacto causal del entorno político circundante en el nivel de democracia, en las transiciones y en las rupturas, poco ha hecho para explicar los mecanismos causales tras este efecto estadístico.

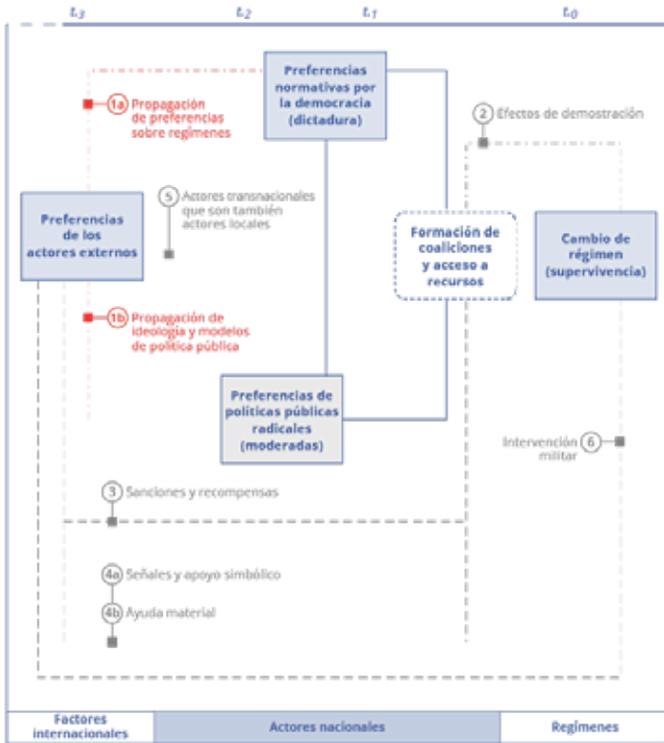
En este capítulo analizamos el papel de las influencias internacionales en los regímenes políticos. Identificamos seis mecanismos mediante los cuales las fuerzas internacionales influyen en los regímenes nacionales. Luego analizamos con mayor detalle uno de estos seis mecanismos: la divulgación transnacional de preferencias normativas de régimen y de radicalismo. Nuestro trabajo reciente muestra que este mecanismo causal ha jugado un papel central en la historia de los regímenes políticos de América Latina (Mainwaring y Pérez Liñán 2020). Ilustramos este punto con tres ejemplos históricos: la propagación del anticomunismo conservador en las décadas de 1960 y 1970, la del radicalismo revolucionario de la década de 1960 a la de 1980, y la de las normas de la democracia liberal y los derechos humanos de finales de la década de 1970 a la de 1990. En la conclusión del capítulo se destaca que, si bien las influencias internacionales ofrecen una muy buena explicación de la democratización, también poseen limitaciones importantes.

I. SEIS MECANISMOS DE INFLUENCIA TRANSNACIONAL SOBRE LOS REGÍMENES

Tradicionalmente, la ciencia política enfatizaba exclusivamente el papel de los actores domésticos en las luchas por el régimen político. Sin embargo, los actores internacionales afectan las actitudes de los actores nacionales sobre la democracia y la dictadura, sus preferencias de política pública, los recursos disponibles para las coaliciones de regímenes en pugna y la percepción de los actores respecto de la probabilidad de alcanzarla.

Gráfica I

Mecanismos que vinculan los factores internacionales con el cambio de régimen.



Note
 - - - - Las líneas de rayas y puntos indican las influencias (bidireccionales) indirectas.
 - - - Las líneas de rayas largas reflejan las influencias directas.

La cuestión teórica fundamental consiste en dilucidar la manera a través de la cual las preferencias de actores *externos* (es decir, los participantes ubicados fuera del territorio nacional) afectan la probabilidad de cambio (o supervivencia) del régimen en el ámbito *nacional*. Argumentamos que esto puede suceder a través de seis mecanismos. El primer mecanismo es indirecto y recíproco. Los otros cinco mecanismos implican la intervención directa de actores internacionales fuertes en el campo nacional. La *gráfica I* representa estos seis mecanismos.

En primer lugar, los actores internacionales influyen en los actores nacionales mediante la difusión transnacional de preferencias normativas sobre la democracia y la dictadura, y la propagación de preferencias de política pública moderadas o radicales. Esta difusión de preferencias provoca que algunos actores nacionales elijan una u otra coalición de régimen. La propagación de las preferencias de valor sobre las preferencias de régimen y de política pública es un proceso bidireccional (como se aprecia en la [gráfica 1](#)): los actores nacionales reciben influencias del exterior, pero también influyen en los actores de otros países.

Los sistemas de creencias (que abarcan también las preferencias normativas de régimen) son profundamente internacionales. Los actores políticos locales no operan en un vacío, sellado por las fronteras nacionales, sino que actúan en un mundo de fronteras permeables, donde la información fluye sin obstrucciones. Los libros y las publicaciones, la televisión y la radio, las comunicaciones electrónicas, las conferencias internacionales, los actores internacionales como la Iglesia católica y las Internacionales Demócratacristiana y Socialista, así como los viajes internacionales y el intercambio de ideas y comunicación entre académicos, políticos, responsables de políticas públicas y activistas propagan visiones del mundo. La propagación de información y normas entre países se ha tornado más intensa desde la década de 1990, con el advenimiento de medios de comunicación poderosos e internacionalizados (p. ej., CNN) y de internet.

Una segunda manera en la que los factores externos influyen en los cambios de régimen es mediante los efectos de demostración. En este caso, los actores locales de un país se inspiran en los sucesos o los procesos políticos de otro país, y se movilizan para lograr un cambio de régimen o para mantener el *statu quo*. Este concepto es diferente del proceso de difusión transnacional de normas y creencias (el primer mecanismo), porque en este caso los efectos de demostración precipitan cambios en los cálculos de los actores sobre la

probabilidad de ocurrencia de resultados diferentes, no sobre sus preferencias fundamentales. Por ejemplo, muchos de los individuos que participaron en las manifestaciones contra los gobiernos comunistas en Europa oriental entre 1989 y 1991 ya se oponían a los regímenes en funciones. Así, las manifestaciones masivas que tuvieron lugar en otros países del bloque soviético no alteraron fundamentalmente su opinión negativa de los gobiernos comunistas, pero sí cambiaron su evaluación de la posibilidad de manifestarse sin terminar en prisión y de lograr efectuar un cambio. Los efectos de demostración ayudaron significativamente a los levantamientos opositores que derrocaron a los gobiernos comunistas en partes del bloque soviético en 1989 y principios de la década de 1990 (Brown, 2000; Huntington, 1991, pp. 100-106; Kuran, 1991; Lohmann, 1994), a las revoluciones contra regímenes en funciones en la región postsoviética en la década de 2000 (Beissinger, 2007; Bunce y Wolchik, 2011) y a los levantamientos en contra de regímenes autoritarios arraigados en Egipto, Libia y Siria en 2011-2012. La Revolución nicaragüense de julio de 1979 inspiró a la izquierda en El Salvador a creer que la revolución era posible e inspiró a la derecha a intensificar su represión casi de inmediato. Mientras que la difusión de preferencias opera mediante actores identificables, en general este no es el caso con los efectos de demostración, que operan mediante *acontecimientos* identificables.

Los otros cuatro mecanismos involucran a actores externos con influencia en la arena internacional que buscan influir en los regímenes nacionales. En la mayoría de los casos, estas acciones facilitan (o restringen) la operación de coaliciones locales que ya poseen sus propias preferencias de régimen. Por esta razón, algunos de estos mecanismos descritos en la [gráfica 1](#) operan a través de coaliciones nacionales. Un tercer mecanismo causal tiene que ver con la imposición de sanciones y la provisión de recompensas para convencer a los actores internos de unirse a (o distanciarse de) alguna coalición en favor o en contra del régimen. Frente a la posibilidad de recibir sanciones o recompensas,

los actores internos pueden ajustar sus cálculos sobre los beneficios de política pública que pueden esperarse de ciertos regímenes, y por ende retirar (o aumentar) su apoyo a una coalición de régimen determinada. *(véase la ruta 3 en la gráfica I en página 103)*

La asistencia y los beneficios económicos (como los tratados de libre comercio, las fronteras abiertas, etc.) que ofrecen los actores externos ayudan a estabilizar regímenes políticos o a promover cambios de régimen. La Unión Europea ofreció subsidios económicos a los miembros nuevos siempre y cuando mantuvieran sus regímenes democráticos, lo que tornó más atractiva la coalición democrática para los actores locales. Esta asistencia económica estimuló la democracia en el sur de Europa en las décadas de 1970 y 1980. De la misma manera, los beneficios económicos que prometía aportar la membresía a la UE sirvieron como aliciente para que los gobiernos de Europa central y oriental devinieran o permanecieran democráticos en la década de 1990, durante el proceso de admisión a la UE.

También las sanciones y otras medidas como los embargos comerciales y el retiro o denegación de beneficios, como la asistencia económica, afectan los beneficios de los actores locales. Estas sanciones pueden consagrarse en el derecho internacional, como ha sucedido con los mecanismos legales internacionales interamericanos para la defensa de la democracia, adoptados en 1991 (p. ej., la Resolución 1080 de la OEA). Este tipo de medidas pueden debilitar gobiernos, fortalecer a la oposición y desanimar a ciertos actores de unirse a determinadas coaliciones de régimen. Por ejemplo, cuando en 1993, el presidente guatemalteco Jorge Serrano intentó efectuar un golpe de Estado al eliminar al Congreso y ejercer un mayor control sobre el poder judicial, los Estados Unidos, las Naciones Unidas y la OEA dejaron claro que, de seguir adelante con este golpe, Guatemala debería afrontar consecuencias económicas. Las sanciones económicas que amenazaron con imponer los actores externos habrían afectado adversamente la economía

nacional y, por ende, algunos sectores privados que de otro modo podrían haber apoyado el golpe de Serrano le retiraron su respaldo.

En cuarto lugar, los actores externos pueden apoyar a los miembros de una coalición de régimen específica o socavar su posición relativa ofreciéndoles recursos a sus adversarios. Si bien este conjunto de mecanismos se relaciona de manera estrecha con el anterior, es analíticamente distinto. En este caso no se busca recompensar o castigar a los actores locales con el fin de impulsarlos a unirse a una coalición de régimen, sino fortalecer (o debilitar) a los actores locales que ya forman parte de bloques existentes. Las recompensas y las sanciones afectan la probabilidad de que ciertos actores se unan a coaliciones de régimen al aumentar o reducir los costos y las concesiones de política pública asociados con la democracia o la dictadura. En cambio, la ayuda directa fortalece a los actores que ya comparten las preferencias de régimen o de política pública de los donantes extranjeros.

La asistencia de Estados Unidos a El Salvador en la década de 1980 convenció a algunos actores de cambiar de bando (el tercer mecanismo) y fortaleció a otros actores a quienes los Estados Unidos deseaban respaldar (el cuarto). En la década de 1980, este país proporcionó recursos masivos a las fuerzas armadas salvadoreñas, lo que contribuyó a impedir una derrota militar a manos de la coalición revolucionaria de izquierda. Las fuerzas armadas salvadoreñas ya habían formado parte de la coalición autoritaria derechista, por lo que la asistencia estadounidense la fortaleció (cuarto mecanismo). Pero al condicionar la ayuda a una mejora de la situación de los derechos humanos por parte de los militares, los Estados Unidos también respaldaron el viraje interno de las fuerzas armadas hacia sectores que no se inclinaban por la guerra total. La política estadounidense motivó un cambio de posición predominante de las fuerzas armadas salvadoreñas, que, de ser un actor extremista en la coalición autoritaria derechista de principios de la década de 1980, pasó a estar dispuesto (si bien con

resistencia) a dejar de apoyar activamente al gobierno autoritario y a aceptar las negociaciones de paz y la política democrática (tercer mecanismo). En la década de 1980, los Estados Unidos también financiaron al Partido Demócrata Cristiano en un esfuerzo por fortalecer a la naciente coalición democrática (cuarto mecanismo).

El respaldo a los actores nacionales puede ser simbólico o material. Los actores internacionales suelen ofrecer información que indica a los actores locales cuáles son sus preferencias. El actor más importante en el hemisferio occidental por lejos son los Estados Unidos. Cuando este país hace saber que apoyará o aceptará un golpe de Estado, esto incentiva a la coalición autoritaria, mientras que cuando ofrece un respaldo inquebrantable a la democracia, esto anima a los demócratas locales a trabajar para conservar o proteger la democracia².

8 |

Los actores externos también pueden proporcionar apoyo material para ciertas coaliciones de régimen. Por ejemplo, entre 1990 y 2005, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional invirtió más de 1.700 millones de dólares en programas de apoyo a la democracia en 22 países latinoamericanos y caribeños (Azpuru *et al.*, 2008, p. 155). Finkel *et al.* (2007) muestran que estos programas en general aumentan el nivel de democracia en cantidades pequeñas, pero estadísticamente significativas. Al fortalecer la democracia, estos programas reducen la probabilidad de que ocurran rupturas de régimen. Al contrario, un ejemplo notorio de acción encubierta contra un régimen competitivo fue el apoyo de la CIA al derrocamiento del presidente

²En algunos contextos históricos, el apoyo estadounidense a los actores locales resultó contraproducente para el país beneficiario. Por ejemplo, el activismo del embajador estadounidense Spruille Braden en favor de la democracia liberal socavó el poder de Fulgencio Batista y facilitó el ascenso al poder del Partido Auténtico en Cuba en 1944. Pero cuando Braden intentó replicar esta medida en su nuevo cargo en Argentina un año después, su intervención en favor de la Unión Democrática fortaleció el atractivo nacionalista de Juan Perón entre los votantes (Ameringer, 1996, 2000; Bosoer, 2011; Guadagni, 2007).

chileno Salvador Allende entre 1970 y 1973. Cuando Allende ganó una mayoría relativa de votos en 1970, algunos funcionarios estadounidenses intentaron convencer (incluso sobornar) a miembros del Congreso chileno de que votaran por el segundo candidato presidencial, Arturo Alessandri. (Conforme a la Constitución de 1925, si ningún candidato ganaba la mayoría del voto popular, el Congreso debía elegir al presidente de entre los dos candidatos con mayor cantidad de votos). Cuando falló esta táctica y el Congreso eligió a Allende, la CIA trató de convencer a las fuerzas armadas de que dieran un golpe de Estado para impedir que el nuevo presidente asumiera el cargo. La CIA financió a sectores de la oposición chilena, como los sindicatos de transportistas, que se declararon en huelga y paralizaron el país en octubre de 1972. Las acciones de Estados Unidos para desestabilizar al gobierno de Allende respaldaron con fuerza la formación de un bloque adversario. Las medidas estadounidenses crearon nuevos recursos para la coalición autoritaria emergente, privaron a la coalición gobernante de recursos y, al alimentar la crisis económica, redujeron los beneficios políticos (y aumentaron los costos de política pública) de la democracia para los actores locales.

El quinto mecanismo descrito en la *gráfica 1* representa el papel de los actores transnacionales que al mismo tiempo son también actores nacionales. La Iglesia católica es el ejemplo más importante: es una organización mundial con sede central en el Vaticano, con una organización regional latinoamericana (mediante CELAM, el Consejo Episcopal Latinoamericano) y que opera como un actor nacional. En tanto actor nacional, la Iglesia católica a menudo ha afectado los regímenes directamente al movilizar a organizaciones católicas y a sus fieles en apoyo de determinados resultados. En cambio, los actores puramente externos (como los Estados Unidos o la OEA) ejercen una influencia en los resultados al convencer o fortalecer a actores locales, excepto en el caso de invasión militar.

Por último, los actores externos afectan los regímenes de manera directa a través de la intervención militar o el retiro de tropas. La intervención militar de los Estados Unidos en el Caribe fue común entre 1898 y 1933, y devino menos frecuente de allí en adelante. En la América Latina posterior a 1945, cuatro resultados de regímenes se determinaron por intervenciones militares de Estados Unidos: Guatemala en 1954, República Dominicana en 1965, Panamá en 1989 y Haití en 1994. En contraste con los casos de Panamá, Haití y la República Dominicana, la invasión de Guatemala en 1954 es un caso que ocupa una zona gris, a medio camino entre la intervención militar directa y la ayuda extranjera a coaliciones nacionales. Un grupo de mercenarios, con financiamiento estadounidense, derrocó al régimen semidemocrático del presidente guatemalteco Jacobo Arbenz (1951-1954) e instalaron una dictadura que duró hasta 1986 (con varios presidentes). La invasión estadounidense a República Dominicana bloqueó el posible regreso de Juan Bosch, elegido democráticamente y derrocado en un golpe de Estado en 1963. En abril de 1965, cuando un grupo de líderes militares seguidores de Bosch se rebelaron con la esperanza de devolverlo al cargo, el presidente estadounidense Lyndon Johnson (1963-1969) envió tropas que ayudaron a derrotar a los militares leales a Bosch. La invasión estadounidense sostuvo a un régimen autoritario que persistió hasta 1978 (cuando, paradójicamente, los Estados Unidos ayudaron a terminar la dictadura al insistir en la celebración de elecciones limpias). La invasión a Panamá condujo a la instalación de una democracia que ha perdurado desde la década de 1990 hasta la actualidad. Finalmente, la invasión a Haití en 1994 restauró el gobierno del presidente Jean Bertrand Aristide, pero en este caso el régimen competitivo se deterioró al cabo de unos cuantos años. Aunque son solo cuatro los resultados de regímenes determinados por invasiones militares en el periodo posterior a 1945, como tres de estas intervenciones tuvieron impactos de largo plazo, su efecto total es importante.

Estos seis mecanismos causales suelen operar juntos y reforzarse mutuamente. Por ejemplo, la difusión de las preferencias normativas sobre regímenes políticos entre diferentes países puede llevar a los países a rechazar el antiguo método de la intervención militar externa y a aceptar la introducción de nuevas normas formales a fin de proteger los regímenes competitivos. Al respecto, las nuevas preferencias valorativas y los recursos y las sanciones externos pueden trabajar a la par de los cambios de los patrones de intervención militar extranjera.

II. PROPAGACIÓN TRANSNACIONAL DE LAS PREFERENCIAS DE REGÍMENES Y DEL RADICALISMO

La propagación transnacional de creencias influye en la adopción (y el grado) de preferencias por la democracia o por las dictaduras, así como de preferencias moderadas o radicales de política pública por parte de los actores nacionales. Nuestra investigación ha mostrado que las preferencias normativas y el radicalismo de las élites políticas constituyen los principales factores capaces de explicar la emergencia de las democracias y su supervivencia (Mainwaring y Pérez Liñán 2020). Por esta razón, dedicamos esta sección a la propagación transnacional de creencias, dado que ha sido un aspecto fundamental de las influencias internacionales en los regímenes políticos de América Latina.

La propagación internacional de las preferencias de los actores suele ser un proceso descentralizado. Las preferencias de régimen y de política pública compartidas son comunes entre las fronteras y a lo largo de generaciones de activistas y líderes políticos inspirados en un espíritu político afín en un determinado contexto histórico.

En esta sección analizaremos tres ejemplos de difusión internacional de preferencias de régimen y de política pública en América Latina. El primero ilustra la influencia internacional de actores nacionales en un contexto moldeado por shocks exógenos. Desde el inicio de la Guerra Fría hasta alrededor de 1982, el anticomunismo conservador sostenía

que los intereses de seguridad nacional no siempre eran compatibles con la democracia en América Latina. La difusión del anticomunismo conservador llevó a los actores locales a devaluar la democracia. En segundo lugar, desde 1959 hasta su declive en la década de 1970 en algunos países y más tarde en otros, la izquierda revolucionaria en América Latina consideraba que la revolución era posible y deseable, y que la democracia liberal era una farsa. La difusión de las ideas de la izquierda revolucionaria condujo a algunos actores de izquierda a denostar la democracia. En tercer lugar, a partir de mediados de la década de 1970, se multiplicaron las voces en los Estados Unidos y en América Latina que expresaban que la democracia y los derechos humanos eran valores intrínsecos que debían respetarse y promoverse. A finales de la década de 1970, estos grupos crearon una red internacional de derechos humanos. Para principios de la década de 1990, las creencias en favor de la democracia propiciaron nuevas normas legales para protegerla. La propagación de los ideales de la democracia y los derechos humanos motivó a los actores en América Latina a desarrollar una preferencia normativa por la democracia y a tornarse más moderados dentro del espectro de preferencias de política pública.

En los siguientes ejemplos emprenderemos cuatro tareas centrales para entender este problema teórico. En primer lugar, identificamos a los actores internacionales que ayudaron a propagar actitudes hacia la democracia y la dictadura a través de las fronteras nacionales, dado que el proceso de difusión de ideas suele involucrar a personas que transportan ideas. En segundo lugar, señalamos los canales a través de los cuales estos actores internacionales influyeron en las actitudes hacia la democracia y la dictadura de los actores en América Latina. En tercer lugar, señalamos las nuevas prácticas, normas y organizaciones formales que resultaron de los cambios de creencias de los actores sobre la democracia, los derechos humanos y la dictadura. Por último, analizamos la manera en que estas actitudes hacia la dictadura, la democracia y la radicalización afectaron a los regímenes políticos en la región.

III. LA DIFUSIÓN TRANSNACIONAL DEL ANTICOMUNISMO CONSERVADOR

El caso del anticomunismo conservador es un ejemplo de la forma en la que los factores exógenos pueden acelerar la propagación de ciertas creencias entre los actores nacionales dentro de una región. Asimismo, ilustra cómo los actores fuertes fomentan la propagación entre pares.

Desde finales de la década de 1940 hasta el final de la Guerra Fría, pero con mayor intensidad entre 1954 y alrededor de 1977, y entre 1981 y 1985, la mayor parte de la élite política, las fuerzas armadas y los medios de comunicación de Estados Unidos adoptó y “exportó” la idea de que el comunismo representaba una amenaza real y grave para el hemisferio occidental. Esta idea fue apropiada por las élites latinoamericanas que temían la movilización política reformista y de izquierda, por los católicos tradicionales que temían las acciones que los gobiernos revolucionarios pudieran emprender contra la Iglesia, por la clase media emergente que cada vez más adoptaba patrones de consumo estadounidenses y sentía temor ante las medidas redistributivas radicales, y por los oficiales militares “modernos” que se consideraban los garantes de la seguridad e integridad nacionales. Aunque estos grupos perseguían metas distintas, tenían visiones del mundo distintas y capacidades desiguales de influencia en cada país, convergían en la idea de que el comunismo era un gran mal y el principal enemigo que enfrentaba la civilización occidental. La difusión del anticomunismo hizo que muchos actores en América Latina rechazaran una preferencia normativa por la democracia. Los anticomunistas conservadores daban prioridad a la “seguridad nacional” respecto de la democracia y temían que los gobiernos de centroizquierda democrática despejaran el camino al comunismo.

El problema de contener la influencia soviética en América Latina comenzó a preocupar a los responsables de políticas públicas estadounidenses poco después del término de la segunda Guerra Mundial.

Los liberales de la Guerra Fría —para usar el término de Schwartzberg (2003)— creían que las democracias reformistas en América Latina eran el mejor antídoto para el comunismo y sostenían que los Estados Unidos debían apoyar la democracia en esta región y abstenerse de respaldar gobiernos represivos (Schwartzberg, 2003, pp. 45-90). El presidente Kennedy adoptó esta filosofía, en especial en sus dos primeros años de gobierno (1961-1962), para lo que creó la Alianza para el Progreso. En cambio, los conservadores de la Guerra Fría dudaban de que la democracia funcionara en la mayoría de América Latina y afirmaban que allá la lucha contra el comunismo era más prioritaria que el fomento de la democracia. Así, consideraban que los Estados Unidos debían apoyar a los gobiernos latinoamericanos amigos, sin importar el tipo de régimen que tuvieran. La mayor parte de las fuerzas armadas estadounidense adhirió a esta última versión del anticomunismo y la exportó, al igual que la mayoría de los responsables de la política exterior durante las presidencias de Eisenhower (excepto en 1959-1960), Johnson (1963-1969), Nixon (1969-1974) y Ford (1974-1977), y durante el primer periodo de Reagan (1981-1985).

Los conservadores de la Guerra Fría consideraban que los gobiernos democráticos de centroizquierda en América Latina eran vulnerables a la influencia comunista y que a la larga podrían terminar por abrirle la puerta al comunismo. De acuerdo con esta opinión, percibieron como amenazas a la mayor parte de los gobiernos democráticos de centroizquierda. La propagación de esta creencia tuvo consecuencias perjudiciales para la democracia en América Latina. Un ejemplo paradigmático fue el gobierno semidemocrático guatemalteco de Jacobo Arbenz (1951-1954), quien resultó electo en elecciones razonablemente libres e imparciales en noviembre de 1950. Motivados por un temor exagerado a la influencia comunista sobre el gobierno de Arbenz, los Estados Unidos ayudaron a derrocarlo. En 1954, una invasión militar liderada por expatriados y organizada y financiada por la CIA, terminó con el experimento democrático guatemalteco.

Cuando comenzó a revelarse la naturaleza revolucionaria del régimen cubano, a principios de la década de 1960, oficiales estadounidenses y muchas élites latinoamericanas adoptaron la idea de que el comunismo internacional constituía una amenaza grave para la región (Child, 1980, pp. 143 y ss.; T. Wright, 1991, pp. 61-72). Por el triunfo de Castro, el temor de que los comunistas avanzaran tenía cierta justificación empírica. El entusiasmo de Cuba por apoyar las luchas revolucionarias en otras partes de América Latina y África y la peligrosa situación que se generó en 1962 por la crisis de los misiles de Cuba, reforzó las preocupaciones entre los responsables de las políticas públicas estadounidenses y sus aliados conservadores (así como muchos moderados) en América Latina. Sus temores se agravaron por las luchas guerrilleras que estallaron en la mayoría de los países de la región en las décadas de 1960 y 1970.

Tras la Revolución cubana, los conservadores y los liberales de la Guerra Fría coincidieron en la elaboración de una nueva concepción de las amenazas en el hemisferio occidental. Las fuerzas armadas de Estados Unidos crearon nuevos programas y organizaciones para intensificar su contacto con sus pares latinoamericanos (Child, 1980) y a través de ellos capacitaron a las tropas latinoamericanas en tácticas de contrainsurgencia y en desarrollo institucional (Schoultz, 1981, pp. 219-221, 227-247). Así, las fuerzas armadas estadounidenses fueron el principal vehículo de propagación de un anticomunismo nuevo y más vigoroso entre las fuerzas armadas latinoamericanas.

En algunos países de la región, los oficiales estadounidenses contribuyeron a estructurar los planes de estudio y el entrenamiento de los oficiales latinoamericanos. Por ejemplo, una misión estadounidense asesoró a las fuerzas armadas brasileñas para la creación de la Escola Superior de Guerra (ESG) en 1948-1949 (Stepan, 1971, p. 175) y asesoró a la ESG entre 1948 y 1960. Los oficiales brasileños que se capacitaron en la ESG desempeñaron un papel prominente en el

replanteamiento de las funciones de las fuerzas armadas brasileñas de manera que legitimaron un régimen militar de larga duración. Entre los líderes del golpe de Estado perpetrado en 1964 y entre los más altos funcionarios de los gobiernos militares de 1964 a 1985 se contaban varios graduados de la ESG (Stepan, 1971).

En la década de 1960, los Estados Unidos expandieron sus misiones residentes en América Latina, al tiempo que las fuerzas armadas de este país también recibieron oficiales militares latinoamericanos en sus programas de entrenamiento (Barber y Ronning, 1966, pp. 141-178). De acuerdo con T. Wright (1991, pp. 68-69),

"...los oficiales latinoamericanos recibían entrenamiento regular y de contrainsurgencia [de las fuerzas armadas estadounidenses] en la Zona del Canal de Panamá y en más de 100 instituciones en los Estados Unidos. [...] En la década de 1960, más de 20 000 oficiales latinoamericanos se sometieron a entrenamientos solo en Panamá. [...] El Colegio Interamericano de Defensa, fundado en 1962 en Fort McNair, Washington, D.C., organizó cursos anuales de diez meses de duración sobre las problemáticas sociales, económicas y políticas del continente americano, así como sobre asuntos militares para entre 40 y 60 oficiales con rango de coronel o superior".

A principios de la década de 1960, los jefes de los ejércitos, las marinas y las fuerzas aéreas latinoamericanas comenzaron a reunirse cada año o cada dos años con sus pares estadounidenses (Child, 1980, pp. 161-162), además de mantener contactos de alto nivel con sus pares latinoamericanos. Estos contactos representaban oportunidades para la propagación de las creencias sobre la contrainsurgencia, el comunismo y las funciones militares. El anticomunismo conservador contribuyó a engendrar las doctrinas de la seguridad nacional con las que se justificaban la tortura y los regímenes autoritarios en América Latina. Asimismo, la mentalidad de la seguridad nacional fue un factor importante

en el surgimiento del autoritarismo burocrático. La propagación regional de ideologías anticomunistas durante la Guerra Fría reforzó la disposición de los actores locales a apoyar a los gobiernos militares.

Si bien es tentador concluir que la propagación ocurrió de arriba hacia abajo, con la influencia hegemónica que ejercían los Estados Unidos en las élites latinoamericanas, esta conclusión es demasiado simplista. Los actores conservadores de América Latina ejercieron una autonomía considerable al adoptar un discurso anticomunista, y las fuerzas armadas y los gobiernos latinoamericanos no abrazaron ciegamente todas las doctrinas e iniciativas políticas que proponían los Estados Unidos. Por ejemplo, el gobierno mexicano resistió una expansión de la influencia e ideas militares estadounidenses, si bien en algunas oportunidades reprimió con dureza a la oposición de izquierda.

El ejército peruano aceptó la expansión de funciones que promovían las fuerzas armadas de Estados Unidos, pero adoptó una variante de izquierda durante el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado (1968-1975). Los ejemplos mexicano y peruano ilustran un punto crítico sobre la difusión de las creencias: aunque un actor clave (en este caso, las fuerzas armadas estadounidenses) sea el primer responsable de propagar estas creencias, los actores que se encuentran en una situación semejante (es decir, las fuerzas armadas) de otros países no responden a esas ideas exactamente de la misma manera.

IV. LA DIFUSIÓN TRANSNACIONAL DEL RADICALISMO REVOLUCIONARIO DE IZQUIERDA

La Revolución cubana tuvo importantes efectos de demostración y de difusión (los dos primeros mecanismos en la *gráfica 1*), ya que demostró la viabilidad de la revolución socialista en el hemisferio occidental e inspiró a mucha gente a trabajar por la revolución en sus países (un efecto de demostración). Además, los ideales revolucionarios de izquierda hostiles a la democracia liberal se propagaron a través de

las fronteras y ejercieron un impacto en actores de muchos países (propagación de preferencias normativas y de política pública).

Si bien el ideario revolucionario de izquierda tiene una larga historia en América Latina, su influencia fue limitada antes de la llegada de Fidel Castro al poder en Cuba en 1959. Antes de la Revolución cubana, la mayoría de los partidos comunistas de América Latina aceptaba la idea de que, en el corto plazo, las condiciones para un levantamiento revolucionario eran desfavorables. Estos partidos adoptaron el marxismo y defendían la revolución para el largo plazo, pero rechazaban el levantamiento revolucionario en el corto plazo, que consideraban desacertado³. Los comunistas adoptaron la estrategia de "frente popular" en Chile entre 1937 y 1946, se aliaron con Fulgencio Batista en Cuba entre 1938 y 1944, y se alinearon con Isaías Medina Angarita en Venezuela entre 1943 y 1945.

Con la llegada de la Revolución cubana, se incrementó la influencia de la izquierda marxista, y en su mayoría se radicalizó (T. Wright, 1991). Después de Cuba, una parte de la izquierda latinoamericana adoptó la convicción de que las condiciones en América Latina estaban dadas para el triunfo de la revolución en el corto plazo. Así, la izquierda adoptó una preferencia normativa por la dictadura socialista junto con preferencias de política pública más radicales: rápidamente, la revolución pasó a considerarse tanto viable como deseable, independientemente de las condiciones estructurales. En su libro de 1961, *La guerra de guerrillas*, el Che Guevara popularizó la idea de que pequeños grupos guerrilleros podían encender la revolución. El tema del libro del intelectual francés Régis Debray (1967) *¿Revolución en la revolución?* era semejante. Ambos libros realizaban una generalización a partir de una interpretación muy cuestionable de la experiencia cubana, idealizaban el socialismo revolucionario y lo presentaban como un objetivo asequible en el corto plazo.

³El apoyo del Partido Comunista al levantamiento de 1932 en El Salvador fue una excepción.

Mientras que las generaciones anteriores de marxistas latinoamericanos habían aceptado la noción de que en América Latina las condiciones estructurales eran desfavorables para la revolución, Guevara y Debray argumentaban que estas condiciones no eran un obstáculo insalvable. Estas ideas, propagadas por incontables escritores, artistas, profesores universitarios y líderes sociales de la época, inspiraron concepciones voluntaristas de la lucha revolucionaria. Entre 1960 y 1990, decenas de miles de personas, en su mayoría jóvenes, adoptaron esta concepción y se unieron a movimientos revolucionarios (Moyano, 1995, pp. 109-110).

En Chile, en la segunda mitad de la década de 1960, el Partido Socialista adoptó el leninismo (1966) y se desplazó a la extrema izquierda (Roberts, 1998). En 1967, el congreso del partido emitió una declaración que afirmaba que “la violencia revolucionaria es inevitable y legítima” (Walker, 1990, p. 146). Los izquierdistas jóvenes que rechazaban los confines de la “democracia burguesa”, se separaron y conformaron partidos de izquierda radical (el Movimiento de Izquierda Revolucionaria, MIR, y el MAPU). En Uruguay, los izquierdistas radicales formaron en 1963 una nueva organización, los Tupamaros. Para finales de la década de 1960, con los ingresos obtenidos por la cantidad de personas que habían secuestrado lograron comprar armamento pesado y alarmar a la clase dirigente uruguaya.

En Argentina, los dos grupos guerrilleros de izquierda radical que adquirieron importancia como actores en la década de 1970, Montoneros y el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), se crearon en 1969. Si bien a diferencia de la mayoría de la izquierda revolucionaria, los orígenes de los Montoneros eran peronistas, no marxistas, adoptaron el marxismo revolucionario tras su fusión en 1973 con otro grupo radical argentino, las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) (Gillespie, 1982). A partir de 1969, cuando la actividad guerrillera comenzó en

serio, hasta 1976, la izquierda revolucionaria tuvo un impacto importante en la política argentina. A partir de un trabajo de rastreo de notas periodísticas, Moyano (1995, p. 52) identificó un total de 4.402 ataques guerrilleros cometidos entre 1969 y 1979, cuando se aniquiló a la izquierda revolucionaria.

En Brasil, el Partido Comunista se escindió en 1962 y dio lugar al Partido Comunista Brasileño (PCB), más moderado y adherido a la línea soviética, y al Partido Comunista de Brasil (PCdoB), de tendencia más radical y maoísta (Vinhas, 1982). En el momento del cisma, el PCdoB acusó a la “mayoría revisionista de derecha” del Comité Ejecutivo del PCB de traicionar la causa comunista (Vinhas, 1982, p. 187). Tras el golpe militar de 1964, la izquierda se radicalizó aún más y a finales de la década de 1960, algunos grupos de extrema izquierda defecionaron de los partidos comunistas y emprendieron la lucha armada. En Brasil, el marxismo revolucionario estimuló a la dictadura militar a fines de los años sesenta y principios de los setenta a intensificar la represión.

Estos son apenas cuatro ejemplos de un fenómeno más amplio. En la década de 1960, en casi todos los países de la región emergió una izquierda revolucionaria y se expandió el modelo de la guerra revolucionaria de guerrillas por efectos de demostración y difusión transnacionales. En toda América Latina, la izquierda idealizó el triunfo de los revolucionarios cubanos en su acceso al poder y la creación de un nuevo régimen y una nueva sociedad. La activación de movimientos semejantes en múltiples lugares creó un sentimiento de solidaridad transnacional y de una misión histórica común.

Varios mecanismos contribuyeron a propagar los ideales revolucionarios de izquierda por toda la región. En primer lugar, muchos líderes de la izquierda revolucionaria acudieron a Cuba o a la Unión Soviética a capacitarse, donde interactuaron con líderes de la izquierda radical de otros países latinoamericanos. En segundo lugar, algunos sectores

de la izquierda revolucionaria recibían instrucciones de líderes soviéticos y cubanos y también interactuaban con ellos. Tercero, la izquierda revolucionaria de diversos países latinoamericanos interactuó en varios foros y viajó a varios países. Este fue el caso del Che Guevara, un ejemplo icónico. Argentino de nacimiento, combatió con Fidel en Cuba, luchó en el Congo y al final pereció en las luchas guerrilleras en Bolivia. En cuarto lugar, los intelectuales de izquierda publicaron obras que propagaban ideas a través de las fronteras nacionales. Aunque no todos estos libros defendían la revolución socialista, atrajeron a decenas de miles de estudiantes universitarios a la visión de izquierda, en especial a sociólogos, antropólogos, filósofos e historiadores. En esos años, a menudo no había demasiada distancia entre una visión de izquierda y la simpatía con la izquierda revolucionaria.

La Revolución cubana afectó profundamente la política de izquierda en casi toda América Latina. En gran parte de la región, el ascenso de la izquierda revolucionaria tuvo consecuencias dramáticas para los regímenes políticos. La radicalización de la izquierda desencadenó reacciones estratégicas de otros actores en el espectro político; la radicalización erosiona los compromisos normativos con la democracia y permite que los regímenes competitivos sean más vulnerables a las rupturas. En Argentina la izquierda revolucionaria ayudó a vencer a los gobiernos militares de 1966-1973 y a restaurar la democracia en 1973. Sin embargo, su adopción de la violencia también fomentó el fortalecimiento de una derecha reaccionaria y militarizada durante el segundo periodo peronista (1973-1976). Si la izquierda revolucionaria hubiese sido un actor débil, quizá el golpe militar de 1976 no habría tenido lugar. También en Chile y en Uruguay, la creciente fuerza y radicalización de la izquierda a finales de los años sesenta y principios de los setenta generó reacciones de la derecha, lo que provocó sendas rupturas democráticas en 1973. La radicalización de izquierda fue crítica en el derrocamiento, en 1973, de los regímenes democráticos de larga duración que tenían ambos países.

La izquierda radical bloqueó las oportunidades para resolver los conflictos dentro del espacio de la democracia y empujó al gobierno de Allende hacia la izquierda. Tanto la derecha como gran parte del centro ya para 1972, experimentaban una profunda preocupación por las intenciones y las acciones del gobierno de Allende. La izquierda revolucionaria intensificó los temores de la derecha y del centro.

A pesar de que la izquierda nunca fue un contendiente serio para acceder al poder en la mayoría de los países de la región, las élites privilegiadas, los católicos conservadores, grandes sectores de la clase media, las fuerzas armadas y los Estados Unidos la consideraban una amenaza. En la mayoría de los países latinoamericanos, la derecha era autoritaria aun antes de que los jóvenes revolucionarios entraran en escena, pero la extrema izquierda incitó a la derecha a adoptar posturas aún más agresivas. En las décadas de 1960 y 1970, los actores conservadores temían, con cierta razón, que el cambio revolucionario acabaría con ellos, por lo que reaccionaron con intransigencia y apoyaron a los gobiernos autoritarios. A su vez, el autoritarismo de derecha llevó a las fuerzas de izquierda a concluir que el cambio a través canales democráticos era imposible.

V. LA DIFUSIÓN TRANSNACIONAL DE UNA NORMA DE DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

Un tercer ejemplo de propagación fue el valor mayor que se les asignó a los ideales de la democracia y los derechos humanos en América Latina. Esta transformación ideacional comenzó a finales de la década de 1970, en especial a la izquierda del espectro político. La amplia propagación de actitudes y normas prodemocráticas elevó el costo de los golpes de Estado y la tolerancia de muchos actores hacia los regímenes competitivos, a pesar del desempeño económico y social deficiente en la mayor parte de América Latina. La propagación internacional de creencias y normas prodemocráticas también inspiró

a los activistas a luchar por la democracia donde no existía (Keck y Sikkink, 1998; Sikkink, 2004).

Las actitudes normativas sobre la democracia variaron significativamente en muchos países en un periodo relativamente breve. Este rápido viraje es congruente con el modelo de difusión de la [gráfica 1](#), y no se corresponde con los enfoques que destacan la larga tradición católica ibérica establecida en América Latina, considerada como inherentemente antidemocrática (p. ej., Wiarda, 2001), o con aquellos que se centran en los valores de masas arraigados (p. ej., Inglehart, 1990, 1997). El primer planteamiento es demasiado estático y demasiado homogéneo para la región en su conjunto, e ignora las transformaciones importantes que tuvieron lugar al interior de la Iglesia católica. Si la tradición ibérica fuese intrínsecamente adversa a la democracia, sería difícil explicar la desaparición del autoritarismo a finales de la década de 1970 y la de 1980, así como la persistencia de regímenes competitivos en los decenios posteriores.

El mayor cambio en las actitudes hacia la democracia en América Latina provino de la izquierda. Como se explicó en la sección anterior, las prácticas y preferencias de régimen de la izquierda revolucionaria tradicional eran autoritarias (Gillespie, 1982; Ollier, 2009; Roberts, 1998; Walker, 1990). Sin embargo, para mediados de la década de 1980, la mayoría de la izquierda revolucionaria en Brasil y el Cono Sur había reevaluado y rechazado sus convicciones y prácticas políticas previas (Castañeda, 1993; Ollier, 2009). Los intelectuales y los líderes políticos adoptaron preferencias de régimen democráticas y preferencias de política pública más moderadas. Este proceso de transformación ideacional ocurrió más tarde en Perú, El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

Históricamente, los intelectuales han ejercido una mayor influencia política en América Latina que en los Estados Unidos, un fenómeno

que se mantiene hasta la fecha. En las décadas de 1960 y 1970, los intelectuales latinoamericanos con más influencia política eran de izquierda, hostiles al capitalismo y ambivalentes (o peor) respecto de la democracia liberal. Era la época de apogeo de la teoría de la dependencia, y la mayoría de los intelectuales consideraba que el cambio social radical era más urgente que la democracia liberal. Asimismo, muchos dudaban que fuese posible la democracia “burguesa” bajo condiciones de desarrollo dependiente.

En cambio, en la tercera oleada, los intelectuales progresistas se convencieron de la importancia de la democracia. Los grupos de izquierda en un país vieron lo inútil de los esfuerzos realizados en los países vecinos por alcanzar el poder mediante las luchas revolucionarias. Los intelectuales se reunían en conferencias internacionales e intercambiaban ideas y los partidos que eran miembros de la Internacional Socialista observaban que en Europa occidental y América Latina tenían lugar transformaciones paralelas (Walker, 1990). Estos cambios se dieron como parte de una tendencia internacional: también los intelectuales europeos cuestionaban cada vez más a la izquierda autoritaria, renunciaban al marxismo radical y aceptaban la democracia liberal.

En 1980, dos intelectuales importantes y antiguos miembros del Partido Comunista Brasileño publicaron obras que defendían el valor normativo de la democracia liberal. El libro de Carlos Nelson Coutinho, titulado *A democracia como valor universal* llamaba a realizar una reevaluación positiva del valor intrínseco de la democracia. En *A democracia e os comunistas no Brasil*, Leandro Konder argumentaba que los comunistas brasileños debían luchar por la democracia. Luego, Bolívar Lamounier (1981) sostenía que los intelectuales brasileños habían menospreciado la importancia de las instituciones formales de la democracia liberal. Lamounier era un demócrata social que a todas luces se identificaba con la oposición al régimen militar. En 1984, el libro de Francisco Weffort, titulado *Por que democracia?*, captó el espíritu

de la reevaluación de la democracia. Weffort, que en esa época era secretario general del Partido de los Trabajadores (PT), afirmaba que la democracia es un valor intrínseco (pp. 51-62) y que permitiría el cambio social progresista.

La transformación de la izquierda no se limitó a los intelectuales, sino que se extendió a los partidos de peso electoral. Así, el Partido Socialista chileno, que durante los años sesenta y setenta había estado comprometido con los ideales leninistas y favorecía retóricamente la insurgencia revolucionaria, en la década de 1980 devino un defensor incondicional de la democracia liberal (Walker, 1990). Mientras que en 1972 el Comité Central del Partido Socialista había criticado al gobierno de Salvador Allende por respetar “los mecanismos burgueses que son justamente los que nos impiden realizar los cambios que necesitamos”, y exigía la dictadura del proletariado (Walker, 1990, p. 159), para 1982, apenas un decenio después, la facción del partido que había denunciado con más vigor las instituciones burguesas ahora rechazaba explícitamente el “socialismo real”, por no haber logrado “crear los mecanismos de gestión democrática del poder capaces de resolver los conflictos que surgen en una sociedad moderna” (Walker, 1990, p. 188; véase también Roberts, 1998). Antes de la ruptura de 1973, el Frente Amplio en Uruguay estaba dominado por una izquierda revolucionaria que desdeñaba la democracia liberal. Para principios de la década de 1990, la mayoría de los líderes del partido aceptaba por completo la democracia. Su ejercicio del poder a partir de 2005 confirmó esta profunda transformación.

Factores tanto locales como internacionales contribuyeron a esta amplia transformación ideacional de la izquierda. En primer lugar, las experiencias traumáticas (como la represión de las dictaduras militares y el exilio) condujeron a los actores de izquierda a repensar sus opiniones, simultáneamente y en múltiples países. El destino trágico de la izquierda en las dictaduras que gobernaron en Argentina (1976-1983),

Bolivia (1971-1978), Brasil (1964-1985), Chile (1973-1990), Paraguay (1954-1989) y Uruguay (1973-1985) resultó en la desaparición física de importantes líderes de izquierda y, a la larga, inspiró una revaloración de la democracia y de los derechos humanos en muchos países de América Latina (Roberts, 1998). La derrota y la destrucción inspiraron una reevaluación de las metas y los métodos, y la izquierda se percató de que sus acciones no lograron producir cambios políticos positivos y que tuvieron un gran costo personal (Ollier, 2009).

Las redes políticas e intelectuales internacionales facilitaron el intercambio de ideas nuevas entre esos actores, y las instituciones transnacionales (como las organizaciones de derechos humanos, la Iglesia católica y la Internacional Socialista) permitieron la expansión y consolidación de esas nuevas ideas. La experiencia del exilio también fomentó las reflexiones críticas. Los activistas e intelectuales exiliados en el bloque soviético a menudo se desilusionaron con lo que vivieron, mientras que quienes se exiliaron en países socialdemócratas de Europa occidental disfrutaron libertades, altos niveles de vida y debates robustos sobre la democracia social. Esta experiencia positiva ayudó a estimular una revisión del valor de la democracia.

La caída del Muro de Berlín en 1989 y el colapso de la Unión Soviética en 1991 también afectaron a la izquierda en América Latina. El socialismo real ya no parecía un modelo deseable. Con la bancarrota moral de la Unión Soviética, la crisis económica de Cuba en la década de 1990, el giro de China a los mercados y el repudio de la Revolución Cultural de 1966-1976, así como la masacre de la Plaza Tiananmen en 1989, la mayoría de la izquierda quedó sin modelos comunistas dignos de emular.

Conforme reflexionaban sobre esas experiencias, los expertos y líderes políticos de la izquierda intercambiaban ideas mediante conferencias y libros. Primero en Europa a finales de la década de 1960, luego en América Latina en la de 1970, surgió una nueva "izquierda", una iz-

quierda prodemocrática que participaba en los movimientos sociales comprometidos con los derechos humanos, los problemas medioambientales y los problemas de la mujer. El intercambio académico de ideas entre países fue en especial importante para los países latinoamericanos con comunidades académicamente más fuertes e internacionalizadas. Al mismo tiempo, actores transnacionales como el movimiento de derechos humanos y la Iglesia católica contribuyeron a consolidar una nueva visión del mundo.

A partir de la elección de Hugo Chávez en 1998, surgió en América Latina una nueva izquierda, más crítica de la democracia representativa. Entre los personajes políticos de esta nueva izquierda se destacaron Evo Morales, presidente de Bolivia entre 2006 y 2019; Rafael Correa, presidente de Ecuador entre 2007 y 2017; y Daniel Ortega, presidente de Nicaragua desde 2007 (y también de 1979 a 1990)⁴.

Si bien hasta este punto el análisis se ha centrado en el cambio de las actitudes de la izquierda, el cambio de las actitudes normativas sobre la democracia y la dictadura de la derecha también fue importante. Históricamente, la derecha fue el mayor obstáculo para la democracia en la mayoría de los países latinoamericanos. En gran parte de la región, las élites tradicionales mantuvieron un poder casi irrestricto hasta algún momento (según el país) del siglo xx, y se negaron a aceptar la democracia cuando ello podía amenazar sus preferencias políticas. Cuando la izquierda revolucionaria cobró más importancia después de la Revolución cubana, la derecha estuvo más dispuesta a socavar la democracia (allí donde existía) para proteger sus intereses, y menos dispuesta a considerar la democracia donde no la había. Las élites políticas conservadoras con frecuencia conspiraron contra la democracia en Brasil entre 1946 y 1964 (Benevides, 1981) y en Argentina entre 1930 y 1976 (Gibson, 1996).

⁴*Esta izquierda radical es otro ejemplo de la difusión de ideas semejantes sobre la democracia y de preferencias de política pública semejantes. No es casual que estos líderes surgieran con tal cercanía histórica.*

Conforme se desvanecía el fantasma del comunismo, la mayor parte de la derecha se mostró dispuesta a tolerar las reglas democráticas, mientras que el resto se mostró menos dispuesto a apoyar los golpes de Estado. El viraje de la izquierda hacia una dirección más democrática estimuló una trayectoria semejante de la derecha. Una de las transformaciones más drásticas fue la que experimentó ARENA, el partido derechista en El Salvador. Del mismo modo, la derecha argentina, que apoyó la perpetración de golpes de Estado en 1930, 1962, 1966 y 1976, se condujo mediante reglas democráticas incluso cuando enfrentó resultados de política pública desastrosos en 1989-1990 y 2001-2002. Si bien las agrupaciones empresariales no han estado a la vanguardia de la democratización, en la mayoría de los países han podido convivir en paz con ella. La derecha no suscribe universalmente la democracia, pero el solo hecho de que hoy sea aceptada por la mayoría de este sector señala un cambio histórico.

Así, conforme los actores ajustaban su conducta estratégicamente, los cambios de actitudes hacia la democracia en América Latina se continuaron propagando al *interior de los países*. El cambio de actitudes de un actor fomentó el cambio en otros. Por ejemplo, la conversión de grupos de izquierda a la política democrática redujo los temores de los actores derechistas de que la democracia los destruiría. Del mismo modo, la creciente disposición de los grupos y gobiernos derechistas de conducirse mediante la política electoral fue una señal para la izquierda de que la democracia podría dar lugar a un cambio positivo. Allí donde este proceso de mutua confirmación se vio interrumpido (como en el caso de la Unión Patriótica en Colombia entre 1985 y 1992), las transformaciones ideacionales no se produjeron plenamente⁵.

⁵La Unión Patriótica fue un partido de izquierda formado por el Partido Comunista colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) luego de que el gobierno firmara un cese al fuego en 1984. Muchos de sus miembros fueron asesinados.

VI. CONCLUSIÓN

A partir de la obra seminal de Whitehead (1986), muchos analistas sociales han destacado a los actores e influencias internacionales en los estudios de democratización. Sin embargo, no se han estudiado a cabalidad los mecanismos de influencia, por lo que gran parte de las causas de estos efectos regionales permanece sin respuesta. Si bien el factor más obvio para el hemisferio occidental sería la política de Estados Unidos, esta respuesta resulta insuficiente.

Los actores internacionales afectan los regímenes políticos a través de seis mecanismos: (1) la difusión transnacional de creencias altera las preferencias normativas o la moderación en las preferencias de política pública de los actores locales; (2) los sucesos muy visibles que ocurren en un país inspiran a los actores a movilizarse en otro país, por lo general en contra del régimen vigente; (3) los recursos y las sanciones externos inducen a algunos actores a cambiar de coalición de régimen; (4) los actores externos proporcionan recursos que fortalecen a los actores nacionales pertenecientes a una de las coaliciones de régimen; (5) un actor transnacional que al mismo tiempo es un actor local forma parte de coaliciones de régimen; y (6) una intervención militar directa produce un cambio de régimen (o lo impide).

Si estos seis mecanismos son variables que cambian con el paso del tiempo, cinco de ellos cambiaron en una dirección favorable a la estabilización de los regímenes competitivos en América Latina a partir de 1977. En primer lugar, la propagación de una valoración normativa de la democracia y de un abandono de las preferencias de política pública radicales en las décadas de 1980 y 1990 facilitaron la aparición y la sostenibilidad de los regímenes competitivos. El cambio internacional de creencias sobre la deseabilidad de la democracia que tuvo lugar a partir de 1977 promovió un entorno más seguro para la política competitiva y un ambiente menos amistoso para los dictadores. La transformación de las preferencias de régimen y de

política pública aumentó la estabilidad de los regímenes competitivos allí donde existían y la probabilidad de que ocurrieran transiciones donde los regímenes eran autoritarios. Y, una vez en marcha, el éxito de las transiciones democráticas reforzó la creencia entre los actores locales de países vecinos de que acabar con los autoritarismos era posible.

Lo que resulta menos claro es si a partir de 1977 el impacto neto de los efectos de demostración variaron en una dirección favorable a la estabilización de la democracia. En la época anterior, las revoluciones cubana y nicaragüense habían demostrado tanto a la izquierda como a la derecha que la revolución era posible y, así, catalizaron la polarización y las acciones de ambos bandos. En cambio, resulta más difícil identificar efectos de demostración de peso durante la tercera oleada, a excepción del ascenso al poder de Hugo Chávez, que reafirmó la percepción de que es posible desafiar las políticas económicas orientadas al mercado y hallar rutas graduales para consolidar regímenes autoritarios competitivos y plebiscitarios. Los efectos de demostración no tuvieron en América Latina el drástico impacto que sí tuvieron en Europa occidental en 1848, en la región soviética en 1989-1991 y durante la primavera árabe de 2011-2012 (Weyland, 2014).

En tercer lugar, a partir de 1990, los Estados Unidos, la OEA y otras organizaciones intrarregionales como el Mercosur convencieron a algunos actores de unirse a las coaliciones prodemocráticas y a otros de abstenerse de participar en coaliciones golpistas. Estos actores internacionales idearon medios más eficaces para recompensar a los regímenes competitivos y castigar abiertamente a los autoritarios. Como resultado, los actores locales en América Latina que, de otro modo, tal vez habrían prestado oído a las dictaduras, se convencieron de que sería más probable materializar sus preferencias de política pública a través de un régimen competitivo que con una dictadura. Estos incentivos internacionales para respaldar la democracia y reducir la probabilidad de regresiones autoritarias incrementó

los beneficios de política pública de algunos actores locales en regímenes competitivos. De este modo, reforzaron la estabilidad de los regímenes competitivos.

En cuarto lugar, de 1953 a 1977, los Estados Unidos nunca se opusieron a los golpes de Estado y a menudo los apoyaron activamente, en contra de los gobiernos democráticos de izquierda. Este comportamiento envalentonó a dictadores potenciales y fortaleció a los dictadores que ya estaban en el poder. En cambio, a partir de 1977, a excepción de la primera presidencia de Ronald Reagan (1981-1985), los Estados Unidos a menudo fortalecieron a los actores prodemocráticos y pocas veces alentaron a los actores golpistas⁶. Esta postura se correspondió con una creciente cooperación internacional con actores democráticos: la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional expandió la asistencia a la democracia en América Latina y el Caribe de 93 millones de dólares en 1990 (el primer año para el que existen datos sistemáticos), a 157 millones en 2005 (en dólares constantes del año 2000; Azpuru *et al.*, 2008, p. 56).

En quinto lugar, algunos actores internacionales que al mismo tiempo son también actores locales devinieron prodemocráticos. La Iglesia católica y las redes internacionales de derechos humanos evolucionaron de manera mucho más favorable para la democracia. Así, la Iglesia católica adoptó una postura más favorable a la democracia en las décadas de 1970 y 1980 de la que había tenido, aunque con importantes diferencias según el país. Si bien habían existido grupos de derechos humanos antes de los años setenta, entre mediados y fines de esta década se creó una red de derechos humanos.

⁶La excepción más notable fue Venezuela en 2002, donde, inicialmente, los Estados Unidos apoyaron el golpe de Estado que pretendió derrocar a Hugo Chávez.

Por último, se redujo la frecuencia de las intervenciones militares de Estados Unidos, que pasaron de ser casi siempre perjudiciales para la democracia antes de 1977, a ser más favorables para ella durante la tercera oleada. Antes de 1978, varias intervenciones militares estadounidenses habían dado fin a regímenes competitivos o habían logrado impedir su existencia, y muy pocas tuvieron intenciones o efectos democratizadores. A partir de 1978, las únicas dos intervenciones militares estadounidenses en América Latina —la invasión de Panamá en 1989 y de Haití en 1994— dieron por resultado la caída de dictadores y la instauración de regímenes competitivos.

Estos cambios favorables en el entorno regional aceleraron la veloz transformación democrática de América Latina a partir de 1977. Sin embargo, estas transformaciones no fueron causa suficiente de esta transformación. La difusión internacional influye en las preferencias normativas de régimen y en las orientaciones de política pública de los actores locales, pero no las sustituye. Los efectos de las fuerzas internacionales pueden frustrarse o agravarse en función de los actores locales. Los instrumentos directos que despliegan los actores internacionales a menudo impiden las rupturas más flagrantes de regímenes competitivos, pero no son capaces de impedir las formas más sutiles de erosión democrática. ■

BIBLIOGRAFÍA

Ameringer, C. D. (1996). *The Caribbean Legion: Patriots, Politicians, Soldiers of Fortune, 1946-1950.* University Park: Pennsylvania State University Press.

———. (2000). *The Cuban Democratic Experience: The Auténtico Years, 1944-1952.* Gainesville: University Press of Florida.

Azpuru, D., Finkel, S. E., Pérez-Liñán, A. y Seligson, M. A. (2008). *What Has the United States Been Doing?* *Journal of Democracy* 19(2), 150-159.

Barber, W.F., y Ronning, W. N. (1966). *Internal Security and Military Power: Counterinsurgency and Civic Action in Latin America.* Columbus: Ohio State University Press.

Beissinger, M. R. (2007). *Structure and Example in Modular Political Phenomena: The Diffusion of Bulldozer/Rose/Orange/Tulip Revolutions.* *Perspectives on Politics*, 5(2), 259-276.

Benevides, M. V. de M. (1981). *A UDN e o Udenismo: Ambigüidades do Liberalismo Brasileiro (1945-1965).* Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Bosoer, F. (2011). *Braden o Perón. La historia oculta.* Buenos Aires: El Ateneo.

Brinks, D. y Coppedge, M. (2006). *Diffusion Is No Illusion: Neighbor Emulation in the Third Wave of Democracy.* *Comparative Political Studies*, 39(4), 463-489.

Brown, A. (2000). *Transnational Influences in the Transition from Communism.* *Post-Soviet Affairs*, 16(2), 177-200.

Bunce, V., y Wolchik, S. (2011). *Defeating Authoritarian Leaders in Postcommunist Countries.* Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.

Castañeda, J. G. (1993) *Utopia Unarmed: The Latin American Left After the Cold War*. Nueva York: Alfred A. Knopf.

Child, J. (1980). *Unequal Alliance: The InterAmerican Military System, 1938-1978*. Boulder, Colorado: Westview.

Coutinho, C. N. (1980). *A Democracia como Valor Universal*. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas.

Debray, R. (1967). *Revolution in the Revolution? Armed Struggle and Political Struggle in Latin America*. Nueva York: Grove Press.

Farer, T. (Ed.) (1996). *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Finkel, S., Pérez-Liñán, A. y Seligson, M. A. (2007). *Effects of U.S. Foreign Assistance on Democracy Building, 1990-2003*. *World Politics*, 59(3), 404-439.

Gibson, E. L. (1996). *Class and Conservative Parties: Argentina in Comparative Perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Gillespie, R. (1982). *Soldiers of Perón: Argentina's Montoneros*. Oxford: Clarendon Press.

Gleditsch, K. S. (2002). *All International Politics Is Local: The Diffusion of Conflict, Integration, and Democratization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Gleditsch, K. S., y Ward, M. D. (2006). *Diffusion and the International Context of Democratization*. *International Organization*, 60(4), 911-933.

Guadagni, A. A. (2007). *Braden o Perón*. Buenos Aires: Sudamericana.

Guevara, E. (Che). (1961).

On Guerrilla Warfare. Nueva York. Frederick A. Praeger.

Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century.* Norman: University of Oklahoma Press.

Inglehart, R. (1990). *Culture Shift in Advanced Industrial Society.* Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

— (1997). *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies.* Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

Keck, M. E., y Sikkink, K. (1998). *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics.* Ítaca, Nueva York: Cornell University Press.

Konder, L. (1980). *A Democracia e os Comunistas no Brasil.* Río de Janeiro: Graal.

Kuran, T. (1991). *Now Out of Never: The Element of Surprise in the East European Revolution of 1989.* *World Politics*, 44(1), 7-48.

Lamounier, B. (1981). *Representação Política: A Importância de Certos Formalismos*, en B. Lamounier, F. C. Weffort y M. V. Benevides (Eds.). *Direito, Cidadania e Participação* (pp. 230-257). San Pablo: T.A. Queiroz Editor.

Levitsky, S., y Way, L. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War.* Cambridge: Cambridge University Press.

Lohmann, S. (1994). *The Dynamics of Information Cascades: The Monday Demonstrations in Leipzig, East Germany, 1989-91.* *World Politics*, 47(1), 42-101.

Lowenthal, A.F. (1991). *The United States and Latin American Democracy: Learning from History*, en A.F. Lowenthal (Ed.). *Exporting Democracy: The United States and Latin America, Themes and Issues* (pp. 243-265). Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Mainwaring, S, y Pérez-Liñán, A. (2020). *Democracias y dictaduras en América Latina: Surgimiento, supervivencia y caída*. México: Fondo de Cultura Económica.

Moyano, M. J. (1995). *Argentina's Lost Patrol: Armed Struggle, 1969-1979*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.

O'Laughlin, J., Ward, M., Lofdahl, C., Cohen, O., Brown, D., Reilly, D., Gleditsch, K. y Sin, M. *The Diffusion of Democracy, 1946-1994*. *Annals of the Association of American Geographers*, 88(4), 545-574.

Ollier, M. M. (2009). *De la revolución a la democracia. Cambios privados, públicos y políticos de la izquierda argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI/Universidad Nacional de San Martín.

Pevehouse, J. C., (2002a) *With a Little Help from My Friends? Regional Organizations and the Consolidation of Democracy*. *American Journal of Political Science*, 46(3), 611-626.

———. (2002b). *Democracy from the Outside-In? International Organizations and Democratization*. *International Organization*, 56(3), 515-549.

———. (2005). *Democracy from Above? Regional Organizations and Democratization*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pridham, G. (Ed.). (1991). *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transition in Southern Europe*. Nueva York: St. Martin's.

———. (1997). *Building Democracy? The International Dimension of Democratization in Eastern Europe*. Nueva York: Leicester University Press.

Roberts, K. (1998). *Deepening Democracy? The Modern Left and Social Movements in Chile and Peru.* Stanford, California: Stanford University Press.

Schoultz, L. (1981). *Human Rights and United States Policy toward Latin America.* Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

Schwartzberg, S. (2003). *Democracy and US Policy in Latin America during the Truman Years.* Gainesville: University of Florida Press.

Sikkink, K. (2004). *Mixed Signals: U.S. Human Rights Policy and Latin America.* Ítaca, Nueva York: Cornell University Press.

Starr, H. (1991). *Democratic Dominoes: Diffusion Approaches to the Spread of Democracy in the International System.* *Journal of Conflict Resolution*, 35(2), 356-381.

Stepan, A. (1971). *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil.* Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

——. (1986). *Paths toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations*, en G. O'Donnell, P. C. Schmitter y L. Whitehead (Eds.). *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy* (parte 3, pp. 64-84). Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Vinhas, M. (1982). *O Partido: A Luta por um Partido de Massas 1922-1974.* São Paulo: Hucitec.

Walker, I. (1990). *Socialismo y democracia: Chile y Europa en perspectiva comparada.* Santiago: CIEPLAN/Hachette.

Weffort, F. C. (1984). *Por Que Democracia?* São Paulo: Brasiliense.

Weyland, K. (2010). *The Diffusion of Regime Contention in European Democratization, 1830-1940.* *Comparative Political Studies*, 43(8-9), 1148-1176.
———. (2014). *Making Waves: Democratic Contention in Europe and Latin America since the Revolutions of 1848.* Cambridge: Cambridge University Press.

Whitehead, L. (1986). *International Aspects of Democratization*, en G. O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead (Eds.). *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy* (parte 3, pp. 3-46). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
———. (1991). *Democracy by Convergence and Southern Europe: A Comparative Politics Perspective*, en G. Pridham (Ed.). *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transition in Southern Europe* (pp. 45-61). Nueva York: St. Martin's Press.
———. (1996). *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, Oxford: Oxford University Press.

Wiarda, H. J. (2001). *The Soul of Latin America: The Cultural and Political Tradition.* New Haven, Connecticut: Yale University Press.

Wright, T. C. (1991). *Latin America in the Era of the Cuban Revolution.* Nueva York: Praeger.

EL RETO DE LA DEMOCRACIA DIGITAL

MGTER. ELAINE FORD

Agradezco al Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral por la gentil invitación. Y a todas las organizaciones que hacen posible este proyecto, entre ellos la oficina de la Fundación Konrad Adenauer en Panamá (KAS).

A través de este "paper" deseo hacer referencia a mi libro "El reto de la democracia digital. Hacia una ciudadanía interconectada", publicado a mediados del 2019 en Lima. Con ello quiero repasar los principales conceptos referidos a la democracia digital y a la ciudadanía digital. Quiero así mostrarles los beneficios y todo lo positivo que nos ofrece la tecnología para lograr sociedades más inclusivas, prósperas; donde las libertades de los individuos se expanden y fortalecen.

Pero, al mismo tiempo, a través de este paper quisiera abordar los riesgos que implica también hacer uso de Internet y la tecnología, principalmente desde dos escenarios complejos que nos ha tocado lidiar: el COVID-19 y los procesos electorales. Muchos de los países latinoamericanos han tenido que experimentar elecciones en medio de una pandemia sin precedentes.

Sin más preámbulo, quiero comenzar haciendo referencia a la definición del "determinismo tecnológico", que sostiene que la tecnología es una fuerza que no se detiene, redefiniendo el mundo y los gobiernos de distintas maneras.

Esta misma fuerza o revolución tecnológica también va modificando:

- Cómo los núcleos de la sociedad interactúan.
- Cómo los individuos actúan, se expresan, se informan, se manifiestan.
- Y cómo las democracias adquieren ese nuevo formato con las características propias de la era digital. De los tiempos modernos.

Brown y Garson¹ decían: “La democracia no es un fenómeno estático y universal”. Por tanto, la democracia también va evolucionando, así como las formas o mecanismos de participación democrática. Simplemente pensemos en la historia y retrocedamos hasta el ágora ateniense, donde se tomaban las grandes decisiones en la antigua Grecia.

Esa forma de democracia directa hoy no funciona igual, pero la esencia es la misma. La necesidad de alzar la voz, de deliberar, de dar a conocer tu opinión, de influir en la toma de decisiones, de fiscalizar. Hoy ejercemos todas esas libertades y derechos inherentes al ser humano, pero desde otros espacios, y esos son los espacios online. El cambio es inminente y debemos saber adaptarnos.

Entonces la democracia digital o e-democracia es la fusión de estas dos fuerzas: una tecnológica y otra relacionada al tipo gobierno y convivencia social, donde nos desenvolvemos en estos tiempos modernos. En medio de una revolución digital. Muchos siempre me preguntan ¿Qué es la democracia digital? porque les cuesta visualizar algo que no es tangible, que no lo puedes tocar, pero que sin embargo está presente en nuestra vida cotidiana y la ejercemos diariamente.

¹Ford, Elaine 2019: *El reto de la democracia digital. Hacia una ciudadanía interconectada*, Konrad Adenauer Stiftung (KAS) Perú JNE, ONPE, Lima, capítulo 1, p 35.

I. ¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA DIGITAL?

La democracia digital es poner Internet y la tecnología al servicio de la ciudadanía y la sociedad, para fortalecer los derechos y libertades de los individuos y favorecer los procesos de modernización e innovación en las entidades públicas.

Para poder hablar en términos de democracia digital, se deben dar unas condiciones básicas, que son necesarias para la interacción que podrá hacer el individuo con la tecnología.

A) Condiciones de la democracia digital

- *Democracias consolidadas*. Se requieren Estados que hayan consolidado sus sistemas democráticos, en materia de libertades y respeto a los derechos humanos.

- *Penetración de banda ancha*. Es necesario gozar de acceso a Internet. La conectividad se torna en una necesidad para sus poblaciones y, por ende, se requiere apostar por la inversión en infraestructura.

- *Economías en crecimiento*. Es el poder adquisitivo del que goza una población, para poder acceder a las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC). Esto es más evidente en sociedades donde hay progreso y desarrollo, que facilita la movilidad social.

- *Mayor oferta de TIC en el mercado*. Este punto está relacionado con el anterior, pues a mayor demanda habrá también mayor oferta de TIC. Asimismo, esto facilita la posibilidad de actualizar equipos, descargar aplicaciones, disponer de una variedad de dispositivos inteligentes que tengan múltiples funciones.

- *Una ciudadanía más activa*. Este aspecto es fundamental, porque justamente es Internet y las TIC lo que facilita y habilita el ejercicio de los derechos individuales en la esfera online.

B) Beneficios de la democracia digital

Desde hace más de ocho años promovemos la democracia digital y el uso responsable de Internet a través de múltiples líneas de acción, proyectos e iniciativas, porque creemos firmemente en sus beneficios. Evidentemente, también en los años de trabajo recorridos hemos identificado el surgimiento de riesgos y posibles amenazas que se dan globalmente, de los cuales también advertimos mediante la sensibilización, la educación y la capacitación. Analizaremos con más detenimiento más adelante en este “paper”.

Entre los principales beneficios que podemos destacar, considerando a la democracia y a la ciudadanía son los siguientes:

Reducir corrupción

Ante los altos índices de corrupción en América Latina y el Caribe (ALC), las diversas plataformas online deben servir a los gobiernos y autoridades para poder transparentar la información pública y fomentar las buenas prácticas relativas a la rendición de cuentas. Crear un clima de confianza, en donde también participen todos los actores.

Acceso a la información pública

Romper con la vieja cultura de secretismo, muy presente en ALC. Esto va de la mano con las políticas de transparencia. Es el derecho que posee todo individuo a difundir, buscar y recibir todo tipo de información. Los medios digitales, a través de Internet, deben ser las plataformas idóneas para poder transmitir la información y permitir el libre acceso a los contenidos de interés público.

Sociedad colaborativa

La tendencia de las sociedades modernas es la participación activa de los ciudadanos en los distintos gobiernos: central, regional, local. Es uno de los principios en Internet. A través de los procesos de cocreación se logra, por un lado, empoderar al ciudadano y, por otro, legitimar a la autoridad.

Democracia directa

Tal como lo he mencionado en líneas anteriores, las nuevas tecnologías de la información, junto a los medios sociales de Internet, están fomentando un nuevo tipo de democracia directa, que se concibe por la manera cómo los ciudadanos interactúan, se informan, se expresan, se movilizan a través de las redes sociales.

Democracia deliberada

Otro beneficio importante que nos ofrece Internet y las TIC es la posibilidad de enriquecer el pensamiento y el conocimiento por medio del flujo de ideas, del intercambio de puntos de vista y de opiniones. Esto, por supuesto, favorece el debate público, la construcción y la calidad de los contenidos. Contribuye con la Sociedad de la Información y Conocimiento que se desea construir.

Inclusión, igualdad y no discriminación

Conforme la brecha digital vaya disminuyendo en los países, el acceso a Internet va a permitir mayor inclusión a aquellos grupos minoritarios, vulnerables, marginados, discapacitados o lejanos a las grandes urbes. Hay muchos esfuerzos globales sobre esto, porque aún falta conectar a la mitad de la población y eso es una gran preocupación porque la gente que no accede a Internet está siendo muy postergada. En el marco de UNESCO y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), hay muchos esfuerzos dedicados a ello, como lo son todo lo vinculado a Internet Universality y las recientes coordinaciones para impulsar la cooperación digital en el seno de la ONU.

Modernización del Estado o transformación digital

El uso de la nueva tecnología en la administración pública permitirá la modernización del Estado, haciéndolo más eficiente. Hoy en día la gestión pública en América Latina requiere adaptarse a la era digital y poder consolidar sus políticas de digitalización. Se requieren más esfuerzos para mayor acceso y conectividad. También el cambio de

"mindset" entre sus funcionarios y mayor voluntad política de parte de las autoridades.

II. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR CIUDADANO 2.0?

Hoy en día la ciudadanía está interconectada y es interdependiente. Se habla mucho de un ciudadano digital o ciudadano 2.0, que no es otra cosa que los individuos que han logrado su empoderamiento a través de la tecnología y el uso de Internet.

En la última década hemos sido testigos del surgimiento de una nueva ciudadanía. A continuación se describe mejor:

(Ver cuadro I en página siguiente)

A) ¿Qué es la e-participación?

A través de las redes sociales se ha democratizado la participación ciudadana, la cual incide directamente en la construcción del espacio público y, consecuentemente, en las decisiones que se pueden tomar. El ciudadano se siente empoderado para alzar su voz, transmitir sus sentimientos: su malestar o satisfacción; se siente capaz de fiscalizar e involucrarse en la esfera pública. Y la suma de ciudadanos podrán generar una corriente de opinión, con la fuerza suficiente para generar cambios. Son, entonces, las redes el mejor vehículo, accesible, cercano, amigable, para trasladar toda esta efervescencia colectiva. Son los rasgos de las redes lo que ayuda a impulsar este cambio:

- por su capacidad de difusión,
- su rapidez,
- largo alcance para llegar a miles de personas de manera simultánea,
- a tiempo real,
- y a cero costo.

Cuadro I

<ul style="list-style-type: none"> ■ Ha surgido un nuevo ciudadano en un entorno tecnológico, innovador y competitivos.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Un ciudadano se ha adaptado muy bien a los avances tecnológicos.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Un ciudadano digital que permanentemente está recibiendo información.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Un ciudadano que no es solo observador de la realidad.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Un ciudadano digital que busca un cambio y que quiere aportar.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Un ciudadano que se involucra en los asuntos públicos, participa, controla, fiscaliza.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Un ciudadano capaz de expresarse, manifestarse, movilizarse y movilizar gente
<ul style="list-style-type: none"> ■ Un ciudadano multitask, que puede hacer muchas cosas al mismo tiempo, porque la tecnología se lo permite.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Un ciudadano capaz de crear nuevos emprendimientos, startups, organizarse desde la sociedad civil y formar nuevas agrupaciones políticas.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Un ciudadano digital que demanda a un nuevo tipo de autoridad y nuevos liderazgos.

Fuente: desarrollado por Elaine Ford.

Otros beneficios de la participación ciudadana en línea o e-participación:

- Horizontalidad, no hay jerarquías ni escalafones,
- Opiniones pesan igual,
- Se desconcentra el poder.

Hay una simetría respecto del ejercicio de facultades que se ejercen libremente en el ámbito online. Hay otras formas de ejercer e-participación en tiempos modernos, tales como:

- Wikipedia, gran ejemplo en la construcción, de contenido colaborativo,
- Periodismo ciudadano,
- Activismo digital.

B) Casos emblemáticos de participación ciudadana en el Perú²

A continuación se describen una serie de casos en el Perú que demuestran cómo a través de Internet y las TIC se logró canalizar el sentimiento ciudadano que finalmente se trasladó al plano offline. En este sentido, es necesario reforzar la idea de que para lograr un cambio en la sociedad (sea cual sea) es fundamental conectar el plano online con el offline.

Caso "La Repartija" (2013)

A mediados del año 2013, el Congreso de la República del Perú eligió a cinco altos funcionarios públicos: los miembros del Banco Central de Reserva, la Defensoría del Pueblo y a los magistrados del Tribunal Constitucional, favoreciendo sus intereses políticos y el intercambio de favores entre las bancadas, sin demostrar objetividad ni una conducta ética en el nombramiento de los mismos. Esta elección fue denunciada como "La Repartija".

²Ford, Elaine 2019: *El reto de la democracia digital. Hacia una ciudadanía interconectada*, Konrad Adenauer Stiftung (KAS) Perú JNE, ONPE, Lima, capítulo 2, p 62.

Ante ello, el rechazo de la población fue unánime que se dejó sentir en las redes sociales y en las calles, bajo el hashtag #TomaLaCalle. Las movilizaciones masivas compuestas por jóvenes, estudiantes, artistas, periodistas, activistas, organizaciones sociales, tuvieron tal impacto que los altos funcionarios recién nombrados renunciaron a sus cargos, de manera que los parlamentarios anularon la decisión tomada.

Quizás este fue el primer caso emblemático a nivel nacional que marcó un precedente y dio muestra del real efecto de las redes sociales para poder movilizar gente y difundir una clara posición ciudadana sobre el procedimiento de los parlamentarios.

Caso "Ley Pulpín" (2014)

Se trata de la Ley de Trabajo Juvenil, Ley 30288, que fue aprobada en diciembre de 2014 con el propósito de dar un régimen especial laboral a los jóvenes entre 18 y 24 años de edad, quienes representan una población de más de 3.8 millones de habitantes. Entre las medidas se encontrarían no otorgarles la Compensación por Tiempo de Servicio (CTS) y las gratificaciones que suelen darse a los empleados, de acuerdo a la normativa laboral peruana. Adicionalmente, solo se les pagaría 15 días por sus vacaciones anuales.

Tal situación generó la indignación de los jóvenes peruanos a nivel nacional, quienes mediante el uso de las redes sociales lograron convocar a cinco multitudinarias marchas a nivel nacional, situación que finalmente generó que el propio Ejecutivo derogue la mencionada ley.

Ese caso es una excelente muestra del poder que pueden representar los medios digitales, en donde el ciudadano se convierte en el protagonista del cambio.

Caso #NiUnaMenos (2016)

Fueron dos sentencias judiciales en el 2016 que dejaron en libertad a dos hombres que agredieron ferozmente a su pareja, lo que desencadenó la creación de la página en Facebook #NiUnaMenos, inspirada en movimientos de otras latitudes con el ánimo de denunciar el maltrato y la violencia hacia la mujer.

La página en Facebook #NiUnaMenos en tan solo días logró convocar a decenas de miles de mujeres dispuestas no solo a marchar el 13 de agosto de 2016 en protesta a los fallos judiciales, sino a dar su testimonio respecto a alguna experiencia de violencia o abuso sexual que hayan vivido. #NiUnaMenos se convirtió así en la mejor muestra de solidaridad colectiva y, además, en un mecanismo de protesta a tanta violencia, injusticia e impunidad que aún se vive en el Perú³.

El eslogan “Tocan a una, tocan a todas” ha cobrado fuerza en estos años. La página en Facebook en el primer trimestre de 2019 contaba con más de 165 mil seguidores.

Pero el punto de análisis de este caso es examinar el cambio que logró una iniciativa que fue gestada en las redes sociales. A partir de entonces, la sociedad peruana abrió los ojos frente a una realidad que golpeaba día a día a un gran porcentaje de mujeres en el Perú.

#NiUnaMenos ha permitido poner este tema en la agenda pública, generando la reacción de los diversos actores nacionales para tomar cartas en el asunto. Es un tema en donde la sociedad en su conjunto debe actuar a fin de prevenir estas agresiones hacia la mujer, que pueden ser: físicas, sexuales, verbales, psicológicas e, incluso, hasta la muerte.

³Ford, Elaine (2016), “Ni un megabyte menos”, en *Lucidez.pe* (Lima), 25 de julio.
<http://lucidez.pe/opinion/ni-un-megabyte-menos-por-elaine-ford/>

Caso #FueraChavarry (2018-2019)

En junio de 2018, la Junta de Fiscales Supremos eligió al nuevo fiscal de la Nación, Pedro Chávarry, quien en ese momento ya estaba siendo cuestionado por graves hechos de corrupción que involucraba a la justicia peruana. Dicho caso salió a la luz pública a partir de una serie de audios que mostraban a exconsejeros del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), un exmagistrado de la Corte Suprema e, incluso, empresarios incurriendo en presuntos actos de corrupción, en especial, con los delitos de tráfico de influencias y otros relacionados ⁴.

Estos audios dieron a conocer que dentro del sistema de justicia –en especial de las más altas autoridades– habría funcionado un banco de favores, guiado por intereses personales en desmedro del interés público. Los principales delitos investigados son el de tráfico de influencias, organización criminal, cohecho activo y pasivo, entre otros, así como también se encuentra en análisis la prerrogativa de la inmunidad que protegía de investigaciones a las más altas autoridades del sistema de justicia ⁵.

Por tanto, el nuevo nombramiento generaba el rechazo de parte de la población, quienes criticaban los actos de corrupción denunciados. Desde que asumió su cargo, en las redes sociales se empezaron a viralizar mensajes con el hashtag #FueraChavarry, que ocupaban los primeros lugares de las tendencias.

Adicionalmente, el Fiscal Chávarry empezó a cuestionar la labor que emprendían en ese momento los fiscales encargados de la investigación del caso Lava Jato, vinculados a la empresa brasilera Odebrecht.

⁴“Cuellos Blancos del Puerto: revisa el reporte actualizado del #ObservatorioAnticorrupción”, Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP, Lima, 2 abril 2019.

<http://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/caso-cuellos-blancos-del-puerto-revisa-el-reporte-actualizado-del-observatorioanticorrupcio>

⁵Ibid.

Se trataría de los fiscales José Domingo Pérez y Rafael Vela, quienes fueron destituidos de sus funciones la noche del 31 de diciembre de 2018 por el mismo fiscal Chavarry. Dicho hecho generó la indignación de las masas quienes esa misma noche, a pesar de tratarse de una fecha especial, salieron a las calles a protestar y convocaron a diversas manifestaciones masivas en los días siguientes. Las protestas se realizaron simultáneamente en diversas ciudades del país, además de Lima, entre ellas: Arequipa, Ayacucho, Chimbote, Cusco, Huancayo, Huánuco, Huaraz, Iquitos, Piura, Puerto Maldonado, Trujillo.

En este contexto, el presidente del Perú presentó un proyecto de ley que declaró en emergencia al Ministerio Público, suspendiendo las funciones y atribuciones del fiscal de la Nación y fiscales supremos.

La indignación ciudadana, de los colectivos y movimientos nacionales fue de gran envergadura, que finalmente generó la renuncia de Pedro Chávarry como fiscal de la Nación. En todo este escenario, las redes sociales funcionaron como motor de indignación que desencadenó esta sucesión de hechos en tan solo días. Significó un rechazo rotundo a la corrupción y a las autoridades involucradas. Los comunicados y advertencias siempre emplearon estas plataformas digitales como medio de denuncia. Es un claro ejemplo de la conexión entre el mundo online y offline, con un resultado concreto, de acuerdo a la exigencia de las masas.

III. RIESGOS EN EL ESPACIO ONLINE

A) Polarización y odio en la red

Conforme se acercan las elecciones, el clima en las redes sociales se vuelve más hostil. La polarización es una de las características más evidentes en estos espacios online, que inducen al choque de sentimientos, a la confrontación de ideas antagónicas y, lo que es peor aún, refuerzan los discursos de odio o hatespeech. Esto es una señal de alarma, que despierta la preocupación en las altas autoridades globales, pues

sabemos que en las redes la velocidad, el alcance y el impacto en la difusión de contenido es superior a los canales tradicionales, generando su viralización en tiempo real. Por tanto, los discursos de odio son un gran desafío que atender en estos tiempos de digitalización.

¿Habría que preguntarnos cuál es la razón detrás de estos discursos? ¿Por qué son una tendencia en las sociedades modernas? Las razones pueden ser varias, pero hay que entender primero la crisis actual que vive la democracia como sistema político. El Latinobarómetro en su estudio, realizado en el 2018, nos demuestra que desde el año 2010 hay una declinación progresiva, alcanzando un apoyo a la democracia de solo 48% para el año 2018. Esto, a su vez, se da de manera inversa y simultánea con el aumento de ciudadanos que se declaran “indiferentes” al tipo de régimen, que no es otra cosa que un alejamiento de la política⁶.

Pero esta desconfianza hacia la democracia no es fortuita. Las clases políticas dirigentes y los sistemas de partidos políticos no han tenido un buen performance a lo largo de las décadas, erosionando a las instituciones y, especialmente, la confianza ciudadana que ha sido depositada en ellas. De manera tal que esta situación va acompañada de un aumento a la desafección hacia las instituciones y los partidos políticos.

Y un tercer elemento en este escenario es el auge de las redes sociales, que se convierten en las mejores plataformas para canalizar y amplificar los discursos de los líderes políticos, muchas veces mensajes populistas, con una retórica explosiva, con ideas extremistas y controversiales. Incluso, líderes que contribuyen a la desinformación a fin de lograr sus propósitos electorales. Casos hay muchísimos en América Latina y el mundo entero. Líderes populistas, de izquierda o de derecha,

⁶Tomado del libro “Internet y pandemia en las Américas. Primera crisis sanitaria en la era digital”, artículo Elaine Ford “La pandemia: entre populismos y desinformación”, p. 64, 2020.
<https://democraciadigital.pe/publicaciones>

coinciden en encantar a los desencantados con discursos que desafían al *statu quo* y con ofrecimientos que escapan de lo convencional.

Es ahí cuando se recurre con mayor frecuencia a la lucha de poder en las redes sociales, donde es frecuente observar una guerra de hashtags, likes y retuits. Esta polarización política en las redes se torna agresiva, ofensiva y no contribuye a sostener una deliberación con respeto y tolerancia. Para tener una idea, los siguientes hashtags estuvieron entre los primeros puestos del ranking de tendencias en Twitter en el Perú en vísperas a las elecciones del 11 de abril de 2021:

- #InhabilitenAVizcarra
- #CongresoVerguenzaNacional
- #CongresoDeMiserables
- #VizcarraTraidor
- #MoradosNuncaMas
- #KeikoMentirosa
- #FueraCachay
- #ElPeorGobiernoDeLaHistoria
- #Miserable
- #Caradura

En cada uno de ellos se aprecia el ánimo de agredir y descalificar. Hay una carga emocional negativa muy fuerte, y es esta la puerta abierta para fomentar los discursos de odio en todas sus dimensiones: muchas veces promovido por los mismos líderes políticos, como también por la colectividad de usuarios que comentan, comparten y viralizan el contenido.

En los últimos tiempos, la comunidad internacional ha sido testigo de la presencia de líderes populistas que alientan la supremacía blanca, composicionesultraconservadoras, nacionalistas, proteccionistas, y que suelen alentar sentimientos como la xenofobia, homofobia, misoginia

o antisemitismo. Ante escenarios electorales, es necesario advertir sobre los riesgos y mostrar que la libertad de expresión es un derecho fundamental inherente a todos nosotros, pero también tiene alcances y límites. Y entre estos límites está *“la prohibición de toda propaganda a favor de la guerra y de toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia”*, tal como señala nuestra Constitución Política.

Esto se consagra también en los instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos. Y, evidentemente, se extiende tanto en el plano offline como online, puesto que los derechos digitales se basan en las normas y mecanismos ya vigentes. Asimismo, desde las Naciones Unidas, en septiembre de 2020 se aprobó la Hoja de Ruta en Cooperación Digital, que incluye a los discursos de odio como uno de los principales desafíos de la digitalización. A nivel político, hay una gran responsabilidad para evitar caer en estos escenarios, que solo deterioran la convivencia ciudadana y dañan los cimientos de una sociedad diversa y plural.

B) Desinformación online

A lo largo de la historia de la humanidad, la libertad de expresión ha sido el derecho humano más vulnerado. Hoy, en tiempos modernos, esta situación permanece y se da también en el plano online.

En la actualidad, en el mundo se producen acciones nefastas contra este derecho inherente al ser humano, que van desde la censura, los bloqueos, los apagones, el control, el espionaje, la vigilancia, entre otros. Son prácticas que se observan con mayor fuerza bajo regímenes autoritarios o totalitarios. También se aprecia en sistemas democráticos, lo cual despierta la preocupación. Justamente, las razones detrás de este tipo de prácticas es detener protestas, silenciar a la oposición, controlar elecciones, censurar información, entre otros; que atentan contra las libertades fundamentales de los individuos.

La desinformación es también una de las grandes preocupaciones en tiempos digitales. Si bien esta se ha dado en todos los tiempos, la manera cómo esta se da en un entorno online despierta las alertas en las autoridades mundiales, porque son las plataformas digitales los principales canales para que el contenido no veraz sea viralizado rápidamente, a tiempo real, con un largo alcance bajo el poder de las redes sociales.

Desde Democracia Digital hemos trabajado mucho este tema. Hemos publicado distintos documentos e instrumentos que sirvan a la ciudadanía a estar prevenidas frente a esta situación. De igual forma, hemos capacitado a diversas audiencias, advirtiendo sobre los riesgos de la desinformación, especialmente en contextos de elecciones.

Son en tiempos de elecciones cuando tienden a proliferar las noticias falsas o “fake news” para descalificar al contrincante, y con la intención de persuadir a los individuos y manipular la elección. Las “fakes news” pueden incluso desestabilizar a un gobierno y poner en riesgo a la democracia.

Las noticias falsas o “fake news” tienen el propósito de difundir información que no es real, pero verosímil y creíble. Su intención es manipular las acciones y el pensamiento de los individuos, generando una atmósfera de temor y pánico, que bloquea el raciocinio y el juicio crítico. Los casos son muchísimos y cada vez más comunes, acorde a la era digital.

C) La desinformación en pandemia por COVID-19

Hoy la realidad es doblemente preocupante por el contexto de la pandemia a causa del COVID-19. A la fecha son más de 150 millones de casos de contagios en el mundo y más de tres millones de muertes⁷, cifras estremecedoras que se dan, incluso, en medio del desarrollo

⁷Cifras tomadas de *Worldometers.info* al 29 abril de 2021.

de las vacunas y el proceso de inoculación. Son los países de América Latina, quizás, los más golpeados, considerando la precariedad de sus sistemas sanitarios y las medidas implementadas por sus gobernantes. A ello se suma la demora en las negociaciones y compra de las vacunas a las grandes farmacéuticas.

Pero lo alarmante de este escenario es que en medio de esta tragedia global, la desinformación se ha desarrollado en su máximo esplendor, generando una doble preocupación para las autoridades, médicos y científicos, pues se trata de un virus del que se sabe poco. Por tanto, la información que se difunde contribuye a la desinformación, y puede ser una gran amenaza a la salud pública. Frente al COVID-19, la desinformación y las “fake news” implican otro tipo de riesgos que socavan la integridad del individuo, la cohesión social y afectan las medidas de salud pública. Al recibir información que no es veraz suele suceder lo siguiente:

Cuadro II

a) Se desbloquea la capacidad de los individuos de tomar buenas decisiones,
b) se genera desconfianza sobre las medidas implementadas por las autoridades,
c) se cuestiona al gobierno, medios de comunicación e instancias oficiales,
d) se crea contradicción en la población porque no saben a quién creer,
e) se exacerba el pánico y, lo que es peor aún,
f) se pone en riesgo la salud y la seguridad de los individuos.

Fuente: desarrollado por Elaine Ford.

La desinformación solo obedece a intereses políticos o comerciales, pero por ningún motivo contribuye a aliviar la crisis sanitaria actual. Por ejemplo, se ha demostrado, mediante investigaciones, cómo tras una serie de noticias sobre un determinado problema, se ofrece un producto nuevo que resuelve ese problema. Es el caso de varias páginas en Facebook que incluían contenido alarmante sobre el virus, para posteriormente ofrecer la venta de material sanitario.

Adicionalmente, los “bots” o cuentas automatizadas por programadores tienen como propósito facilitar que las noticias falsas se hagan virales, por la cantidad de personas, en este caso “bots”, que comparten incesantemente el mensaje. Así los “bots” influyen también en el debate y espacio público, generando alto tráfico de temas, “hashtags” y generando tendencias en las redes.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha identificado la “desinfo-
demia” como una “segunda enfermedad” que acompaña a la pandemia del COVID-19, y que consiste en “una sobre abundancia de información, algunas veces precisa, otras no, que dificulta que las personas encuentren fuentes fidedignas y orientación confiable cuando la necesitan”⁸.

La Red Internacional de Verificación de Hechos (IFCN, por sus siglas en inglés) ha logrado construir una base de datos denominada CoronaVirusFacts con más miles de hechos verificados a la fecha, provenientes de 70 países y en 40 idiomas⁹. La tendencia de falsedades va en aumento, lo que aparentemente es directamente proporcional al veloz incremento de los casos de personas infectadas en el globo.

⁸Informe UNESCO “Periodismo, libertad de prensa y COVID-19”, 2020
https://en.unesco.org/sites/default/files/unesco_covid_brief_es.pdf?fbclid=IwAR3SgBN1CTNnda5KH72S3ORtN9pXBJRmlxB81rLIYZiz1sHH3_mhQwS7KBu

⁹The International Fact-Checking Network (IFCN) <https://www.poynter.org/ifcn/>

D) La desinformación en tiempos de elecciones

Como se ha examinado, la desinformación es tremendamente dañina. Lo es doblemente dañina si sucede en medio de elecciones. Pero, adicionalmente, recuerden que la desinformación no llega sola. Esta trae consigo una serie de prácticas, que ya suelen ser recurrentes en el escenario online. Como lo es el uso de “trolls”, “bots”, cuentas falsas; la viralización de noticias falsas o “fake news”; prácticas como los filtros burbujas o la tribalización y, además, la hiperpolarización que convierte a la esfera online en un campo de batalla. Todo esto afecta la construcción de ciudadanía y, qué decir, a la democracia.

Pero, lo que es peor, es que ante un proceso electoral de gran envergadura, la desinformación logrará manipular a la población para favorecer a un determinado candidato. En marzo 2021 hicimos un foro en el marco de nuestro Ciclo Electoral Democracia Digital y ahí presentamos un interesante documental brasileño, “La verdad de la mentira”, que muestra la maquinaria de desinformación construida, durante las elecciones en Brasil en el 2018, a favor del candidato Jair Bolsonaro.

Es realmente sorprendente entender cómo funciona esta maquinaria que intoxica los espacios “online” con “fake news” y cuentas con perfiles falsos, los cuales se insertan en comunidades reales que gozan de ideas o posiciones ya definidas, y así logran el propósito establecido. Claro está que no es fácil determinar quiénes están detrás de la desinformación, pero sí quiénes colaboran en la propagación de ese contenido. En el proceso electoral actual en el Perú, lo estamos viendo y cada vez con mayor intensidad.

En el mencionado documental, también se hace referencia a los matices de la desinformación. Una periodista allí describe los niveles utilizados cuando analizan y verifican la información. Estos son: verdadero, falso, impreciso, insostenible, exagerado, contradictorio y distorsionado. No todo es blanco o negro, por tanto, es de especial

relevancia poder discernir estas características para darnos cuenta de que detrás de las sutiles diferencias, también hay un objetivo que alimenta el ánimo de desinformar.

Pero la desinformación no siempre lleva impreso una mala intención. En estos tiempos de elecciones y pandemia, hemos visto distintos casos, que podrían clasificarse en tres grandes categorías: la primera es cuando efectivamente hay dolo y un ánimo de hacer daño. Ante esto recordemos que las noticias falsas obedecen a intereses políticos o comerciales. La segunda categoría es cuando las falsedades circulan por error. Nunca falta el despistado que, sin revisar el contenido, lo comparte sin mayor malicia. También lo hemos visto en algunos casos con la poca rigurosidad del periodismo para confirmar hechos. Y una tercera categoría está relacionada con las emociones, es decir, cuando una noticia es difundida por un familiar o alguien con quien compartimos creencias, como la fe cristiana. En estos casos raramente se refutará la veracidad del contenido. Lo cierto es que en todos los casos, la desinformación tiene un efecto adverso en la sociedad y los individuos.

En un segundo foro que realizamos en el marco de nuestro Ciclo Electoral Democracia Digital, se analizó con más detalle los esfuerzos desplegados por las distintas “bigtech”, entre ellas Facebook, Twitter y Google, a fin de evitar la desinformación en este contexto de elecciones y pandemia. Facebook mostró, como ante, un “post” falso. Este puede ser degradado a través de su penalización en el algoritmo de la red social, lo cual impide su circulación y su mayor alcance. Previamente, realizan una verificación del contenido con los medios locales. De esta manera se evita la censura. También han desarrollado una biblioteca de anuncios políticos, que son guardados por un periodo de siete años y permite saber quién paga dichos anuncios. Twitter hizo referencia a un aplicativo de Q&A (preguntas y respuestas), que pueden utilizar los políticos a fin de tener mayor interacción

con la ciudadanía y poder compartir información de primera mano, fidedigna, sobre sus propuestas de gobierno.

Google mostró su gran capacidad de desarrollar soluciones para estos escenarios adversos. Han creado FactCheck Explorer, un buscador que almacena los hechos falsos o imprecisos más viralizados y explica su situación real. Google también ha diseñado iniciativas para proteger de falsedades que no solo desinforman, sino que roban datos y vulneran la seguridad; y han creado un “Project Shield” (escudo) para evitar que los medios sean hackeados. Cabe mencionar también a DigiMente, un proyecto dirigido a niños y jóvenes, que les ayuda a distinguir si una información es verdadera o falsa.

Rodrigo Salazar Zimmermann, director ejecutivo del Consejo de la Prensa Peruana (CPP), sostuvo en el foro que el “fact-checking” que realizan los medios no va a eliminar las noticias falsas, porque desinformar es barato e inmediato, mientras que la verificación de hechos, desde la prensa, implica tiempo, recursos, un método de trabajo que va a una velocidad muy dispar. Lo dice sobre la base de su experiencia en Perú Check, plataforma creada por el CPP para verificar noticias falsas.

Frente a esto último y ante iniciativas como DigiMente, es importante dejar claro la necesidad de dar énfasis en la educación y la sensibilización para formar ciudadanos digitales responsables, que estén en capacidad de usar su juicio crítico y raciocinio, y que sean ellos mismos quienes determinen la veracidad del contenido, y así no sean fácilmente manipulados.

Desde Democracia Digital estamos muy comprometidos con esta misión y lo venimos haciendo desde hace varios años. Las soluciones y herramientas tecnológicas que se diseñen servirán siempre como complemento y contribuyen a mitigar el efecto de las noticias falsas y la desinformación. Sin embargo, recuerden que estas

acciones recaen principalmente en el individuo; de manera tal que su accionar es y será decisivo para enfrentar de la mejor manera esta problemática en la era digital.

E) Medidas implementadas para mitigar la desinformación¹⁰

Las soluciones deben darse desde los distintos frentes, pues es un tema complejo, donde los diversos actores tienen un grado de compromiso y responsabilidad. A continuación se detallan las principales medidas implementadas desde cuatro frentes, especialmente en tiempos de pandemia por COVID-19.

Desde las corporaciones de tecnología

Las diversas corporaciones de tecnología o redes sociales han tenido reacciones rápidas en este contexto de pandemia para enfrentar de la mejor manera la desinformación y la propagación de información falsa. Tienen un deber y una alta responsabilidad, considerando que la ciudadanía pasa muchas horas al día conectada y usa en gran medida las principales plataformas digitales.

De acuerdo con el Informe de UNESCO¹¹, en términos generales, las corporaciones de tecnología han apoyado en:

- Moderación de contenido.
- Donaciones importantes a "fact-checkers" y periodistas.
- Orientando a usuarios hacia información oficial sobre salud.
- Políticas de publicidad prohibiendo anuncios que incluyen desinformación sobre COVID-19.

¹⁰Tomado del libro "Entre información y conspiración. Comunicación digital en tiempos de crisis", artículo Elaine Ford "La desinformación y las fake news en tiempos de COVID-19", p. 59, 2020.

<https://democraciadigital.pe/publicaciones>

¹¹Ibid.

Siempre habrá mucho más que hacer por la importancia que estas tienen en la vida diaria de los usuarios de Internet, pero al menos es un importante esfuerzo que refleja el compromiso por atender estos temas.

Desde los gobiernos

Los gobiernos también tienen un papel central para mitigar la difusión de “fake news” y evitar la desinformación, pues esto puede jugarles en contra y dañar todos los esfuerzos implementados para combatir la crisis sanitaria. Por tanto, hay ciertas acciones que deben ser cruciales desde los gobiernos, tales como:

- Ser una fuente oficial de información constante, no solo a través de conferencias de prensa, como se suele ver en algunos países.
- Habilitar canales de información “online” con datos actualizados, oportunos, imparciales y veraces.
- Construir portales de datos abiertos para que sean reutilizados por la comunidad técnica, los desarrolladores y hackers cívicos.
- Poner en alerta sobre aquellos mitos, engaños y falsedades que circulan en la red.
- Instar al uso de fuentes oficiales: organizaciones internacionales, científicos y médicos.

Por ningún motivo los gobiernos deben hostigar a la prensa independiente ni usar la data recolectada para otros fines, más allá de atender la crisis sanitaria. Tampoco la solución es perseguir a periodistas, ni agredirlos verbalmente como sucede en algunos países, tales como Brasil o Estados Unidos. Ni mucho menos limitar la libertad de expresión.

Desde el periodismo y los “fact-checkers”

Esta pandemia ha dejado en evidencia la importante labor de los verificadores de hechos o datos, conocidos en inglés como fact-checkers, que trabajan para evitar la propagación o viralización de información falsa.

La prensa y los medios de comunicación también tienen un rol fundamental en la confirmación de hechos, en la verificación de fuentes, brindando información objetiva. Hay la necesidad de fortalecer la libertad de prensa y también la labor de los medios de comunicación, quienes sirven de contrapeso frente a la información que fluye en las redes sociales¹².

La prensa y los *fact-checkers* trabajan coordinadamente y se han creado alianzas entre las redacciones y redes globales para poder determinar con eficacia cuándo una noticia no es real, evitando así daños de diversa índole a la población. Tal como se mencionó en líneas más arriba, la IFCN ha logrado construir una base de datos denominada CoronaVirusFacts, con miles de hechos verificados a la fecha.

Desde la ciudadanía

Es muy importante que la ciudadanía actúe responsablemente en el entorno digital. Ante la desinformación y las noticias falsas, recae en el individuo el deber de: **a)** verificar el autor, **b)** la fuente, **c)** el sitio web, **d)** la fecha, **e)** confirmar los hechos con los medios y entidades oficiales, para así poder determinar la veracidad y calidad de la información. Recién, después de estos pasos, debiera decidir si la información debe ser compartida.

Las “fake news” deben ser atendidas desde diversos sectores, pero la acción responsable del ciudadano digital es crucial para detener el espiral de difusión y desinformación. Es necesario sensibilizar y educar a los individuos en términos de ciudadanía digital. Hay que enseñarles a ser ciudadanos digitales responsables y prepararlos para un mundo con tecnología. No significa enseñarles a usar una herramienta; es prepararlos para una sociedad llena de tecnología. Esto implica lo siguiente:

¹²Ford, Elaine 2019: *El reto de la democracia digital. Hacia una ciudadanía interconectada*, Konrad Adenauer Stiftung (KAS) Perú JNE, ONPE, Lima, p. 164

- Usar el pensamiento crítico,
- Usar la tecnología en términos positivos, con respeto, ética y empatía,
- Proteger la seguridad,
- Manejo de la privacidad,
- Reforzar la identidad digital.

Es necesario diseñar programas desde muy niños. Un buen ejemplo de ello es lo impulsado desde el 2016 por el Consejo de Europa, a través de programas intergubernamentales.

Como se aprecia a lo largo de este "paper", el esfuerzo para mitigar la desinformación y la propagación de "fake news" es desde diversos frentes, porque todos tienen un grado de responsabilidad. Ojalá este esfuerzo pueda ser coordinado de manera que permita llegar eficazmente al mayor porcentaje de las poblaciones, porque absolutamente todos son altamente vulnerables y pueden caer en el juego de recibir y compartir información que parece real, pero no lo es. Es así como el COVID-19 es una pandemia que ha sometido al mundo a una realidad que supera la ficción y la desinformación no contribuye a aliviar esta crisis.

153

F) ¿Las encuestas falsas pueden ser "fake news"?

Esta pregunta surge a raíz de las diversas encuestas que se han difundido durante el proceso electoral peruano. Encuestas falsas, *bambas*, *truchas*, *compradas*, *mermeleras* o *fake polls* son los calificativos despectivos que han recibido. Lo cierto es que la proliferación de estas, en su inmensa variedad, solo han minado la confianza de la ciudadanía hacia este instrumento de medición y generan incertidumbre frente a los posibles resultados electorales.

Cada día se propaga una nueva encuesta que opaca a la anterior y, lo que es peor, tiene el aval del medio que la publica y del mar de trolls dedicados a difundirla en las redes sociales, propiciando su viralización.

En el imaginario de las personas, ganarán los candidatos de la encuesta que más se difunde y comparte.

Cabe mencionar que la encuesta es una técnica de investigación social, que permite conocer las opiniones y actitudes de una colectividad. Ayudan a entender la realidad y a establecer tendencias. La primera encuesta la aplicó el periódico Harrisburg Pennsylvanian en 1824, al investigar sobre las preferencias de los ciudadanos de Wilmittown en los Estados Unidos¹³. Desde entonces, en los Estados Unidos y en el mundo, las encuestas han servido como instrumento de medición en las campañas electorales, y son insumo para el periodismo en su ejercicio diario, impactando así en la opinión pública.

Si en tiempos actuales le añadimos el factor de las nuevas tecnologías digitales para su difusión, más allá del periodismo tradicional, el alcance de las encuestas será mayor, en a tiempo real y, consecuentemente, con un gran impacto. La difusión de dichos resultados se masificará rápidamente y tendrá una incidencia en el espacio público, en la percepción de la ciudadanía y en las decisiones que pudieran tomar.

Pero ¿Son las fake polls “fake news”? En una reciente entrevista me hicieron esta pregunta, y creo que es importante ser enfáticos en señalar que si una encuesta tiene como propósito engañar, por supuesto que constituye una “fake news”.

Tal como ya he mencionado, es necesario recordar la clasificación de las noticias falsas existentes, es decir, hay aquellas que se comparten por error, sin una mala intención; pero hay otro tipo de noticias que son maliciosas, que buscan hacer daño con un propósito establecido, y se comparten deliberadamente. Esta misma clasificación es lo equivalente en inglés a los términos *misinformation* y *disinformation*, respectivamente.

¹³Ford Elaine “¿Son las fake polls fake news?”, publicado 9 de abril de 2021.
<https://democraciadigital.pe/blogs/articulo-son-las-fake-polls-fake-news>

Entonces, bajo esta premisa, cabe hacer la distinción entre aquellas empresas encuestadoras que son las que gozan de más prestigio, por los años de experiencia, por los métodos aplicados, por la rigurosidad de la muestra, por el bajo margen de error, entre otros aspectos. Hay una reputación detrás y una institución, con personas calificadas, quienes responden y dan la cara frente a los resultados expuestos. Sin embargo, hay otras encuestadoras que han sido creadas repentinamente con fines específicos, solo para favorecer a un determinado candidato, tergiversar la verdad y manipular a los electores. Nadie sabe quién está detrás de las mismas. Tal como sucede con las noticias falsas; no se sabe quién las crea, pero sí sabemos quiénes las comparten y difunden. Por tanto, no es difícil distinguir su procedencia y los intereses en juego.

Frente a contextos electorales, resulta imperativo actuar con mucha prudencia y responsabilidad. La más sabia recomendación es informarse adecuadamente sobre los candidatos, sus antecedentes y sus planes de gobierno en las plataformas online oficiales, creadas para estos fines, y no dejarse llevar por los distintos sondeos que circulan incesantemente.

IV. IDEAS FINALES

A lo largo de estos años, desde que iniciamos nuestro gran programa Democracia Digital en el Perú, hemos sido testigos de todo lo que nos ofrece Internet y el uso de las nuevas tecnologías digitales. Es un abanico amplio de escenarios que la humanidad va enfrentando y que avanzan a gran velocidad, con la misma velocidad que evoluciona la tecnología.

Si bien las oportunidades que nos ofrece Internet son invaluable, siendo quizás el mejor invento de la humanidad en tiempos modernos, también han surgido escenarios un tanto adversos que pueden afectar a los Estados, sus democracias y alterar el orden mundial. Son riesgos creados por las mismas personas, quebrantando así el espíritu original con el que fue creada la Internet.

Por tal motivo, es tan necesario en estos tiempos educar en términos de ciudadanía digital. Mostrar a las personas, desde muy jóvenes, cómo interactuar en un entorno tecnológico, donde debe prevalecer el respeto, la empatía, la ética. Debemos apostar a ser ciudadanos digitales responsables, cuidando nuestra identidad, seguridad, privacidad y otros elementos propios del ambiente online.

Desde Democracia Digital somos testigos de las brillantes iniciativas y cambios importantes para la colectividad que un individuo puede hacer desde los dispositivos digitales. Debemos proliferar esas acciones. Y alertar siempre sobre los riesgos, educando y persuadiendo que ese no es el camino correcto. Avancemos hacia más digitalización, más conectividad y más acceso a Internet, pero con un accionar responsable, con valores y poniendo por encima el bien común. ■

BIBLIOGRAFÍA

Ford, Elaine (2016), “Ni un megabyte menos”, en *Lucidez.pe* (Lima), 25 de julio. <http://lucidez.pe/opinion/ni-un-megabyte-menos-por-elaine-ford/>

Ford, Elaine 2019: *El reto de la democracia digital. Hacia una ciudadanía interconectada*, Konrad Adenauer Stiftung (KAS) Perú JNE, ONPE, Lima, capítulo 1, p 35, 62, 164.

Ford, Elaine (2020) “La pandemia: entre populismos y desinformación”, en “Internet y pandemia en las Américas. Primera crisis sanitaria en la era digital”, p. 64. <https://democraciadigital.pe/publicaciones>

Ford, Elaine (2020) “Entre información y conspiración. Comunicación digital en tiempos de crisis”, en “La desinformación y las fake news en tiempos de COVID-19”, p. 59. <https://democraciadigital.pe/publicaciones>

Ford Elaine “¿Son las fake polls fake news?”, publicado 9 de abril de 2021. <https://democraciadigital.pe/blogs/articulo-son-las-fake-polls-fake-news>

Informe UNESCO (2020) “Periodismo, libertad de prensa y COVID-19” https://en.unesco.org/sites/default/files/unesco_covid_brief_es.pdf?fbclid=IwAR3SgBN1CTNnda5KH72S3ORtN9pXBJRmlxB81rLIYZiz1sHH3_mhQwS7KBU

Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP (2019) *“Cuellos Blancos del Puerto: revisa el reporte actualizado del #ObservatorioAnticorrupción”*. Lima, 2 abril 2019. <http://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/caso-cuellos-blancos-del-puerto-revisa-el-reporte-actualizado-del-observatorioanticorrupcio>

The International Fact-Checking Network (IFCN)
<https://www.poynter.org/ifcn/>

Worldometers.info *Cifras al 29 abril de 2021.*

REPRESENTACIÓN Y SISTEMAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

DR. FERNANDO TUESTA SOLDEVILLA

Los sistemas electorales se construyen a lo largo del tiempo, en contextos específicos. Podemos encontrar elementos comunes y diferentes entre los países de la región y comparar entre países, nos permite explicar los condicionantes del contexto y sus consecuencias. Comparar también nos ofrece quizá la posibilidad de encontrar las particularidades y las generalidades. Finalmente, comparar nos permite superar la creciente costumbre de observar solamente lo propio y desconocer los elementos y acontecimientos que se desarrollan en un escenario mayor, al propiamente nacional. Por esta razón, comparar es muy útil en la medida en que es un método de observación que permite, entre otras cosas, relativizar lo que tenemos, distanciar nuestro objeto de interés.

América Latina presenta dos características fundamentales que facilita la comparación. La primera de ellas es que sus países miembros conjugan y han atravesado gran parte de su historia republicana de forma común. Pero, además, y este es el punto que la hace una región particular, todos los países tienen un régimen presidencialista. Pese a su importancia, muchas veces se deja de lado esta singularidad. Justamente, el sistema presidencialista latinoamericano enmarca institucionalmente las reglas de juego políticas y permitirá, a su vez, que el *Sistema Electoral* tenga efectos muy particulares y distintos a aquellos sistemas parlamentarios, como, por ejemplo, el europeo o asiáticos o de los presidencialismos distintos como el norteamericano.

I. PRECISIONES SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL

El *Sistema Electoral* es para la ciencia política comparada el conjunto de métodos, técnicas y reglas que permiten convertir los votos en puestos públicos de elección, sean estos únicos o colegiados (Nohlen, 2015). La pregunta es ¿a partir de los votos que obtienen los candidatos y partidos?, ¿cómo se hace para conocer quién o quiénes ha (n) sido elegido (s)? En algunos casos, presidente de la República, alcalde, gobernador, etc. En otros cuerpos colegiados, los parlamentos, los consejos municipales, etc.

Los métodos y técnicas del *Sistema Electoral* son varios: la circunscripción electoral, la forma de candidatura, la forma de votación, el método matemático de conversión de votos en escaños, entre otros. A su vez, en cada uno de estos elementos tienen varias subdivisiones.

De esta manera, la combinación de cada uno de ellos permitirá construir un *Sistema Electoral* particular. Esto hace que, por ejemplo, Ecuador tenga un sistema con lista cerrada para un parlamento unicameral. Pero, el sistema ecuatoriano no tiene nada en común con el sistema chileno, que tuvo hasta hace poco, listas cerradas, pero no bloqueadas en circunscripciones binominales para la elección de un parlamento bicameral. A su vez, los dos anteriores difieren del peruano que tiene lista cerrada, pero no bloqueada con doble voto preferencial, con distritos plurinominales. Así, el sistema peruano es distinto del ecuatoriano y del chileno, que distan de ser parecidos al argentino, el mexicano o el uruguayo. Así, podríamos seguir enumerando, por lo que hay más o menos tantos Sistemas Electorales como países en el mundo.

Sin embargo, pese a esa diversidad, los *Sistemas Electorales* se pueden agrupar por su principio de representación. El principio de representación por mayoría y el principio de representación proporcional. Varían en el objetivo que se proponen. En el primer caso se trata de construir mayorías parlamentarias que permitan gobernar. En cambio,

el segundo tiene como propósito tratar de expresar, de la manera más fiel posible, la representación política de los diversos sectores sociales y políticos en el parlamento. Ambos sistemas son opuestos. Los *Sistemas Electorales* en el mundo se agrupan alrededor de estos dos principios y, de esta manera, unos se parecerán más que otros.

II. MODELOS Y CAUTELAS

Todo *Sistema Electoral* tiene particularidades, pocas veces repetibles. Esto hace que no siempre la fortaleza de uno de sus elementos se reproduzca de la misma manera en otro país. La eficacia y consistencia dependerá de otros factores. Sin embargo, hay algunos sistemas electorales que por estas características han sido modelos en los procesos de reformas electorales. Es el caso del *Sistema Electoral* alemán, llamado sistema proporcional personalizado. Desarrollado en la posguerra, ha motivado que en Nueva Zelanda sea tomado como suyo. En América Latina, ocurrió lo mismo con Bolivia. Venezuela había hecho lo propio años antes. Varios países de Europa del Este transitaron por el mismo camino.

Estamos pues delante de un sistema que es de vital importancia para los procesos institucionales, porque proporciona el mecanismo que nos permitirá señalar quiénes han salido elegidos. En consecuencia, si se tiene un resultado electoral A, bajo un *Sistema Electoral*, se tendrá una composición del parlamento B. Pero, si a ese mismo resultado electoral A, se le aplica, por ejemplo, el *Sistema Electoral* chileno, la composición del parlamento ya no será B, sino C. Y si se aplica el *Sistema Electoral* boliviano, tendremos un parlamento totalmente distinto al B y al C. Es decir, el *Sistema Electoral* es de fundamental importancia para el destino de las instituciones y los regímenes políticos. Por lo tanto, elegir uno y dejar de lado otros, como sus componentes, será decisivo. Dicho de otro modo, no es suficiente tener un conocimiento de los elementos constitutivos del *Sistema Electoral*, sino también conocer los efectos que produce. Sin embargo, aquí hay que tener

especial cautela, pues es fácil pensar que modificando algunos elementos del *Sistema Electoral* se tendrá los mismos efectos políticos que se manifiestan en determinados países. Esto ocurre cuando no se consideran otros elementos contextuales fundamentales, como los históricos e institucionales¹ (Nohlen, 2008).

III. DOS SISTEMAS ELECTORALES Y SU COMBINACIÓN

A diferencia de los regímenes parlamentarios como los europeos, Canadá, Japón, Israel o algunos países de Europa del Este, donde se desarrolla un solo *Sistema Electoral*, en América Latina, los sistemas electorales son dos: uno parlamentario y otro presidencial. Esto se debe a las características de su régimen político. Mientras los primeros eligen un parlamento, quien posteriormente se encarga de elegir a un ejecutivo, en los países latinoamericanos, los electores eligen directamente a ambos poderes del Estado.

En los regímenes parlamentarios, los ciudadanos, al elegir un parlamento, tienen la idea presente de elegir un cuerpo colectivo que elegirá al jefe de gobierno. Este, por lo tanto, le deberá su nacimiento al Legislativo. En cambio, en los regímenes presidencialistas, al realizarse dos elecciones paralelas (no siempre simultáneas), van a producir dos legitimidades distintas: parlamento y presidente de la República. En este caso el ejecutivo no le debe su nacimiento al legislativo. Por el contrario, adquiere legitimidad propia al momento en que es elegido directamente el presidente de la república.

Por lo tanto, en regímenes presidencialistas latinoamericanos se tiene que combinar estas dos elecciones, convirtiéndose esta tarea en fundamental. La situación se complejiza cuando los parlamentos

¹Nohlen en este texto sostiene que no se pueden realizar extensiones teóricas. Si bien, la comparación de realidad o sistemas de diversos países pueden arrojar buenas estructuras y resultados; esto no quiere decir que copiar una institución con un buen rendimiento en un determinado lugar genere el mismo impacto en otro.

son bicamerales, en tanto se tiene que desarrollar un *Sistema Electoral* para cada cámara legislativa.

Las preguntas claves pasan a ser entonces ¿Cómo combinarlos? ¿Qué se combina? ¿Cuáles son los elementos que necesariamente deben estar adecuadamente combinados? Muchas veces estas preguntas no se encuentran en el listado primero para estructurar un *Sistema Electoral*.

Para responder adecuadamente a estas preguntas, los *Sistemas Electorales* deben ser producto del más amplio consenso político de las fuerzas involucradas en su confección² (Tuesta: 2005). Esto no solo visto desde una postura democrática del consenso, sino también desde un punto de vista pragmático. Cuando un *Sistema Electoral* es desarrollado por un segmento del espectro político parlamentario, corre el riesgo de ser cambiado, cuando esa mayoría deja de ser tal y da paso a otra que se siente insatisfecha con dicho sistema. El consenso posibilita la permanencia de las reglas y la continuidad de estas; permite ser interiorizadas por los ciudadanos.

Un ejemplo de cómo se relacionan los dos sistemas electorales se muestra en la llamada segunda vuelta electoral, conocida también como *ballotage*, de origen francés. Su objetivo apunta a otorgar mayor consenso a favor de los triunfadores³. Tuvo en su origen intentar re-

²Un ejemplo interesante sobre ello se refleja en la política peruana de los últimos dos años. Luego de que el poder ejecutivo promoviera las reformas políticas, el poder legislativo aprobó un número menor de temas propuestos y muchos de estos, con cambios radicales a los originalmente propuestos. En este año, con un nuevo parlamento, las propuestas de reforma del ejecutivo siguen encontrando en su camino barreras parlamentarias.

³Si bien hay antecedentes anteriores a la república, esta se realizó para la elección de los parlamentarios con la instauración del Segundo Imperio de Napoleón III, reapareciendo en la III y V República. Posteriormente, se incorporó a los sistemas con distritos uninominales, Holanda (1906-1918), para luego dejarlo de lado, España (1870-1931), Alemania (1906-1919), Austria (1906-1919), Noruega (1906-1921); y con distritos plurinominales, Bélgica (hasta 1900), Noruega (hasta 1906), Italia (1882-1891), Suiza (hasta 1919) y España (hasta 1871 y entre 1931-1936). Pero, el origen de la elección presidencial con el mecanismo del *ballotage* estuvo en la Alemania del Weimar.

ducir el número de partidos participantes y así evitar la proliferación de agrupaciones, obligando a ellas a alimentar alianzas y negociaciones interpartidarias. Posibilita, asimismo, que los elegidos cuenten con una cuota de legitimidad. Sin embargo, hay diferencias entre la aplicación inicial y europea, y la versión latinoamericana. En el caso francés, el *ballotage* es utilizado para elegir tanto al presidente de la república como a los representantes en la Asamblea Nacional. En el primer caso, solo recurren los dos candidatos más votados y en el segundo a aquellos que sobrepasen el 12.5 por ciento de los votos. Desde su aplicación se ha reducido el número de partidos políticos. En América Latina toman este sistema en la actualidad varios países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay⁴.

El modelo latinoamericano se diferencia del francés al aplicar el *ballotage* solo a la elección del presidente y vicepresidente y no a los representantes. Si la idea era dotar a la presidencia de un incuestionable respaldo mayoritario y evitar la fragmentación política, este objetivo no se logró. No se pudo evitar el multipartidismo y los gobiernos nacidos bajo este sistema no se podrían denominar, necesariamente, fuertes.

Las experiencias de combinación entre *Ballotage* y presidencialismo han demostrado no estar bien estructuradas. Esto debido al gran poder del presidente, a la no aplicación del sistema a la elección parlamentaria o su no coincidencia temporal con la segunda vuelta electoral. El resultado práctico ha sido que en varias oportunidades el presidente electo carecía de mayoría parlamentaria. Por lo tanto, las mayorías electorales presidencial conseguidas en la segunda vuelta han sido en el tiempo poco estables. Otro caso es cuando

⁴Sin embargo, fue Costa Rica, en 1949 (con un umbral mínimo del 40%) y Ecuador (Ley Electoral), en 1978, los primeros países que aplicaron el sistema en forma sistemática, hasta la actualidad.

la mayoría parlamentaria⁵ conseguida es a través de la segunda vuelta. Esta se convierte también en mayoría institucional. Esta situación, como la comentada, ocurre muchas veces porque quienes hacen las reformas o quienes piensan la reforma, no saben qué ni cómo reformar, sino lo hacen bajo perspectivas del corto plazo. Pero, el corto plazo en política está lógicamente impregnado de intereses. Por lo tanto, el corto plazo no permite, generalmente, desarrollar aquellos métodos y mecanismos electorales que establezcan un *Sistema Electoral*.

Una vez revisado los aspectos conceptuales sobre los sistemas electorales y sus reformas, pasaremos a sistematizar los que corresponden a América Latina para observar sus tendencias y particularidades.

IV. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL SISTEMA ELECTORAL

Como señalamos líneas arriba, el *sistema electoral* es aquel conjunto de reglas que permiten convertir los votos en escaños (legislativo) o puestos de gobierno (ejecutivo). Como es conocido, los modelos de representación más extendidos son el mayoritario o de pluralidad y el proporcional. Según Nohlen (1994), los sistemas electorales se componen de las siguientes variables: a) circunscripciones electorales, b) candidaturas, c) procedimiento de votación y d) conversión de votos en escaños. Asimismo, estas variables suelen considerar otros elementos que generan un impacto en los resultados electorales⁶.

A) Circunscripción electoral. Se entiende como al conjunto de electores que forman la base para el reparto de un número establecido de escaños. En consecuencia, es en la circunscripción electoral donde se asignan los escaños a partidos políticos o candidatos

⁵La peor experiencia ha sido la peruana, en donde el expresidente Pedro Pablo Kuczynski ganó la segunda vuelta electoral, pero tuvo tan solo 18 de 130 escaños y el partido opositor 73 con una mayoría absoluta. El conflicto ejecutivo y legislativo llevó a la renuncia del presidente y, más tarde, la disolución del Congreso.

⁶Por ejemplo, los umbrales de representación.

que ganaron las elecciones. En ese sentido, las circunscripciones electorales pueden dividirse, según el número de escaños disponibles, en circunscripciones uninominales y plurinominales.

B) Candidaturas. Las candidaturas pueden ser por lista completa, nominal e independiente. En ese sentido, “las diversas formas de candidaturas y de votación otorgan al elector mayor o menor influencia en la selección en el proceso de selección de candidaturas” (Nohlen, 1994). En ese sentido, se observa listas de candidaturas cerradas (que se subdividen en cerradas y bloqueadas y en cerradas y desbloqueadas) y listas abiertas.

C) Procedimiento de votación: en este punto suelen estar asociados al tipo de candidatura, el procedimiento considera al voto único y al voto ponderado.

D) Conversión de votos en escaños. Es el método matemático para llevar a cabo el reparto de escaños entre los competidores. Existe una gran diversidad de fórmulas que pueden agruparse en “dos grandes clases, según si los escaños se los lleve uno solo de los contendientes o se repartan entre varios. En el primer caso se habla de fórmulas mayoritarias y en el segundo, de fórmulas proporcionales.” (Diccionario Electoral IIDH-CAPEL: 2017).

Las fórmulas mayoritarias son las más antiguas y tienen el principio de favorecer al candidato o partido que obtenga el mayor número de votos (Blanco Hernández, 2007). Este tipo de fórmulas establecen un mínimo de votos necesarios para obtener los escaños; estos suelen establecerse en términos absolutos o porcentuales. Por ello, las distinguiremos en tres subtipos:

Mayoría absoluta. En este subtipo de la fórmula, el partido político o el candidato que obtiene la mitad más uno de los votos válidos se con-

vierte en el ganador. Se aplica sobre todo para las elecciones presidenciales, y algunos países suelen además establecer una diferencia en el porcentaje de votos entre el primer y segundo candidato.

Mayoría relativa. El partido político o el candidato gana obteniendo un número de voto que supere un porcentaje mínimo establecido (se suele establecer el 30% o 40% de los votos).

Mayoría simple. Con esta fórmula gana el partido político o candidato que haya conseguido el mayor número de votos válidos, sin considerarse ningún umbral mínimo.

En el caso de la fórmula proporcional, aplicable a puestos múltiples, se otorga los escaños en proporción a los votos obtenidos. Estos pueden ser a través de una circunscripción única (representación proporcional plena) o en varias circunscripciones (representación proporcional limitada).

V. ELECCIÓN PRESIDENCIAL

Hemos anotado que en los sistemas presidencialistas de América Latina la elección del presidente de la república es la decisión más importante. Los sistemas electorales proporcionan una variedad muy grande de elección, y esto es lo que ocurre en nuestra región. Si bien, con relación al principio de decisión, encontramos diferentes procedimientos, es claro que se ha impuesto claramente el sistema de mayoría con segunda vuelta. Las variantes son las siguientes.

Mayoría absoluta. Se requiere que el candidato supera el 50% de los votos; si no lo hace, los dos candidatos más votados pasan a una segunda vuelta o *ballotage*. Son los casos de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Mayoría relativa. Se requiere una mayoría no absoluta para salir elegido en primera vuelta u otro requisito alterno. 3 países lo tienen: Argentina (45% de los votos o 40%, si el primero supera al segundo en por lo menos 10% de los votos), Costa Rica (40%) y Nicaragua (45%).

Mayoría simple. Gana el candidato que obtiene más votos. Lo encontramos en cinco países: Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela.

Con relación a la duración del mandato, este varía entre un mínimo de 4 años y un máximo de 6 años, de la siguiente manera:

- 4 años, 9 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras y República Dominicana.
- 5 años, 7 países: Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.
- 6 años, 2 países: México y Venezuela.

La posibilidad de la reelección presidencial está relacionada con el punto anterior. Desde la década del ochenta se ha incrementado el número de casos, pese a la tradición antireeleccionista de América Latina. Las alternativas son las siguientes:

- Reelección indefinida, 3 países: Bolivia, Nicaragua y Venezuela.
- Elección por un período inmediato, 3 países: Brasil, Ecuador y Honduras.
- Reelección mediata, en total 8 países. Argentina, Chile, El Salvador, República Dominicana, Perú y Uruguay (pasado un período) y Costa Rica. En cambio, en Panamá deben mediar dos períodos presidenciales.
- Prohibición de la reelección, 4 países: Colombia, Guatemala, México y Paraguay.

A partir de la combinación de la información sobre período presidencial y posibilidad de reelección, los países en donde un presidente de la república podría mantenerse en el poder en forma continua, se ordenarían de la siguiente manera:

- Indefinido: Bolivia, Nicaragua y Venezuela.
- 8 años: Argentina, Brasil, Ecuador y Honduras.
- 5 años: El Salvador, Panamá, Perú y Uruguay
- 4 años: Chile, Costa Rica y República Dominicana.

VI. ELECCIONES LEGISLATIVAS

Paralelamente a la elección del presidente de la república, se desarrolla la elección de los representantes de las cámaras legislativas. Esto varía de acuerdo al país. Unos tienen una cámara legislativa y otros dos.

Los nueve países con parlamentos unicamerales son: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. Los nueve países con parlamentos bicamerales son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

Como se observa en el listado anterior, los países con parlamentos unicamerales son mayormente centroamericanos y todos pequeños en territorio y población, salvo Perú y Venezuela. Lo anterior tiene implicancias en el número de parlamentarios, que se distribuirían de la manera como muestra el siguiente cuadro:

(Ver cuadro I en página siguiente)

Lo más destacado del cuadro anterior es que el Perú siendo el quinto país en tamaño poblacional (32 millones) y electoral (25 millones) de América Latina, es el décimo cuando se observa el número de su representación parlamentaria. Si bien no existe un número de electores por uno determinado de parlamentarios, es también cierto que no puede existir una

desproporcionalidad tan grande como el caso peruano. La reducción de su tamaño no se basó en ningún criterio técnico ni institucional.

Cuadro I

Número de parlamentarios en América Latina

PAÍS	Número de parlamentarios		Total
México	500 D	128 S	628 parlamentarios
Brasil	513 D	81 S	594 parlamentarios
Argentina	257 D	72 S	329 parlamentarios
Colombia	172 D	108 S	280 parlamentarios
República Dominicana	190 D	32 S	222 parlamentarios
Bolivia	130 D	36 S	166 parlamentarios
Chile	120 D	43 S	163 parlamentarios
Uruguay	99 D	30 S	129 parlamentarios
Paraguay	80 D	45 S	125 parlamentarios
Venezuela	167		167 parlamentarios
Guatemala	158		158 parlamentarios
Ecuador	137		137 parlamentarios
Perú	130		130 parlamentarios
Honduras	128		128 parlamentarios
Nicaragua	92		92 parlamentarios
El Salvador	84		84 parlamentarios
Panamá	71		71 parlamentarios
Costa Rica	57		57 parlamentarios

VI. A) CÁMARA BAJA⁷

Las cámaras bajas, generalmente denominadas Cámara de Diputados, se eligen en todos los casos, a través de elección directa. La duración

⁷Se incluye en este acápite los países que tienen una sola cámara legislativa.

del cargo de diputados o miembros del parlamento unicameral varía de un mínimo de 3 años y un máximo de 5 años, como muestra el listado siguiente:

- 3 años: El Salvador y México.
- 4 años: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras y República Dominicana.
- 5 años: Bolivia, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

El principio de representación bajo el que son elegidos los parlamentarios para la Cámara Baja o Cámara Única son los siguientes:

- Representación proporcional: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.
- Representación proporcional personalizada: Bolivia y Venezuela.
- Representación segmentada o combinada: México.
- Representación mixta (proporcional y mayoritaria): Panamá.

171

Para ejercer el derecho de sufragio, los electores tienen uno o más votos, como lo señala el siguiente listado:

- 1 voto lo tienen 14 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.
- 2 votos, lo ofrecen 4 países: Bolivia, Guatemala, México y Venezuela.

VI. B) CÁMARA DE SENADORES

En América Latina, solo 9 países tienen cámara alta o senado. De ellos, la duración del cargo varía de un mínimo de 4 años y un máximo -exactamente el doble- de 8 años:

- 4 años, 2 países: Colombia y República Dominicana.
- 5 años, 3 países: Bolivia, Paraguay y Uruguay.
- 6 años, 2 países: Argentina y México.
- 8 años, 2 países: Brasil y Chile.

Los nueve países con cámara alta consideran la reelección para un próximo período. La mayoría de los países renuevan sus senados en forma total; solo algunos lo hacen de manera parcial, como muestra el listado siguiente:

- Renovación total: Bolivia, Colombia, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.
- Renovación por tercios cada dos años: Argentina.
- Renovación por tercios cada cuatro años: Brasil.
- Renovación por mitad cada tres años: Chile.

172 |

Para la elección de los representantes del senado, a diferencia de diputados, se dividen entre los dos principios de elección.

- Representación proporcional, 4 países: Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay.
- Representación mayoritaria, 5 países: Argentina, Bolivia, Brasil, México y República Dominicana.

VII. RELACIÓN ENTRE ELECCIÓN PRESIDENCIAL Y PARLAMENTARIA

Como producto de lo anterior, enfrentamos un tema sumamente importante, pues permite observar la influencia que ejerce la elección del presidente de la república sobre la elección del parlamento. El eje central de una relación estrecha entre ambas elecciones es el factor tiempo. Es decir, el referido a si las elecciones se realizan el mismo día. La variable útil es la duración del mandato. En los listados anteriores vimos que hay pocos casos en los que coinciden. En algunos casos, el período presidencial es idéntico al de diputados, pero distinto al de

senadores. En otros casos, no coincide. Si las elecciones son concurrentes o simultáneas, para que la influencia sea mayor, se requiere que exista una boleta única y aún mayor si existe solo un voto para ambas elecciones. Bajo estos criterios tenemos 4 tipos de países:

- Simultaneidad alta. Tienen elecciones el mismo día, una misma boleta y un solo voto, 4 países: Argentina (no siempre), Bolivia, Honduras y Uruguay.
- Simultaneidad media. Tiene elecciones el mismo día, una sola boleta, pero dos votos, 1 país: Perú.
- Simultaneidad baja. Tienen elecciones el mismo día, pero no tienen ni boleta ni voto único, 8 países: Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela.
- Carecen de simultaneidad. No tienen elecciones concurrentes, por lo tanto, tampoco boleta ni voto único, 5 países: Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y República Dominicana.

Bajo lo anterior, existe una mayor probabilidad que se produzcan escenarios de mayorías en ambas cámaras cuando la simultaneidad es alta, que a la inversa. Esta posibilidad es otorgada por las características del sistema electoral y su combinación. Evidentemente, un partido puede lograr mayoría en ambos poderes, con independencia de la estructuración de su sistema electoral.

VIII. CONVERSIÓN DE VOTOS EN ESCAÑOS

En los sistemas proporcionales, con circunscripciones plurinominales, se requiere asignar escaños. Como no es posible que estos sean enteros, pues en el cálculo, siempre hay cocientes, a finales del siglo XIX aparecen varias fórmulas matemáticas simples que permiten distribuir los escaños en parlamentos, consejos, etc. En consecuencia, y eso debe de quedar claro, siempre existirá una desproporción entre los porcentajes de votos conseguidos y porcentaje de escaños conseguidos. Algunas fórmulas resultan favoreciendo al partido ganador,

otras al segundo y pocas a los pequeños. Dependerá de que desea el legislador, optando no solo en este elemento, sino en el conjunto de los otros componentes del *sistema electoral*. De esta manera, debemos agrupar a las diversas fórmulas de la siguiente manera:

Procedimiento del Cociente Electoral

Se establece un cociente electoral o cantidad mínima de votos (cuota) para obtener un escaño. Se obtienen tantos escaños como veces quepa el cociente electoral en el número de votos alcanzados. Dividendo: total de votos válidos emitidos. Divisor: cambia según el método aplicado. No siempre permiten asignar todos los escaños en una sola operación. Varias modalidades de métodos para reparto de escaños restantes: resto mayor, resto menor, media mayor, reparto de restos. Métodos: Cociente simple o Hare; Droop, cociente electoral modificado.

A) Cociente electoral

Es el divisor utilizado para determinar cuántos escaños ganará cada lista durante la primera distribución. Durante esta fase inicial, cada lista recibe tantos escaños como número de veces satisface el cociente electoral. Hay al menos seis cocientes electorales diferentes:

- *Simple o Hare*. Se obtiene dividiendo el número total de votos válidos entre el número de escaños o puestos a ser adjudicados en la circunscripción correspondiente. Votos válidos/número de escaños en la circunscripción. Representa el costo en votos que proporcionalmente debe tener cada escaño. Su aplicación deja votos sobrantes (restos) y escaños sin cubrir. Es necesario aplicar otro método para la adjudicación de los escaños no cubiertos. (resto mayor, media mayor, resto menor, reparto de restos). Dos simulaciones con resto mayor y medio mayor:

-Resto Mayor. Se toman en cuenta los restos mayores respecto del cociente o cuota. Ejemplos: Costa Rica, Ecuador, Israel, Nicaragua (circunscripciones bi y trinominales), Turquía.

Cuadro II

Tamaño de la circunscripción electoral	8 escaños	Porcentaje
Total de votos válidos	100.000 votos	100%
Partido A	41.000 votos	41%
Partido B	29.000 votos	29%
Partido C	21.000 votos	21%
Partido D	9.000 votos	9%

Cuadro III

	A	B	C	D
Votos	41.000	29.000	21.000	9.000
Cociente = 12.500	12.500x3	12.500x2	12.500x1	
Votos Restantes	3.500	4.000	8.500	9.000
Escaños que son "reassignados" (sobraron en el primer proceso)			1	1

Cuadro IV

Resultado		
Partido	% Votos	% Escaños
Partido A	41%	37.5% (3/8)
Partido B	29%	25% (2/8)
Partido C	21%	25% (2/8)
Partido D	9%	12.5% (1/8)

- *Medio Mayor*. Votos restantes / escaños obtenidos más uno (operación de división). Ejemplos: Brasil, Francia, Liechtenstein, Países Bajos, Suiza.

Cuadro V

Tamaño de la circunscripción electoral	8 escaños	Porcentaje
Total de votos válidos	100.000 votos	100%
Partido A	41.000 votos	41%
Partido B	29.000 votos	29%
Partido C	21.000 votos	21%
Partido D	9.000 votos	9%

Cuadro VI

	A	B	C	D
Votos	41.000	29.000	21.000	21.000
Cociente	12.500x3	12.500x2	12.500x1	12.500x1
Votos Restantes	3.500	4.000	8.500	8.500
Operación	/ $(3)+1$	/ $(2)+1$	/ $(1)+1$	/ $(1)+1$
Resultado	875	1.333,3	4.250	4.250
Escaños "reassignados"			1	1

Cuadro VII

Resultado		
Partido	% Votos	% Escaños
Partido A	41%	37,5% (3/8)
Partido B	29%	25% (2/8)
Partido C	21%	25% (2/8)
Partido D	9%	12,5% (1/8)

- *Hagenbach-Bischoff*. Se obtiene después de la votación dividiendo, de nuevo en cada circunscripción, el número de los votos emitidos por el número de escaños a cubrir incrementado en uno. El resultado de

utilizar un escaño ficticio para establecer el cociente electoral es reducir el umbral que un partido tiene que lograr para obtener un escaño.

- *Imperial*. Se obtiene de la misma forma que el cociente de Hagenbach-Bischoff, exceptuando la adición de dos escaños – en lugar de uno- al divisor. Esto origina un cociente electoral aún más bajo y, por lo tanto, tiende a favorecer aún más a los partidos pequeños.

- *Droop*. Se obtiene de la misma forma que el cociente de Hagenbach-Bischoff, al resultado del cual se añade una unidad. En otras palabras, se produce un umbral marginalmente mayor.

- *Doble*. Se obtiene en una operación de dos fases: a) solo las listas que reciben votos en exceso sobre un número mínimo preestablecido pueden entrar en la atribución de escaños y b) el cociente electoral es aplicado entonces, el cual toma en cuenta los votos obtenidos por las listas participantes.

- *Número uniforme*. En algunos casos reemplaza al cociente electoral. Esta cifra se determina antes y no después de la elección, y es la misma en todo el país, sin tener en cuenta el número y tamaño de las circunscripciones.

- *Restos*. Tras el primer recuento, hay votos no representados sobrantes y escaños pendientes de cubrir. Una segunda distribución se hace en este momento por uno de los dos métodos siguientes:

- *Restos mayores*. Suponen la atribución de escaños a la lista que tiene el mayor número de votos no representados sobrantes del primer reparto, y así sucesivamente hasta que todos los escaños son atribuidos.

- *Promedio mayor*. Es un método por el que el número total de votos obtenidos por una lista se divide por el número de escaños

ya logramos por dicha lista, incrementados en un escaño ficticio. La lista que, de esta forma, obtiene el promedio más elevado, recibe el siguiente escaño. Y así sucesivamente hasta que todos los escaños están distribuidos.

B) Procedimiento del divisor

División de los votos obtenidos entre series de divisores. Los escaños se adjudican a los mayores cocientes obtenidos. Reparto de escaños en una sola operación. Entre los más importantes tenemos.

- *Método de Dé Hont*. Fácil operatividad. En un solo procedimiento se adjudican todos los escaños. Es uno de los métodos más usado. Los votos obtenidos por cada lista se dividen entre una serie de números naturales consecutivos: 1, 2, 3, hasta el número de escaños en competencia. Los escaños se adjudican a los cocientes obtenidos más altos. Se toma los votos obtenidos por cada lista y los divide por uno, dos, tres, y así sucesivamente hasta el número de escaños a asignar. Los cocientes obtenidos son colocados de mayor a menor, y los escaños a las listas con los promedios más altos.

La denominación en América Latina es cifra repartidora. Se determina la cantidad de votos válidos por partido político. Se divide entre 1, 2 y sucesivamente hasta el N° de escaños por repartir. Se ordenan las cifras producto de la división y la cantidad más baja obtenida es la "cifra repartidora". Se divide el total de votos válidos del partido entre la "cifra repartidora". Se asignan escaños según la parte entera de la división. Los escaños no asignados se otorgan a los que tienen mayor decimal ("mayor resto"). En caso de empate, se decide por sorteo.

Ejemplo. En una circunscripción electoral, se elige a 3 diputados, y se presentan 4 listas (A, B, C, D). Cada una de las listas han alcanzado los siguientes números de votos.

Cuadro VIII

Lista	Votos
A	75.000
B	48.000
C	36.000
D	30.000

Se divide sucesivamente el número de votos entre el número de diputados. Así, como hay 3 diputados se divide entre 1, entre 2 y entre 3.

180 |

Cuadro IX

	A	B	C	D
1	75.000	48.000	36.000	30.000
2	37.500	24.500	18.000	15.000
3	25.000	16.000	12.000	10.000

Los resultados son ordenados de mayor a menor y se identifican los 3 primeros números (3 debido al número de diputados). El último es la cifra repartidora.

El total de votos válidos de cada lista se divide entre la cifra repartidora para establecer el número de diputados que corresponde a cada organización política, considerando solo los números enteros.

Cuadro X

Lista	Votos válidos		Resultados
A	75.000	$75.000/37.500$	2
B	48.000	$48.000/37.500$	1,28
C	36.000	$36.000/37.500$	0,96
D	30.000	$30.000/37.500$	0,8

Finalmente, a la lista A se le asigna 2 diputados, a la lista B, 1 diputado y a las listas C y D, 0 diputados.

Cuadro XI

Lista	Votos válidos	Nº de diputados por lista
A	75.000	2
B	48.000	1
C	36.000	0
D	30.000	0

- *Método Sainte-Laguë (Webster)*. Variante del Método D'Hondt: los divisores son una serie que aumenta progresivamente. Método óptimo para que los pequeños partidos obtengan representación. Aplicación: Noruega, Dinamarca (elecciones parlamentarias). Hay variantes:

- Método Saint-Laguë original: 1- 3 -5 -7, etc.
- Método Saint-Laguë modificado: 1.4 - 3 - 5 - 7, etc.
- Método danés: 1- 4 -7-10-13.3

- *Método Hare/Niemeyer (Proporciones matemáticas)*

Parecido en sus efectos al Método Hare, pero el cálculo es diferente. Cantidad de votos válidos de cada partido es multiplicada por el número total de escaños por asignar. Dicho resultado se divide entre el número total de votos válidos. Los escaños restantes se asignan según el valor del número decimal posterior. No es necesaria operación posterior. Favorece más a los pequeños partidos que el método D'Hondt (Nohlen). Sin embargo, presenta incongruencias: un partido puede perder un escaño a igual cantidad de votos que otro al aumentar el número de escaños por asignar; mayoría absoluta de votos no tenga mayoría absoluta de escaños (caso límite).

Las diversas fórmulas producen resultados igualmente diversos. Unas se parecen más a otras. Algunas benefician a la primera mayoría, otras a las segunda y algunas, a los partidos pequeños, tal como se indica en el siguiente cuadro comparado. (*ver Cuadro XII*)

En América Latina, con relación al procedimiento de adjudicación de escaños se distribuyen, salvo los de mayoría relativa, entre los que aplican el método D'Hondt o cifra repartidora o el cociente electoral.

-*D'Hondt*: Argentina (diputados), Bolivia, Chile (diputados y senadores), Colombia (diputados y senadores), Guatemala, Paraguay (diputados y senadores), Perú, República Dominicana

Cuadro XII

Comparación de resultados de aplicación de diversas fórmulas matemáticas

	Partidos y votos emitidos	A, 41.000	B, 29.000	C, 21.000	D, 9.000	Total 100.000
	Porcentajes	41%	29%	21%	9%	100%
Porcentajes de escaños	Hare	50% (4/8)	25% (2/8)	25% (2/8)	0% (0/8)	8 escaños
	Resto mayor	37,5% (3/8)	25% (2/8)	25% (2/8)	12,5% (1/8)	
	Resto menor	50% (4/8)	37,5% (3/8)	12,5% (1/8)	0% (0/8)	
	Media mayor	37,5% (3/8)	25% (2/8)	25% (2/8)	12,5% (1/8)	
	Media menor	50% (4/8)	37,5% (3/8)	12,5% (1/8)	0% (0/8)	
	Reparto de restos	37,5% (3/8)	25% (2/8)	25% (2/8)	12,5% (1/8)	
	D'Hondt	50% (4/8)	25% (2/8)	25% (2/8)	0% (0/8)	
	Saint-Lague	37,5% (3/8)	25% (2/8)	25% (2/8)	12,5% (1/8)	
	Cifra repartidora (1)	50% (4/8)	25% (2/8)	25% (2/8)	0% (0/8)	
	Cifra repartidora (2)	41,6% (5/12)	33,33% (4/12)	16,66% (2/12)	8,33% (1/12)	12 escaños
	Proporciones matemáticas	37,5% (3/8)	25% (2/8)	25% (2/8)	12,5% (1/8)	8 escaños

(diputados), Uruguay (diputados y senadores) y Venezuela (aplicables para listas nominales).

- *Cociente electoral*: Brasil (media mayor para diputados), Costa Rica (cociente y subcociente), El Salvador (Hare y resto mayor), Honduras (Hare y resto mayor), Nicaragua (Hare), México (Hare para distrito uninominal) y Panamá (Cociente o residuo electoral).

- *Mayoría relativa*: Argentina (senadores), Brasil (senadores), México (diputados uninominales y senadores plurinominales), Panamá, República Dominicana (senadores).

- *Método Sainte-Laguë (Webster)*: Ecuador. Pero, previa a la adjudicación de escaños algunos (pocos) países aplican una barrera mínima legal, para posteriormente realizar la adjudicación.

- Barrera mínima. Solo 4 países lo aplican: Argentina (3%), Bolivia (a nivel nacional), México (2%) y Perú (5%).
- Sin barrera mínima. Son 14 países: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

IX. LISTAS DE CANDIDATURAS EN EL SISTEMA ELECTORAL

La lista es un elemento importante del sistema electoral, pues formaliza la oferta ante el mercado electoral, es decir, forma parte de los elementos que impactan en los resultados electorales. En ese sentido, las regulaciones sobre las listas afectarán el resultado electoral, pues, según cuál de ellos se elija, variará el grado de influencia de los votantes y los partidos.

En ese sentido, las presentaciones de estas candidaturas pueden ser nominales (individuales o personales) o por listas (varios cargos) y según

la extensión de derechos electorales, las listas se pueden dividir de la siguiente manera:

- *Lista cerrada y bloqueada*. Los partidos políticos establecen el orden de la lista de candidatos y este no puede alterada. A diferencia de los subtipos de lista, la aplicación de lista cerrada y bloqueada no permite una mayor decisión de los electores sobre la designación de candidaturas específicas. Asimismo, permite que el impacto de los mecanismos de inclusión a través de cuotas, a mujeres o representantes de determinados grupos sociales, en lugares expectantes de la lista, sea mayor que en el caso de las listas desbloqueadas (Tuesta, 2012).

- *Lista cerrada y desbloqueada*. Los partidos políticos presentan las candidaturas y los electores tienen la facultad de modificar el orden a partir de las preferencias. En este punto cabe precisar que el impacto genera un “doble cómputo: primero se computan los votos recibidos por la lista y luego se cuentan las preferencias obtenidas por cada uno de los candidatos y se los reordena.” (Diccionario Electoral IIDH-CAPEL: 2017).

- *Lista abierta*. Los partidos políticos presentan las candidaturas y los electores pueden confeccionar su propia lista eliminando y agregando candidatos de las listas de otros partidos.

Finalmente, para la presentación de las candidaturas, en América Latina, estas se presentan de la siguiente manera:

- *Lista cerrada y bloqueada*. Es lo más común, 9 países: Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Uruguay y Venezuela.

-Lista cerrada y no bloqueada. Se ofrece al elector la oportunidad de escoger candidatos al interior de las listas, en 6 países: Brasil, Colombia, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

-Lista abierta. 3 países: Chile, Honduras y El Salvador.

En muchos países, la debilidad o el rechazo a los partidos políticos ha llevado a plantear el desbloqueo de las listas; los argumentos a favor pueden resumirse de la siguiente manera:

- Porque permite al elector un mayor margen de elección.
- Porque el candidato se relaciona de manera más estrecha con el elector, que con el partido político.
- Porque el candidato puede aspirar a ser elegido, sin que el puesto que ocupa en la lista sea una limitación.
- Porque el ciudadano valora este tipo de elección más que la de lista cerrada.

Sin embargo, es claro que la lista desbloqueada produce una dinámica interna en los partidos, con independencia de la voluntad de los involucrados. Su popularidad ante la opinión pública no debe evitar observar que su impacto ha sido severo sobre los partidos políticos y los procesos electorales. Por ese motivo, los argumentos en contra de las listas desbloqueadas, con voto preferencial o voto preferente, se pueden resumir de la siguiente manera:

- Este tipo de liste desata una inevitable lógica fratricida. Es así que cada candidato, al necesitar ganar más votos que los compañeros de su propio partido, debe diferenciarse de ellos, convirtiéndose en competencia interna, allí donde debería haber colaboración.
- La competencia intensa por el voto ha originado tensiones y pugnas que, en muchos casos, ha dejado huella de conflicto entre los candidatos, creando dificultades en sus relaciones internas partidarias.

- El partido político está incapacitado para desarrollar una campaña unificada, en la medida en que cada candidato hace la suya, impidiendo un mensaje partidario claro. Desde el lado del elector, debe recibir mensajes de candidatos presidenciales, al lado de cada uno de los candidatos de las listas parlamentarias.
- Es casi imposible conocer el origen y gasto de los recursos económicos de los partidos políticos, puesto que el candidato no informa o solo lo hace parcialmente sobre sus ingresos. Sin embargo, el partido político se hace responsable por los recursos obtenidos por todos los candidatos.
- Si los organismos electorales controlan a los partidos con dificultad, resulta casi imposible hacerlo cuando hay sistema de voto preferencial. Los candidatos, al necesitar dinero individualmente, resultan siendo vulnerables al apoyo financiero privado y pueden, en algunos casos, caer en manos del dinero mal habido.
- La lucha al interior de cada partido es tan intensa y competitiva por el voto que incluso algunos candidatos intentan impugnar actas de escrutinio. Pero, en muchos casos, no existe una confianza en el personero o representante oficial del partido político, pues cada uno defiende sus intereses particulares. Si pudiera, cada candidato tendría el suyo ante la desconfianza del oficial.
- La votación se hace más compleja para el elector. De esta manera, los votos nulos se incrementan debido a los errores en el uso de este mecanismo de elección.

X. A MODO DE CONCLUSIÓN: ALGUNOS EFECTOS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

Los sistemas electorales permiten pues convertir los votos en escaños o puestos de elección. Por lo tanto, configuran un proceso gracias al cual se permite determinar a los titulares de los cargos unipersonales (presidente, alcalde, etc.) o cuerpos colectivos (parlamentos, consejos municipales, etc.). De esta manera, aplicar un *Sistema Electoral* sobre una votación cualquiera, tendrá una resultante distinta si se aplica otro *Sistema Electoral* sobre esa misma votación. Esto le confiere al Sistema Electoral una importancia vital en la estructuración de cualquier sistema político. Por lo tanto, escoger un *Sistema Electoral* determinado pasa a convertirse en una decisión política de vital importancia para un país. Sin embargo, si bien el *Sistema Electoral* tiene efectos en el sistema de partidos, en la gobernabilidad y la legitimidad electoral, también es cierto que este es condicionado por factores históricos, políticos y culturales. En otras palabras, el *Sistema Electoral* es también el resultado de un proceso político y social.

Los efectos de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos son varios. Quizá de las primeras y más polémicas son las que intentó demostrar Maurice Duverger en su clásico *Los Partidos Políticos*. Allí señaló la monocausalidad existente entre el Sistema Electoral mayoritario y la conformación de sistemas partidarios bipartidistas y el Sistema Electoral proporcional y los sistemas de partidos pluralistas. Sin embargo, estas tesis fueron relativizadas por otros autores, quienes señalaron que el Sistema Electoral no es sino uno entre otros factores de la conformación del sistema de partidos, siendo su importancia real variable. Es por esa razón la dificultad de precisar sus efectos.

Pero si una de las funciones del *Sistema Electoral* es transformar votos en escaños (o puestos electivos en general), evidentemente el efecto será distinto de acuerdo al tipo (o subtipo) de sistema escogido.

Pero, todos los sistemas, de una u otra manera, reducen el número de partidos candidatos al número de partidos elegidos, siempre favoreciendo a los más grandes en detrimento de los más pequeños.

Uno de los problemas planteados por la estructuración del sistema de partidos es la constitución de mayorías parlamentarias. En los sistemas parlamentarios es imprescindible para la conformación del gobierno, para los sistemas presidencialistas, como los latinoamericanos, para el apoyo al gobierno y cimentar la gobernabilidad.

Esta creación de mayorías puede, sin embargo, ser *merecidas* o *fabricadas*. La *mayoría merecida* se produce cuando el partido logra mayoría absoluta de votos y se hace merecedor de la mayoría de escaños. La *mayoría fabricada* nace cuando un partido no logra superar más de la mitad de los votos, sin embargo, obtiene la mayoría de escaños. Este es el caso de uno de los claros efectos desproporcionales del *Sistema Electoral*.

De la misma manera, un tema relevante es cómo se confecciona la representación política, y esto tiene que ver con el tipo de lista. Como señalamos en el texto hay básicamente de dos tipos, las cerradas y bloqueadas y las desbloqueadas. Al observar las ventajas y desventajas entre las dos modalidades básicas, estas últimas adquieren singular efecto negativo, desde la perspectiva del organismo electoral, pues dificulta y complejiza la organización del proceso, la capacitación y educación cívica, el escrutinio, la entrega de resultados y la impartición de justicia. En el caso de los partidos políticos, desata una competencia interna, y de cara a los votantes, incrementa las ofertas, algunas imposibles de realizar, pero sobre todo tiene un efecto corrosivo pues el partido se ve debilitado al no poder desarrollar una campaña única y cohesionada. Al final de cuentas, el partido traslada inconvenientemente al exterior sus competencias y conflictos, creando nuevos y mayores problemas. Finalmente, y pese a ser popular por el

elector, este no recibe un solo discurso por partido, sino "N" discursos según sea el número de candidatos. Los mensajes que más llegan serán los que llamen la atención de los medios más por la forma que por el fondo. Asimismo, el tipo de voto se vuelve más complejo para el elector, por lo que un porcentaje se equivoca al votar.

Todo lo anterior, no ocurre con las listas bloqueadas y cerradas, siempre y cuando estas nazcan de una selección de candidatos, ya sea con la participación de toda la ciudadanía o solo de la militancia. En este tema, el papel que puede jugar el Tribunal Electoral es clave, si se encarga de la organización, pues permite dotarlas de imparcialidad, limpieza, eficiencia y resultados incuestionables. Al interior de las internas, sí es recomendable candidaturas individuales y no en planchas, para justamente impedir que sectores del partido aplasten a otros o confeccionen listas únicas, en donde el elector ya no tiene nada que escoger.

De esta manera, una de las tareas de los parlamentos latinoamericanos es reformar sus sistemas teniendo en cuenta su oportunidad, sus efectos y los objetivos que deben conciliar representación y gobernabilidad. Tareas difíciles, pero necesarias para desempeñarse con mejores posibilidades en este nuevo milenio. ■

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, A (2017). *“Soberanía”*. En *Diccionario electoral*, t. I, (3ra ed.). San José, Costa Rica/México. IIDH/CAPEL y TEPJF.

Blanco Hernández, T. (2007). *Fórmulas electorales: una aplicación práctica*. En *Revista EAN* No.59 enero-abril, pág. 137-154.

Carrasco Durán, M. (2018). *Las listas electorales desde una perspectiva de derecho comparado*. En *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*. ISSN 0718-9389, ISSN 0719-2150, VOL. 9, N° 1

Corrés Illera, M. (2015). *Leyes electorales y métodos de prorrateo en el Congreso de los Estados Unidos, tesis para optar el grado de doctora*. <https://eprints.ucm.es/34475/1/T36735.pdf>

Navarro Fierro, C. y Mora Heredia, J. (1996): *“Los sistemas electorales en América Latina: un estudio comparado”*. En *Sociológica*, año 11, número 30, México, enero-abril, 1996.

Nohlen, D. (2015). *Gramática de los sistemas electorales*. Madrid: Tecnos. https://lleielectoral.files.wordpress.com/2014/02/gramatica_de_los-sistemas_electorales.pdf

Nohlen, D. (2008). *Conceptos y contexto. En torno al desarrollo de la comparación en Ciencia Política*, En *WP*, núm. 265. Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/25470.pdf>

Nohlen, D. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México. FCE. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1959/6.pdf>

Nohlen, D., Picado, S. y Zovatto, D. (1998). *Tratado de derecho electoral comparado*. México: Fondo de Cultura Económica.

Sartori, G. (1994): *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de incentivos y resultados*. Lima: Fondo de Cultura Económica.

Tuesta Soldevilla, F. (2012). "Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú". *Politai: Revista de Ciencia Política, Año 4, segundo semestre, N°7*: pp. 107-118.

Tuesta Soldevilla, F. (2005). *Representación Política: Las Reglas También Cuentan. Sistemas electorales y partidos políticos*. Lima, FES.

EROSIÓN DEMOCRÁTICA: NOTAS PARA SU ESTUDIO

DR. SIMÓN PACHANO

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo que persigo en este texto es proponer un marco de análisis general para el tratamiento de los tipos de régimen que se configuran a partir de la erosión de los regímenes democráticos contemporáneos¹. La premisa básica que guía a esta reflexión es que las amenazas que se ciernen sobre las democracias de la *tercera ola* son muy diferentes a las que, en las experiencias anteriores, desembocaron en golpes de Estado. Por tanto, esta reflexión se aleja del tema de la ruptura abrupta del régimen democrático y se desplaza hacia el estudio del surgimiento y de las características de los tipos de régimen que resultan de la materialización de esas amenazas. Por ello, la reflexión se sitúa más bien en el campo de la calidad de la democracia y de los tipos de democracias y de autoritarismos que provienen de esos cambios.

El texto está organizado en tres secciones. En la primera presento el problema a partir de una identificación de los componentes centrales del régimen democrático, que son los niveles en que se manifiestan los efectos de la erosión y, por tanto, donde toman cuerpo los regímenes que surgen a partir de esta. En la segunda sección reviso someramente los principales aportes que han hecho algunos autores sobre los tipos de régimen que se conforman. En la tercera sección propongo una clasificación que integra aquellas contribuciones.

¹Este texto recoge, de manera sintética, la propuesta contenida en un libro que se encuentra en prensa y que enmarca el tratamiento del tema de la erosión de la democracia dentro del proceso político reciente de América Latina.

II. NUEVAS AMENAZAS, NUEVOS PROBLEMAS

Reiteradamente se ha señalado, con mucha razón, que el golpe de Estado militar perdió la vigencia que tuvo en América Latina hasta los años setenta del siglo XX (Levitsky y Way, 2002; Pérez Liñán, 2008). Aunque este no desapareció totalmente, dejó de ser el arma preferida para zanjar los conflictos políticos, pero esto no significó la apertura del camino hacia la consolidación como suponían algunas visiones optimistas surgidas en el período inicial de las transiciones. Sin embargo, no fue necesario esperar mucho tiempo para que surgieran diversos estudios sobre las nuevas amenazas que debe enfrentar la democracia². Todos estos estudios, más allá de sus objetivos específicos y de los diversos puntos de vista, coinciden en destacar que las amenazas a la democracia contemporánea surgen desde su propio seno. Estas pueden provenir de violaciones a los derechos –civiles, políticos, sociales. comunitarios-, de elecciones manipuladas, de restricciones a la participación popular, de inobservancia de la autonomía e independencia de los poderes y de la restricción o incluso la eliminación del derecho ciudadano al control de los políticos. En todos esos casos, el origen es endógeno a la democracia, ya sea por la acción de autoridades electas o legalmente nombradas o bien, en los casos más extremos, por disposiciones constitucionales o legales.

Por consiguiente, se configura una situación que requiere de explicaciones diferentes a las referidas al golpe de Estado, en que la fuerza militar –un actor externo al sistema político- interviene para zanjar las disputas o para instaurar un nuevo orden. Aquellas diferencias se encuentran tanto en las causas, como en las consecuencias y, sobre todo, en las diversas formas que adopta el régimen político

²Entre la abundante bibliografía al respecto, se pueden destacar los trabajos de Ò Donnell (1992), Collier y Levitsky (1998), Schedler (2001; 2006), Munck (2007), Levitsky y Ziblatt (2018), Malamud (2019), Murillo (2019). Los riesgos internos para la democracia fueron advertidos tempranamente por Linz (1987).

que nace a partir de esas decisiones o de esas disposiciones normativas. A diferencia del resultado del golpe de Estado, que es la eliminación del régimen democrático y su sustitución por uno autoritario, el efecto en la mayor parte de los casos observados en el actual período democrático es la configuración de un régimen que, aunque pierde algunos rasgos democráticos no se transforma en un autoritarismo pleno o cerrado. Sintéticamente, se puede decir que los regímenes nacidos de esa manera se sitúan en algún punto intermedio entre la democracia y el autoritarismo.

Esa deriva autoritaria plantea tres desafíos de carácter teórico-conceptual que están estrechamente relacionados entre ellos. El primero consiste en identificar el grado en que el régimen resultante se aleja de la democracia plena o, visto desde el lado contrario, el grado en que adopta características autoritarias. El segundo surge cuando se trata de determinar los componentes o las dimensiones propias del régimen democrático que pierden algunas de sus características constitutivas. El tercero consiste en determinar la causa de esa pérdida. Los tres desafíos se presentan conjuntamente, ya que en la investigación empírica es necesario detectar, a un mismo tiempo, las dimensiones afectadas en sus cualidades democráticas, establecer el grado de esa afectación y conocer si la causa se encuentra en las decisiones de determinados actores o se manifiesta como cambios institucionales.

El paso inicial para entrar en ese campo consiste en contar con un concepto operativo y a la vez exhaustivo de democracia, a partir del cual se puedan identificar sus componentes. Ese concepto puede plantearse de la siguiente manera: *la democracia es un régimen político (no económico) que establece un poder limitado y dividido, garantiza plenamente los derechos civiles, a la vez que incluye a toda la población en el pleno ejercicio de los derechos políticos, en el que se escoge a las autoridades*

*por medio de elecciones, y la ciudadanía controla a sus representantes*³. Esta es una definición de democracia que se aleja tanto de los conceptos denominados sustantivos, que incluyen factores económicos y resultados sociales, como de los que consideran mínimos, que generalmente la reducen a la realización de elecciones. Por consiguiente, en términos analíticos, el régimen democrático se materializa en cinco dimensiones: a) Estado de derecho, que expresa el imperio de la ley, garantiza la plena vigencia de los derechos básicos y señala los límites del poder; b) vigencia universal de los derechos políticos de los ciudadanos para elegir y ser elegidos sin exclusiones de ninguna clase; c) realización de elecciones libres, limpias, justas, efectivas y frecuentes; d) sistema de controles y balances entre las funciones del Estado, en el que se elimina la manipulación por parte de actores dominantes; e) control ciudadano a los políticos, que se materializa en instancias y procedimientos de toma y rendición de cuentas.

La pérdida de las cualidades democráticas del régimen puede producirse en una o en varias de estas dimensiones. Al contrario del golpe de Estado, que actúa en todas, eliminándolas por completo o reduciéndolas a su mínima expresión, las amenazas que se ciernen sobre las democracias contemporáneas tienden a incidir de manera particular sobre algunas de ellas. Los ejemplos abundan en América Latina. Así, acciones de gobiernos o la promulgación de leyes han limitado las libertades ciudadanas y, de esa manera, han erosionado el Estado de derecho, mientras han mantenido los procesos electorales. De igual manera, son varios los casos en que los presidentes han llegado a controlar todos los poderes estatales, eliminando los controles y balances, mientras han alentado formas de participación directa o semidirecta de la ciudadanía. Final-

³Este concepto recoge y sintetiza los formulados por Dahl (1989), Bobbio (1989), Ó Donnell (2007), Linz (1998), Diamond y Plattner (1996), Held (2001), Morlino (2009) y Sartori (1999), Schmitter y Karl (1996)

mente, mayor es el número de países en que se han mantenido aceptablemente los estándares en todas las dimensiones, excepto en la del control ciudadano a los políticos.

Por tanto, un paso fundamental en la investigación consiste en identificar cuáles son las dimensiones en que se ha erosionado la democracia. La premisa que guía a este paso es que los resultados difieren sustancialmente de acuerdo a la dimensión en que se han producido las pérdidas. Así, el debilitamiento del Estado de derecho tiene consecuencias muy diferentes a las que se derivan del manejo doloso y arbitrario de los procesos electorales, y ambos difieren de la situación que resulta de la inobservancia de sistema de división, controles y balances entre los poderes. Estas diferencias se expresan como tipos de *democracias disminuidas* o como tipos de régimen que requieren ser claramente identificados y denotados. Pero, como se verá más adelante, debido a que la afectación puede producirse en más de una dimensión, se hace necesario seleccionar cuidadosamente la nominación del tipo de régimen que se configura. Por el momento cabe solamente prestar atención a la necesidad de identificar con precisión la o las dimensiones erosionadas.

El siguiente paso consiste en identificar las causas que originaron la pérdida de las características democráticas. Aunque siempre se derivan de decisiones tomadas por actores políticos, se debe diferenciar entre las que provienen de la adopción de políticas determinadas y las que consisten en la aplicación de una norma o de disposiciones institucionales⁴. A manera de ejemplo, la utilización de prácticas abusivas e ilegales por parte de un gobierno

⁴Es muy importante la diferencia que existe entre la promulgación y aplicación de normas que limitan aspectos básicos de la democracia –como la vigencia plena de las libertades civiles– y la afectación a esos mismos aspectos por decisiones de los gobernantes (ya sea al margen de las normas o por interpretación arbitraria de estas). En el primer caso, se habrían afectado elementos definitorios del régimen, lo que solamente puede subsanarse con reformas constitucionales y legales. En el segundo caso, la solución puede lograrse con el cambio de los gobernantes.

para perseguir a sus opositores en un momento determinado tiene características y efectos muy diferentes a los que provienen de la promulgación de una ley para lograr la exclusión de estos. De manera similar, las consecuencias de las irregularidades puntuales en un proceso electoral no son equiparables a las que se originan por la vigencia de leyes que anulan la inclusión universal.

El paso final consiste en apreciar el grado en que han sido afectadas las características democráticas. Cabe señalar que es posible hablar de grado de afectación siempre que se considere que entre la democracia y el autoritarismo hay un *continuum*, una línea en la que caben múltiples situaciones determinadas por la mayor o menor presencia de los atributos considerados. De esa manera, es posible determinar si el régimen resultante se encuentra en el espacio de la democracia o se desplazó hacia el autoritarismo. En el primer caso se mantendría como uno de los varios tipos de democracias disminuidas, mientras que en el segundo sería una de las formas de autoritarismos atenuados o incompletos. Así, es obvio que un régimen en el que el presidente reduce a la mínima expresión los procedimientos de rendición de cuentas (horizontal, a las otras funciones estatales, o vertical, a la ciudadanía) se mantiene en el campo de la democracia, pero el que las anula por completo, aunque las demás dimensiones no se vean afectadas, se desplaza hacia el campo del autoritarismo.

III. DEMOCRACIAS DISMINUIDAS Y AUTORITARISMOS ATENUADOS

El interés por el estudio de los regímenes que se sitúan entre la democracia y el autoritarismo se encuentra tempranamente en la propuesta de Robert Dahl sobre la poliarquía (1989). Este régimen se configura por el avance conjunto en la liberalización o debate público, y la participación o la representación, pero cuando se avanza solamente en una de las dos dimensiones surgen regímenes que, habiendo dejado de ser autoritarios, no llegan a ser poliarquías plenas. Sin embargo, a pesar de la fuerte influencia que tuvo la propuesta de

Dahl en la concepción de la democracia como régimen político, no fue aprovechado todo el potencial que tiene para la identificación de los tipos intermedios⁵. Se puede suponer que la escasa atención a ese aspecto se haya debido a la ausencia de casos que demandaran explicaciones. Pero, cuando se presentó la evidencia empírica fue imprescindible abordar el tema.

Uno de los primeros llamados de atención en esa dirección fue la identificación de las democracias delegativas por O'Donnell (1992). Este fue seguido, desde diversas perspectivas, por los *regímenes semidemocráticos* de Mainwaring, Brincks y Pérez-Liñán (2001), los *autoritarismos competitivos* de Levitsky y Way (2002) y las *democracias iliberales* de Zakaria (1998). Paralelamente, varios autores ampliaron la comprensión del problema al observar que en la deriva de la democracia hacia el autoritarismo podían configurarse varios tipos de régimen, de manera que el problema era no solamente de la identificación –y la denotación– de un tipo, sino que era necesaria una clasificación que abarcara los diversos casos. Esa fue la línea desarrollada por Diamond, Linz y Lipset (1996), Diamond (2002), Morlino (2004; 2009; 2013), Diamond y Morlino (2004; 2005), Merkel (2004), Croissant y Merkel (2004), Henderson (2004), Munck (2006; 2013), Schedler (2006; 2013), Bogaards (2009; 2018) y Szmolka (2010). Como resultado de todos estos estudios se cuenta actualmente con valiosos aportes para la identificación de los regímenes situados entre la democracia y el autoritarismo.

Por razones de espacio, no es este el lugar para analizar cada una de las propuestas de esos autores. Lo que interesa para el objetivo que persigo en este texto es, en primer lugar, presentar los regímenes identificados por los autores y relacionarlos con las dimensiones

⁵Una notoria excepción se encuentra en la utilización de las dos dimensiones –liberalización y participación– en el estudio conducido por Ó'Donnell, Schmitter (1988) que aportó un valioso cuerpo conceptual para el estudio de las transiciones a la democracia

democráticas que se ven afectadas. En segundo lugar, es preciso conocer las clasificaciones elaboradas hasta ahora, con los respectivos criterios utilizados por los autores. Finalmente, es necesario determinar la ubicación de cada uno de los regímenes en el espacio democrático o en el campo autoritario para establecer si se trata de una democracia disminuida o de un autoritarismo incompleto).

En cuanto al primer aspecto, los autores citados identifican un total de diecisiete tipos de régimen: *regímenes semidemocráticos, democracia delegativa, democracia iliberal, democracia electoral, democracia defectuosa, democracia defectiva, democracia tutelada, democracia excluyente, democracia con dominios reservados, democracia dominante, regímenes semidemocráticos, regímenes ambiguos, autoritarismo competitivo, autoritarismo electoral, autoritarismo cuasi competitivo y cuasi libre, autoritarismo electoral hegemónico, autoritarismo hegemónico restrictivo*. En el *cuadro 1* se presentan las denominaciones de los tipos de régimen, con las dimensiones que se ven erosionadas y los autores correspondientes.

Dos observaciones son necesarias a partir de este primer acercamiento. En primer lugar, en algunos casos se utiliza una notación diferente para un mismo tipo de régimen (como ocurre con la democracia defectiva y la democracia defectuosa, con la democracia tutelada y la democracia con dominios reservados, y con el autoritarismo competitivo, el autoritarismo electoral y el autoritarismo cuasi competitivo y cuasi libre). Por consiguiente, sería posible –y conveniente para posteriores investigaciones y para elaborar la clasificación– integrar en una sola las denominaciones que denotan a un mismo tipo de régimen. En segundo lugar, varias denominaciones reflejan la erosión producida en más de una dimensión (como las democracias excluyentes que reflejan carencias en dos dimensiones, los autoritarismos competitivos en tres, y las democracias

Cuadro I

Denominaciones de los tipos de régimen, con las dimensiones que se ven erosionadas y los autores correspondientes.

DIMENSIÓN	Tipos Intermedios	Autores
Estado de derecho (vigencia de derechos civiles)	Democracias liberales	Zakaria (Bogaards, Szmolka)
	Democracias excluyentes	Diamond y Morlino (Bogaards)
	Democracias tuteladas	Merkel (Szmolka)
	Democracias con dominios reservados	Bogaards
	Autoritarismos hegemónicos restrictivos	Szmolka
Derechos políticos	Democracias excluyentes	Diamond y Morlino (Bogaards)
	Democracias tuteladas	Merkel (Szmolka)
	Democracias con dominios reservados	Bogaards (Szmolka)
	Autoritarismos competitivos	Levitsky y Way (Diamond y Morlino)
	Autoritarismos cuasi competitivos y cuasi libres	Szmolka
	Autoritarismos electorales hegemónicos	Diamond y Morlino
Elecciones	Democracias excluyentes	Diamond y Morlino (Bogaards)
	Regímenes ambiguos	Morlino
	Autoritarismos competitivos	Levitsky y Way (Diamond y Morlino)
	Autoritarismos cuasi competitivos y cuasi libres	Szmolka
	Autoritarismos hegemónicos restrictivos	Szmolka
División, control y balance de poderes (accountability horizontal)	Democracias delegativas	O'Donnel (Diamond y Morlino, Bogaards)
	Democracias electorales	Diamond, Linz y Lipset (Schedler)
	Democracias tuteladas	Merkel (Szmolka)
	Democracias con dominios reservados	Bogaards
	Autoritarismos competitivos	Levitsky y Way (Diamond y Morlino)
	Autoritarismos electorales hegemónicos	Diamond, Morlino
	Autoritarismos hegemónicos restrictivos	Szmolka
Control de los políticos (accountability vertical)	Autoritarismos cuasi competitivos y cuasi libres	Szmolka
	Democracias delegativas	O'Donnel (Diamond y Morlino, Bogaards)
	Democracias tuteladas	Merkel (Szmolka)

Elaboración propia. En paréntesis los autores que han retomado la denominación

tuteladas en cuatro). Esto significa que con un mismo término se está denotando a dos o más fenómenos diferentes, lo que también debe ser abordado a la hora de realizar la clasificación.

En lo que respecta al segundo aspecto, dentro del conjunto de autores revisados se encuentran seis clasificaciones, esto es, propuestas que han identificado más de un tipo de régimen intermedio con sus respectivas características. Como se puede observar en el *cuadro 2* estas propuestas acogen entre dos y ocho regímenes intermedios, lo que lleva a preguntarse por el número apropiado para una clasificación que, siendo exhaustiva a la vez no sea redundante. Ante esto, las reglas de la parsimonia aconsejarían construir una clasificación equilibrada que sea capaz de recoger el mayor número de tipos que se configuran, sin que ello signifique tejer un entramado complejo que haga estéril su utilización. Un paso inicial en este sentido ya está dado en esas mismas clasificaciones cuando recogen algunas denominaciones asignadas previamente. Esto quiere decir que ya se cuenta con algunos conceptos establecidos para la identificación de los regímenes intermedios. Esto es lo que sucede con las denominaciones de democracias electorales, democracias iliberales, democracias delegativas y autoritarismos electorales.

Por otra parte, varias de las propuestas revisadas proporcionan los elementos básicos o el punto de partida para abordar el tercer aspecto, esto es, la ubicación de cada uno de los regímenes en el espacio democrático o en el campo autoritario. En el mismo *cuadro II* se puede observar que cuatro propuestas distinguen las formas de democracias disminuidas de los regímenes que se encuentran en el campo de los autoritarismos atenuados. Así, en la propuesta de Schedler se encuentran las democracias electorales y, en el otro espacio, los autoritarismos electorales, En la de Diamond y Morlino se encuentra el amplio conjunto de las democracias electorales (que agrupan a cinco subcategorías), frente a los autoritarismos

Cuadro II

Propuestas de clasificación de regímenes intermedios

AUTORES	Tipos Intermedios	
Diamond, Linz y Lipset	Seudodemocracias	
	Democracias electorales	
Schedler	Democracias electorales	
	Autoritarismos electorales (o regímenes electorales autoritarios)	
Diamond y Morlino	Democracias electorales	Democracias defectuosas
		Democracias excluyentes
		Democracias dominantes
		Democracias iliberales
		Democracias delegativas
	Regímenes ambiguos	
Merkel	Autoritarismos competitivos	
	Autoritarismos electorales hegemónicos	
	Democracias excluyentes	
	Democracias iliberales	
Bogaards	Democracias delegativas	
	Democracias tutelares o dominadas	
	Democracias con dominios reservados	
	Democracias delegativas	
Szmolka	Democracias defectivas	Democracias tuteladas
		Democracias iliberales
	Autoritarismos pluralistas	Autoritarismos cuasi competitivos y cuasi libres
		Autoritarismos hegemónicos restrictivos

Fuente: Elaboración propia.

competitivos y a los autoritarismos electorales hegemónicos, con los regímenes ambiguos como un tipo intermedio. Bogaards identifica tres tipos de democracias disminuidas (delegativas, iliberales y con dominios reservados) y, frente a ellas, los autoritarismos electorales. Szmolka diferencia los dos campos cuando establece una categoría de las democracias defectivas, que contiene a las tuteladas y a las iliberales, y una categoría de los autoritarismos pluralistas, que contiene a los cuasi competitivos y cuasi libres y a los hegemónicos restrictivos.

En síntesis, se puede afirmar que hay un avance considerable en la identificación y tipificación de los regímenes intermedios. Pero, a la vez es necesario reconocer que aún es necesario dar algunos pasos para consolidar conceptual y operativamente este campo de la investigación sobre la democracia. Básicamente, ese ejercicio debe comenzar por la simplificación o, en otras palabras, por la eliminación de la redundancia y de los sinónimos. Como se ha visto en las páginas precedentes, hay varios casos de nombres diferentes que se asignan a un mismo fenómeno y, en sentido contrario, un mismo nombre que designa a fenómenos diferentes. Obviamente, no se trata de un problema gramatical ni lingüístico, sino de la diversa connotación de los conceptos, derivada fundamentalmente de la atención puesta en el tipo de régimen como resultado y solo en menor medida en las causas que lo originaron. Al dejar de lado a estas o al disolverlas en un proceso genérico de erosión de la democracia, se elimina la relación que existe entre el régimen resultante y la dimensión que lo originó. Esta múltiple connotación es, como señalé antes (y está reflejado en el *cuadro I*), que un mismo tipo de régimen aparece como el resultado de la erosión de varias dimensiones.

Por consiguiente, es imprescindible poner la atención en las características constitutivas del fenómeno, tanto en las que lo originan como en las que configuran su morfología. En otras palabras, es nece-

sario que la identificación de los regímenes intermedios se haga siempre con relación a cada uno de los componentes de la democracia y no solamente al aspecto que presenta una vez que se ha materializado. Al determinar con precisión las causas que lo originaron, se podrá contar con un concepto que describa con precisión al fenómeno.

IV. HACIA UNA CLASIFICACIÓN OPERATIVA

Un primer paso en el proceso de clasificación de los regímenes intermedios es reducir el alto número de regímenes identificados. Cabe comenzar por la eliminación de las denominaciones genéricas, las que incluyen a varios regímenes, ya que se trata de identificar regímenes específicos. Una vez hecho esto se debe identificar la causa central que señala cada autor, esto es, detectar la dimensión en que se produce la erosión. En los casos en que la erosión se produce paralelamente en más de una dimensión, será necesario identificar la que actúa con más fuerza para producir ese resultado⁶. El siguiente paso consiste en escoger, entre las denominaciones propuestas, la más adecuada para cada tipo de régimen. El criterio central para esto será optar por las denominaciones que han sido adoptadas por la comunidad académica, pero al mismo tiempo deberá balancearse con el criterio de la connotación más adecuada para el régimen que se configura. Finalmente, es imprescindible considerar el grado en que se produce la erosión y, de esa manera, determinar si el régimen resultante sigue siendo una democracia o se encuentra en el campo del autoritarismo. La aplicación de estos criterios lleva a un ejercicio como el que presento a continuación.

Para los regímenes que se configuran por la erosión del Estado de derecho pero que mantienen aceptablemente los derechos políticos

⁶Descarto la opción de construir tipos por la combinación de múltiples causas, ya que el número de combinaciones posibles haría no solamente inmanejable la clasificación, sino que no contribuiría al objetivo central que es la identificación de casos tipo.

y realizan elecciones competitivas, se han acuñado las denominaciones de democracias iliberales, democracias excluyentes, democracias tuteladas y democracias con dominios reservados. Las características del régimen resultante se ven reflejadas adecuadamente en la denominación de *democracias electorales*, propuesta por Schedler y recogida por muchos autores. Las otras denominaciones añaden adjetivos que resultan innecesarios. Un mayor deterioro de esa misma dimensión lleva al régimen al espacio de los autoritarismos que ha sido catalogado como autoritarismos competitivos, autoritarismos electorales hegemónicos, autoritarismos hegemónicos restrictivos, autoritarismos pluralistas y autoritarismos cuasi competitivos y cuasi libres. Por sus características y por la aceptación dentro de la comunidad académica, cabe decantarse por la denominación de *autoritarismo competitivo* propuesta por Levitsky y Way y utilizada por varios autores.

Para los regímenes que se configuran por el deterioro de los derechos políticos, parece acertada la denominación de *democracias excluyentes*, propuesta por Diamond y Morlino y retomada por varios autores. Cuando el grado de afectación es mayor o la erosión en este aspecto se combina con la que ocurre en otras dimensiones, el régimen se traslada hacia los autoritarismos, y puede identificarse con la denominación de *autoritarismos electorales hegemónicos*, propuesta por los mismos autores.

La erosión en la dimensión electoral alude fundamentalmente a manipulación de los procesos por parte de las autoridades de uno de los poderes estatales. *Democracia manipulada*, una denominación que no ha sido propuesta por los autores, puede ser adecuada para este caso. Esta refleja de mejor manera el tipo de régimen que las propuestas de *democracias excluyentes*, defectivas, defectuosas y tuteladas, que han sido propuestas por diversos autores. Cuando el régimen resultante se desplaza hasta el campo de los

autoritarismos, se han propuesto las denominaciones de regímenes ambiguos, autoritarismos competitivos, autoritarismos cuasi competitivos y cuasi libres y autoritarismos hegemónicos restrictivos. La denominación adecuada es la de *regímenes ambiguos* propuesta por Diamond y Morlino, ya que el origen es un hecho puntual (la manipulación electoral) y no un cambio en las normas o en los elementos estructurales del régimen político.

Para el tipo de régimen que se deriva de la erosión en la división y balance de poderes se ha generalizado la definición de *democracia delegativa*, propuesta por O'Donnell, que denota adecuadamente el fenómeno. Cuando se incrementa el grado de la erosión y el régimen resultante se ubica en el espacio del autoritarismo, es adecuada la denominación de *autoritarismos hegemónicos restrictivos*, propuesta por Szmolka, ya que describe adecuadamente el tipo resultante.

El régimen resultante de la erosión del control de los políticos por parte de la ciudadanía (esto es, debilitamiento o desaparición de los procedimientos de accountability vertical), puede ser calificado como una *democracia tutelada*, de acuerdo a la propuesta de Merkel que es retomada por Szmolka. Cuando el grado de pérdida de esta condición democrática lleva al régimen hasta el campo de los autoritarismos, podrían calificarse como *autoritarismos competitivos tutelares*, una denominación que no proviene de los autores revisados pero que da cuenta de las características de ese tipo de régimen.

El conjunto de estos elementos se sintetiza en la propuesta de identificación y clasificación de los regímenes intermedios (resumida en el *cuadro III*). Considero que esta cumple en buena medida con las cuatro condiciones básicas que he señalado a lo largo de las páginas anteriores. En primer lugar, recoge los aspectos de fondo de las propuestas de los autores que han trabajado sobre el tema, sin limitarse a retomar la denominación asignada por ellos, sino que

atiende fundamentalmente a las características que identificaron para cada caso. En segundo lugar, evita las confusiones que se derivan de la utilización de una misma denominación para dos fenómenos diferentes y de la que proviene de la utilización de dos denominaciones para un solo fenómeno. En tercer lugar, identifica con precisión la dimensión en que ha ocurrido la erosión de las características democráticas. Finalmente, al poner atención en el grado en que se aleja del ideal democrático, es posible ubicar claramente a cada uno de los regímenes en un espacio determinado, esto es, si se trata de una forma de democracia o de autoritarismo⁷. Como toda clasificación y como toda tipología, esta presenta varios problemas a la hora de utilizarla para el análisis de los casos concretos.

Cuadro III

Propuesta de clasificación de regímenes intermedios

Componentes Disminuidos	Regímenes disminuidos	
	Democracias	Autoritarismos
Vigencia de derechos civiles	Democracias electorales	Autoritarismos competitivos
Vigencia de derechos políticos	Democracias excluyentes	Autoritarismos electorales hegemónicos
Elecciones libres, limpias, efectivas	Democracias manipuladas	Regímenes ambiguos
División y balance de poderes	Democracias delegativas	Autoritarismos hegemónicos restrictivos
Control de los políticos	Democracias tuteladas	Autoritarismos competitivos tutelares

Fuente: elaboración propia.

⁷Una crítica que se puede hacer a esta propuesta es que no se rige por el principio de la parsimonia al incluir a un alto número de regímenes. Sin embargo, cabe señalar que siempre habrá diez puntos posibles en los que pueda situarse un régimen que resulta de la erosión de cinco dimensiones y que puede situarse en dos campos diferentes (el de la democracia y el del autoritarismo).

Uno de estos surge, como señalé antes, cuando la erosión de la democracia se produce en más de una dimensión. En esos casos será necesario tomar varias decisiones. La primera provendrá de la evaluación cuidadosa de lo sucedido en cada una de las dimensiones, para darle prioridad –como factor desencadenante- a la que presente mayor dimensión o la densidad del deterioro. La segunda decisión consistirá en sopesar la importancia de cada dimensión dentro del régimen democrático, ya que, si bien todas conforman los cimientos de este, hay algunas cuya ausencia o debilitamiento producen mayores efectos (claramente, el Estado de derecho tiene mayor incidencia que las otras dimensiones en la definición de un régimen como democrático). Otra decisión provendrá de la identificación del nivel en que se manifiestan los retrocesos democráticos, específicamente si son decisiones de los actores políticos o si se constituyen cambios normativos e institucionales. De cualquier manera, estos ejercicios deberán hacerse en cada caso y con el rigor necesario. ■

BIBLIOGRAFÍA

Bobbio, Norberto. 1989.

Liberalismo y democracia. México. Fondo de Cultura Económica

Bogaards, Matthijs. 2009. *How to classify hybrid regimes?*

Defective democracy and electoral authoritarianism.

En Democratization, 16, 2, 399-423

Bogaards, Matthijs. 2018. *De-democratization in Hungary:*

diffusely defective democracy. En Democratization, 25, 8, 1481-1499

Collier, David y Steven Levitsky. 1998.

Democracia con adjetivos, innovación conceptual en la investigación comparativa. En La política, 4, 137-160

Croissant, Aurel y Wolfgang Merkel. 2004. *Introduction: democra-*

tization in the early twenty-first century. En Democratization, 11, 5, 1-9

Dahl, Robert. 1989.

La poliarquía. Participación y oposición. Madrid. Tecnos

Diamond, Larry. 2002.

Thinking About Hybrid Regimes. En Journal of Democracy, 13, 2, 21-35

Diamond, Larry, Juan Linz y Seymour M. Lipset. 1996.

Democracy in Developing Countries. Boulder. Lynne Rienner

Diamond, Larry y Leonardo Morlino. 2004. *The Quality of*

Democracy. An Overview. En Journal of Democracy, 15, 4, 20-31

Diamond, Larry y Leonardo Morlino. 2005. *Assessing the Quality*

of Democracy. Baltimore. Johns Hopkins University Press

Diamond, Larry y Marc F. Plattner. 1996. *Introducción. En Diamond, Larry y Mark F. Plattner (comp.) El resurgimiento global de la democracia.* México. UNAM. IX-XXVI

Held, David. 2001. *Modelos de democracia.* Madrid. Alianza

Henderson, Karen. 2004. *The Slovak Republic: Explaining Defects in Democracy.* *En Democratization*, 11, 5, 133-155

Levitsky, Steven y Lucan Way. 2002. *The Rise of Competitive Authoritarianism.* *En Journal of Democracy*, 13, 2, 51-65

Levitsky, Steven y Daniel Ziblatt. 2018.
Como mueren las democracias. Buenos Aires. Ariel

Linz, Juan. 1987. *La quiebra de las democracias.* Madrid. Alianza

Linz, Juan. 1998. *Los problemas de las democracias y la diversidad de las democracias.* *En Vallespín, Fernando y Rafael del Águila (comp.) La democracia en sus textos.* Madrid. Alianza. 225-266

Mainwaring, Scott, Daniel Brinks y Aníbal Pérez Liñán. 2001.
Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999. *En Studies in Comparative International Development*, 36, 1, 37-65

Malamud, Andrés. 2019.
¿Se está muriendo la democracia? *En Nueva Sociedad*, 282, 30-42

Merkel, Wolfgang. 2004. *Embedded and defective democracies.* *En Democratization*, 11, 5, 33-58

Morlino, Leonardo. 2004.

What is a "Good" Democracy. En Democratization, 11, 5, 10-32

Morlino, Leonardo. 2009. *Democracias y democratizaciones. Madrid. CIS*

Morlino, Leonardo. 2013.

La calidad de las democracias en América Latina. Maryland. IDEA-LUISS

Munck, Gerardo. 2006. *Monitoreando la democracia: profundizando un consenso emergente. En Revista de Ciencia Política, 26, 1, 158-168*

Munck, Gerardo. 2007. *Regimes and Democracy in Latin America. Theories and Methods. New York. Oxford University Press*

Munck, Gerardo. 2013. *Conceptualizing the Quality of Democracy: The Framing of a New Agenda for Comparative Politics. En Mantilla, Sebastián y Gerardo Munck (comp.) La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina. Quito. CELAEP. 17-63*

Murillo, María Victoria. 2019. *Democracia, intereses y estatus en América Latina. En Nueva Sociedad, 282, 110-120*

O`Donnell, Guillermo. 1992.

¿Democracia delegativa? En Cuadernos del CLAEH, 17, 1, 6-20

O`Donnell, Guillermo. 2007. *Teoría democrática y política comparada. En O`Donnell, Guillermo (comp.) Disonancias. Críticas democráticas a la democracia. Buenos Aires. prometeo. 19-83*

Pérez Liñán, Aníbal. 2008. *Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. En América Latina Hoy, 49, 105-126*

Sartori, Giovanni. 1999. *Democracia. En Sartori, Giovanni (comp.) Elementos de teoría política. Madrid. Alianza. 29-69*

Schedler, Andreas. 2001. *Measuring Democratic Consolidation. En Studies in Comparative International Development, 36, 1, 66-92*

Schedler, Andreas. 2006. *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition. Boulder. Lynne Rienner Publishers*^{^^}

Schedler, Andreas. 2006. *The Logic of Electoral Authoritarianism. En Schedler, Andreas (comp.) Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition. Boulder. Lynne Rienner Publishers. 1-23*

Schedler, Andreas. 2013. *The Politics of Uncertainty. Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism. Oxford. Oxford University Press*

Schmitter, Philippe y Terry Lynn Karl. 1996. *Qué es... y qué no es democracia. En Diamond, Larry y Mark F. Plattner (comp.) El resurgimiento global de la democracia. México. UNAM. 37-49*

Szmolka, Inmaculada. 2010. *Los regímenes políticos híbridos: democracias y autoritarismos con adjetivos. Su conceptualización, caracterización y operacionalización dentro de la tipología de regímenes políticos. En Revista de Estudios Políticos, 174, 103-135*

Zakaria, Fareed. 1998. *El surgimiento de la democracia iliberal. Quito. Publicación ocasional. Programa de Apoyo al Sistema de Gobernabilidad Democrática.*

"LO QUE NO SE MIDE NO SE PUEDE MEJORAR":

UNA MIRADA A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE A TRAVÉS DEL MECANISMO ATENEA Y SU APLICACIÓN EN PANAMÁ.

DRA. BEATRIZ LLANOS

I. PRESENTACIÓN

América Latina es una región que ha experimentado importantes cambios desde que, en 1991, Argentina fuera el primer país en regular legalmente una medida de acción afirmativa para garantizar la presencia de mujeres en las nominaciones a cargos de elección popular, conocidas comúnmente como cuotas (o cupos en el caso argentino). Tres décadas después, una mirada rápida a la región nos dice que esta se mueve en tres escenarios diferentes y dinámicos.

Nueve países han regulado medidas de paridad vertical aplicables a listas electorales: Argentina, Bolivia, Ecuador, Costa Rica, México, Nicaragua, Honduras, Panamá y Perú, aunque, más allá de un porcentaje 50%-50%, unos países cuentan con diseños más eficaces que otros. Por ejemplo, al incluir la alternancia en toda la lista, sanciones eficientes como la no inscripción de las listas ante posibles incumplimientos y sin ningún tipo de excepción o vía de escape al cumplimiento de las normas. También, una mayor compatibilidad con los sistemas electorales en los que operan. Y, por tanto, han logrado una mayor elegibilidad de las mujeres que alcanza ya o ronda la igualdad de resultado como sucede, por ejemplo, en países como Bolivia con 53.1% de mujeres en la cámara baja, o México con 48.2%¹. México además es un país que ha avanzado en reformas políticas orientadas a regular la paridad en todo: en todos los poderes del Estado, en todos

¹Datos extraídos de Unión Interparlamentaria al año 2020 disponibles en [Monthly ranking of women in national parliaments](#) | Parline: the IPU's Open Data Platform

los niveles de gobierno, en las candidaturas de los partidos a cargos de elección popular y en la elección de representantes en ayuntamientos de población indígena. Y Ecuador ha regulado la denominada paridad horizontal, aunque de forma progresiva.

Siete países cuentan con regulaciones de cuota que oscilan entre un 20% y un 40% en nominaciones electorales, aunque también con diversidad en sus diseños y su eficacia para lograr una mayor representación de mujeres en espacios de deliberación política. Estos son: Brasil, Chile, El Salvador, Paraguay (aplicable a primarias), República Dominicana y Uruguay. Y dos países no cuentan en la actualidad con ninguna medida de acción afirmativa ni de paridad regulada legalmente. Este es el caso de Guatemala y Venezuela.

Según datos del Mecanismo ATENEA hasta 2019, en el ámbito legislativo, desde la década de los noventa, el porcentaje de parlamentarias en Cámara Baja/Única en América Latina es más del doble: ha pasado del 10,6% a 27,9%, en promedio con mejores desempeños por parte de los países que han regulado una paridad bien diseñada y eficaz,² como ya se ha señalado.

Quizás por el énfasis en la regulación de este tipo de medidas que ha experimentado la región, dada su centralidad estratégica para intentar incrementar la participación de las mujeres, pero también por la ausencia de generación de data alternativa ya que durante mucho tiempo el análisis estuvo centrado en su regulación, características e impactos, en particular en el caso de las cuotas y, sobre todo, respecto del Poder Legislativo. Siendo este análisis muy importante, también es cierto que ello devino en los hechos en una mirada fragmentada de los pasos

²Llanos, Beatriz (2019). *Surcando olas y contraolas. Una mirada paritaria a los derechos políticos de las mujeres en América Latina*. PNUD, ONU MUJERES e IDEA Internacional.

que daba la región hacia el logro de una igualdad sustantiva en materia de derechos políticos en el ámbito público.

Frente a ello era importante que, en primer lugar, se abriera y complejizara la mirada respecto de más dimensiones del ejercicio de los derechos políticos ya que algunos análisis nacionales o investigaciones regionales venían identificando desigualdades para que las mujeres ejerzan sus derechos fuera del ámbito legislativo. En segundo lugar, dado el déficit en la generación de evidencia empírica oficial y periódica sobre los derechos políticos de las mujeres que al día de hoy subsiste, era necesario cubrir un vacío que impedía que el ejercicio efectivo de sus derechos políticos fuera medido, permitiendo generar evidencia que ayude a obtener diagnósticos más integrales y, por tanto, la construcción de nuevas propuestas, leyes y políticas.

En tercer lugar, como se ha visto, la región ha ido progresivamente girando de la adopción de medidas afirmativas de compensación y carácter temporal -como las cuotas- a la búsqueda de la igualdad de resultado y, sobre todo, a la necesidad de un reparto verdaderamente equitativo del poder entre hombres y mujeres. Ello ha llevado al impulso de un nuevo paradigma a alcanzar: la democracia paritaria. Este giro conceptual y en la acción que ya empezaba a atisbarse a partir de la acción de algunos países pioneros como Bolivia, Ecuador o Costa Rica, requería, por tanto, de perspectivas de análisis en consonancia que incorporaran una mirada paritaria.

En cuarto lugar, la experiencia ha demostrado que la construcción de leyes y políticas que favorezcan cambios requieren de evidencia que muestre las desigualdades que se quieren corregir y ayude a convencer a los decisores públicos de la necesidad de dichos cambios. La evidencia ayuda además a permear sensibilidades sociales y a situar los temas en el centro de una agenda pública, generalmente disputada por diversos temas en búsqueda de ser atendidos. Con mayor

razón si esta evidencia, orientada a la acción, puede ser periódica, ayudando a identificar eventuales avances, retrocesos, pero también estancamientos y desafíos.

Por último, en quinto lugar, si bien la región ha sido muy fructífera en el tejido de diversas alianzas entre mujeres feministas, del movimiento amplio de mujeres y mujeres políticas, la existencia de evidencia estandarizada, análisis sistemáticos y recomendaciones muy bien perfiladas en base a una metodología común puede facilitar la articulación de alianzas en torno a una agenda también común y, por tanto, la construcción de acciones y estrategias coordinadas. Lo cual potencia la movilización para transformar las estructuras, reglas y procesos que impiden el ejercicio efectivo del derecho a la participación política de las mujeres y remover sus obstáculos.

En este escenario, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, ONU MUJERES e IDEA Internacional, tres organizaciones que desde sus ámbitos de acción ya contaban con una importante experiencia de investigación e incidencia en el tema de derechos políticos de las mujeres en América Latina, decidieron articular esfuerzos para obtener resultados de mayor impacto. Por ello, decidieron impulsar el proyecto conjunto ATENEA- Mecanismo para acelerar la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe, iniciativa que tiene las siguientes características³:

- Busca posicionar en la agenda política de la región la paridad como objetivo a alcanzar en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres y
- Quiere promover el incremento sostenido de mujeres en los puestos de decisión política hasta alcanzar la paridad;

³Tomado de PNUD, ONU MUJERES e IDEA Internacional. Documento Descriptivo del proyecto ATENEA (inédito).

- Permite tener un panorama más integral, permanente y comparado de la participación política de las mujeres.
- Es un generador de orientaciones más estratégicas para el trabajo de incidencia y desarrollo de reformas políticas para el logro de un ejercicio igualitario de los derechos políticos de las mujeres, tanto a nivel nacional como regional.
- Tiene como objetivo desarrollar capacidades de los actores nacionales para la generación de información periódica, el diálogo e incidencia para lograr avances concretos en materia de derechos políticos de las mujeres.

II ATENEA: UN PROYECTO INTER-AGENCIAL ÚNICO E INNOVADOR

Partiendo de la base de que para ATENEA la generación de evidencia sobre el estado del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, desde una perspectiva paritaria, tiene como objetivo final la definición e implementación de las acciones necesarias para que los países puedan identificar sus fortalezas y debilidades y puedan avanzar en la construcción de un escenario paritario, el mecanismo trabaja en base a cuatro estrategias complementarias que se aplican en cada país de manera secuencial, denominadas pilares del mecanismo. Estas son: *Información, Análisis, Comunicación y Acción*⁴. En el caso de la aplicación en países por parte del proyecto a la base de estos pilares de la aplicación de estos pilares se encuentran *espacios de diálogo político* ya existentes o creados de manera ad-hoc, donde actores nacionales de diversa naturaleza, que trabajen en el tema de la participación política de las mujeres, pueden confluir y articularse y, si así lo desean o se dan las condiciones, impulsar alianzas y/o reformas políticas paritarias⁵.

⁴PNUD, ONU MUJERES e IDEA Internacional. Documento descriptivo del Proyecto ATENEA (inédito).

⁵PNUD, ONU MUJERES e IDEA Internacional. Documento descriptivo del Proyecto ATENEA (inédito).

En el caso de la *Información*, el mecanismo ha diseñado un completo proceso de recolección de información con base a la alimentación de 40 indicadores estandarizados y comparables, organizados en ocho dimensiones que constituyen el denominado Índice de Paridad Política (IPP), que ofrece puntuaciones por indicador, dimensión y un valor agregado de país. Además, se ha previsto la recolección en paralelo de información complementaria por cada una de las dimensiones en 63 ítems, no necesariamente comparables entre los países, pero que responden a la necesidad de presentar una imagen más amplia de la realidad de cada país analizado, logrando así una fotografía más completa. Para esta fase, el proyecto cuenta con un paquete de herramientas metodológicas que estructuran todo el proceso de alimentación de datos. Respecto del momento en el que se opera, el hito habitualmente seleccionado gira en torno a los procesos electorales, en particular presidenciales y/o parlamentarios, ya sea de manera previa para hacer énfasis e incidencia respecto a cuál es el estado de los derechos políticos de las mujeres de cara a las elecciones o de modo posterior a ellas, para identificar los impactos de dichas elecciones en los derechos referidos.

(Ver figura 1 en página siguiente)

El segundo pilar, el *Análisis*, tiene como producto principal la realización de un diagnóstico nacional por cada uno de los países en los que se implementa ATENEA, que tiene como columna vertebral los cuarenta indicadores del IPP y sus puntuaciones enriquecidos con la información complementaria, lo que ayuda a contextualizar la realidad de cada país. Este diagnóstico está orientado no solo a describir los hallazgos obtenidos y a identificar buenas prácticas que puedan ser compartidas con otros países de la región, sino también busca dialogar con información y análisis previos que ayuden a perfilar recomendaciones muy puntuales de reformas requeridas para avanzar hacia la paridad en cada contexto nacional. En la mayoría de países dichos documentos han sido ya publicados y están disponibles en el site del Proyecto: <https://ateneaeparidad.com/recursos/publicaciones/>

Figura 1

Pilares del Mecanismo



Fuente: Tomado de PNUD, ONU MUJERES e IDEA Internacional. Documento descriptivo del proyecto ATENEA.

El tercer pilar, la *Comunicación*, busca a partir de un plan estratégico prediseñado, de un lado realizar presentaciones públicas y también más acotadas a grupos de decisores clave para transmitir los hallazgos y recomendaciones de políticas brindadas por cada diagnóstico nacional, así como su transmisión a través de mensajes comunicacionales multi-plataforma que puedan ser difundidos por los aliados/as del proyecto, de modo que la comunicación sea también una herramienta de incidencia para promover cambios y construir voluntades favorables a la paridad. Finalmente, el cuarto pilar, la *Acción* busca que los actores nacionales -ya sea decisores públicos u organizaciones de la sociedad civil- a partir de las recomendaciones presentadas por el Proyecto

construyan rutas de acción articuladas para el logro de cambios paritarios. Todas estas estrategias tienen también una dimensión regional, coordinada por un equipo de coordinación de las tres organizaciones internacionales y un equipo técnico regional que se encarga de la supervisión metodológica, acompañamiento y asistencia a cada uno de los países que a través de las tres organizaciones internacionales implementan la iniciativa a nivel nacional.

III. ¿CÓMO NACIÓ ESTA INICIATIVA?, EL PROCESO DE DISEÑO DE ATENEA

El Área de Género Regional del PNUD, ONU Mujeres e IDEA Internacional han creado una alianza con el fin de construir una propuesta capaz de dinamizar y acelerar los progresos en el acceso y ejercicio igualitario de los derechos políticos de las mujeres. El Proyecto ATENEA cuenta con una gran solidez metodológica, construida a lo largo de los años en tres fases desde que -recogiendo el llamado del Área Regional de Género del PNUD- a finales de 2011 e inicio de 2012, las tres organizaciones analizaran la factibilidad de la iniciativa que arrojó resultados positivos. Estas fases fueron: una primera, de perfilamiento del proyecto y exploración metodológica; una segunda, de consolidación conceptual y metodológica; y una tercera, de implementación. Respecto de la primera, entre 2011 y 2012 se identificaron una serie de indicadores de medición y dimensiones que llevó al proyecto a realizar una primera propuesta con un núcleo central agrupado, que fue testada a través de una iniciativa piloto en México, cuyos resultados fueron recogidos en un primer documento de análisis publicado en 2013 por ONU MUJERES, PNUD e IDEA Internacional: "Mujeres y participación política en México. A 60 años del reconocimiento del derecho al voto femenino"⁶.

⁶Disponible en: <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2013/11/participacion-politica-de-las-mujeres-en-mexico>

Luego de ello, en la segunda fase, hacia finales de 2013 e inicios de 2014, se inició un trabajo de ajuste a través de la realización de un taller de expertos multidisciplinar que derivó en el encargo a un especialista estadístico del proceso de afinamiento metodológico, con la supervisión de los equipos técnicos de las organizaciones. En esta fase se hizo un nuevo ajuste en la selección de indicadores en virtud de su comparabilidad y un mapeo de la disponibilidad de información secundaria en 18 países de la región, arribándose al diseño final del denominado "Índice de Paridad Política" en su actual versión de 40 indicadores y 8 dimensiones. Finalmente, la tercera fase en la que ahora se encuentra el Proyecto, se inició en junio de 2014, cuando ATENEA se encontraba ya lista para ser aplicado en 19 países de América Latina y el Caribe (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela).

Panamá fue, en 2014, el primer país donde el proyecto se aplicó. Desde entonces se ha implementado en once países más en el nivel nacional: Honduras, Chile, Uruguay, Guatemala, México, Perú, Argentina, Colombia, Brasil y Bolivia. En la actualidad, además se está trabajando en Ecuador, en una actualización a través de una segunda aplicación en Perú y ya se ha publicado una actualización en Argentina para observar cuáles han sido los avances, retrocesos o estancamientos en un país que -al igual que Perú- tras la primera aplicación de ATENEA avanzó hacia la regulación legal de la paridad. También en Argentina se realizó una adaptación de la herramienta, en particular del Índice de Paridad Política, para poder medir la realidad estadual en la provincia de Córdoba. Y actualmente se está trabajando en una adaptación para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

IV. ¿QUÉ ES EL ÍNDICE DE PARIDAD POLÍTICA- IPP?, UNA DE LAS HERRAMIENTAS CENTRALES DE ATENEA

El IPP es una herramienta inédita y pionera en América Latina, diseñada por la participación en la vida política y pública, lo que implica un ejercicio real y efectivo del poder político, así como del proceso de toma de decisiones en todas las esferas de la vida pública y política en equipos del Proyecto, que “permite medir el ejercicio real de los derechos políticos de las mujeres y las condiciones mínimas necesarias para su ejercicio y desempeño en un país determinado y a un nivel comparativo regional”⁷. Con base en los conceptos y principios establecidos con relación a los derechos políticos de las mujeres por los instrumentos internacionales suscritos por los Estados en esta materia⁸, para ATENEA se define la participación política de las mujeres como “El derecho de las mujeres al acceso y la plena igualdad de condiciones con los hombres y sin discriminación de ningún tipo”⁹.

Es a partir de esta definición que se realiza un proceso de operacionalización para definir ocho dimensiones prioritarias de los derechos políticos, y dentro de las cuales se seleccionaron 40 indicadores para poder medir cuál es el ejercicio real y en los hechos de dichos derechos. Si bien estas dimensiones no llegan a abarcar todos los aspectos de la participación política en la vida pública, pues están más centradas en lo normativo y en la participación institucional, pues no se pretende ser exhaustivo, sí abarcan un amplio espectro de un fenómeno que es complejo. Y esta es una de sus principales innovaciones. Nunca antes una sola herramienta había permitido poner en juego tantos aspectos centrales para el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres y menos desde una perspectiva paritaria como la que plantea el IPP. Las ocho dimensiones en las que opera el IPP son ¹⁰:

⁷PNUD, IDEA INTERNACIONAL, ONU MUJERES. Documento descriptivo del Índice de Paridad Política. (inédito).

⁸Estos son:

⁹PNUD, IDEA INTERNACIONAL, ONU MUJERES. Documento descriptivo del Índice de Paridad Política (inédito). Pág. 5.

¹⁰PNUD, IDEA INTERNACIONAL, ONU MUJERES. Documento descriptivo del Índice de Paridad Política. (inédito).

Dimensión I - Compromisos Nacionales con la igualdad en la Constitución y el Marco Legal. Mide, a través de cinco indicadores, las condiciones formales normativas mínimas que cada Estado debe regular para garantizar la igualdad de las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos.

Dimensión II - Ejercicio del derecho al sufragio. Mide la participación efectiva de las mujeres en el derecho democrático de elegir a las autoridades.

Dimensión III - Cuota o Paridad. A través de nueve indicadores mide el esfuerzo de los Estados de generar condiciones para la igualdad sustantiva en el ejercicio de los derechos políticos a través de la regulación legal y diseño de medidas de acción afirmativa (cuotas) o medidas de paridad aplicables a listas a ser inscritas, para asegurar su presencia en cargos de toma de decisiones a todo nivel.

Dimensión IV - Poder Ejecutivo y Administración Pública. A través de cinco indicadores mide la presencia de las mujeres en este poder del Estado y algunas condiciones existentes preseleccionadas para influir en el diseño de políticas públicas.

Dimensión V - Poder Legislativo (Cámara Baja o Única). A través de diez indicadores mide la presencia de las mujeres en este poder del Estado y algunas condiciones existentes preseleccionadas para influir en el diseño y la aprobación de leyes nacionales.

Dimensión VI - Poder Judicial y Poder Electoral. A través de tres indicadores mide la presencia de mujeres en la administración de justicia y justicia electoral y condiciones existentes para influir en incorporar la perspectiva de género en esta última.

Dimensión VII - Partidos políticos. A través de cinco indicadores mide la presencia de las mujeres en las estructuras partidarias y la existen-

cia de condiciones existentes predeterminadas que les permita influir en la toma de decisiones partidarias y, en consecuencia, en la agenda política y el debate público.

Dimensión VIII - Gobierno Local (municipal). A través de dos indicadores mide la presencia de las mujeres en los gobiernos municipales.

(Ver tabla I en página siguiente)

Los indicadores utilizados son de carácter dicotómico, de porcentaje o de promedio. Todos son comparables, es decir, que permiten evaluar la realidad en los diferentes países de la región y son comprensivos ya que la variación del IPP no radica en una sola fuente sino en la totalidad de los indicadores que lo componen¹¹. Para cada indicador, como para el promedio aritmético de cada dimensión y para el puntaje promedio del país, el IPP otorga una puntuación de 0 a 100 puntos con base a la distancia o cercanía a un escenario ideal paritario a través de pasos metodológicos claramente definidos.

Dicho escenario ideal, para explicarlo de una manera gráfica y sencilla, es por un lado el acceso paritario en los casos de indicadores que miden la presencia de las mujeres en espacios de poder y, del otro, el de la existencia de las condiciones prefijadas en caso de indicadores que observan su presencia como elementos facilitadores del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. Por ejemplo, si un país cuenta con una representación de 50% en cualquiera de las instancias de los poderes públicos analizados, el puntaje en el indicador respectivo sería de 100 puntos. A mayor distancia de dicho ideal menor puntaje. Contrariamente, a menor distancia, mayor puntaje. En el caso de las condiciones, por ejemplo, si un país cuenta con una bancada interpar-

¹¹PNUD, IDEA INTERNACIONAL, ONU MUJERES. Documento descriptivo del Índice de Paridad Política. (inédito).

Tabla I

Dimensiones e Indicadores del "Índice de Paridad Política"- ATENEA

DIMENSIÓN	Número	Indicadores
I. Compromisos Nacionales con la Igualdad en la Constitución y el Marco Legal	11	Inclusión de igualdad entre hombres y mujeres como precepto constitucional.
	12	Inclusión de la paridad como precepto constitucional.
	13	Existencia de Ley de Igualdad
	14	Existencia de una Ley de acceso a una vida libre de Discriminación.
	15	Existencia de una Ley contra la Discriminación.
II. Ejercicio del Derecho al Sufragio	16	Participación electoral de mujeres.
III. Cuota/Paridad	17	Porcentaje legal mínimo de mujeres en altos cargos de la administración pública.
	18	Porcentaje legal mínimo que regula la participación por sexo en candidaturas al Parlamento.
	19	Calificación del diseño de la cuota/paridad 1 (parlamentaria): existencia de un mandato de posición en las listas electorales.
	110	Calificación del diseño de la cuota/paridad 2 (parlamentaria): existencia de sanción por incumplimiento de la cuota/paridad.
	111	Calificación del diseño de la cuota/paridad 3 (parlamentaria): existencia o no de restricciones para aplicar la cuota o paridad.
	112	Porcentaje legal mínimo que regula la participación por sexo en candidaturas a consejos municipales.
	113	Calificación del diseño de la cuota/paridad 4 (local): existencia de sanción por incumplimiento de la cuota/paridad.
	114	Calificación del diseño de la cuota/paridad 5 (local): existencia de sanción por incumplimiento de la cuota/paridad.
	115	Calificación del diseño de la cuota/paridad 6 (local): existencia o no de restricciones para aplicar la cuota o paridad.
IV. Poder Ejecutivo y Administración Pública	116	Porcentaje de mujeres titulares de Ministerios o Secretarías del Estado.
	117	Porcentaje de mujeres que ocupan Ministerios/Secretarías de Estado de "producción" y "preservación del sistema".
	118	Diferencia por sexo en la duración promedio del cargo de las personas que ocuparon un Ministerio en los gabinetes en el último periodo presidencial.
	119	Porcentaje de mujeres titulares de Viceministras.
	120	Existencia y nivel jerárquico del mecanismo nacional de Mujer/Género en el Poder Ejecutivo.

DIMENSIÓN	Número	Indicadores
V. Poder Legislativo (Cámara Baja/Única)	I21	Porcentaje de mujeres inscritas como candidatas.
	I22	Índice de cumplimiento de la cuota/paridad legal.
	I23	Porcentaje de mujeres electas (titulares).
	I24	Porcentaje de mujeres integrantes de la Mesa Directiva.
	I25	Porcentaje de comisiones presididas por una mujer
	I26	Porcentaje de comisiones legislativas de "producción" y "preservación del sistema" presididas por mujeres
	I27	Porcentaje de jefas de bancadas.
	I28	Existencia de comisión de la Mujer/Género.
	I29	Existencia de Unidad Técnica para la transversalización de género.
	I30	Existencia de bancada femenina.
VI. Poder Judicial y Poder Electoral	I31	Porcentaje de juezas o magistradas en la Corte Suprema de Justicia de la Nación.
	I32	Porcentaje de magistradas en los máximos órganos jurisdiccionales electorales (OJE).
	I33	Existencia de mecanismo de género en los máximos órganos jurisdiccionales electorales (OJE).
VII. Partidos Políticos	I34	Nivel de compromiso estatutario con los principios de igualdad de género y/o no discriminación por sexo.
	I35	Porcentaje de mujeres en la máxima instancia ejecutiva partidaria nacional.
	I36	Porcentaje de partidos políticos con Unidades de la Mujer/Igualdad.
	I37	Habilitación normativa de la unidad de la Mujer/Igualdad de los partidos como participante en la definición de candidaturas.
	I38	Porcentaje de partidos políticos que incluyen agenda de igualdad de género en sus plataformas electorales en la última elección presidencial.
VIII. Gobierno Local (Municipal)	I39	Porcentaje de alcaldesas.
	I40	Porcentaje de concejalas en el gobierno municipal.

Fuente: Tomado de PNUD, ONU MUJERES e IDEA Internacional. Documento explicativo del Índice de Paridad Política del Proyecto ATENEA (inédito).

lamentaria de mujeres en el Poder Legislativo obtendrá 100 puntos, si no cuenta con ella el puntaje será de 0 puntos.

V. PANAMÁ, DE 2014 A 2020: MIDIENDO CAMBIOS, CONTINUIDADES O ESTANCAMIENTOS E INSTITUCIONALIZANDO EL ÍNDICE DE PARIDAD POLÍTICA

Tal como ya se ha señalado, en 2014 el proyecto ATENEA realizó en Panamá la primera implementación de su metodología, lo cual incluyó los cuatro pilares del mecanismo. Para efectos de este artículo se hará énfasis en algunos de los hallazgos del diagnóstico publicado en 2015 y la aplicación del IPP (Estrategias de Información y Análisis). Dichos hallazgos pueden ser revisados en profundidad en la publicación "*Electoras pero no elegidas. Es el tiempo de las ciudadanas*"¹². Sus principales hallazgos y resultados se resumen a continuación.

Lo primero que hay que señalar es que, habiéndose realizado la recolección de información entre octubre y noviembre de 2014, en aquel momento el país obtuvo un puntaje promedio país de apenas 37 puntos sobre 100¹³, lo que lo situó en el último lugar de los once países analizados hasta el momento entre los años 2014 y 2019: México (66.2 puntos), Bolivia (64 puntos), Perú (60.1 puntos), Colombia (53.9 puntos), Argentina (44.7 puntos), Honduras (42.7), Guatemala (42.6), Uruguay (41.7), Brasil (39.5) y Chile (38.2). En el siguiente cuadro se presentan las puntuaciones promedio obtenidas por cada dimensión en función de los indicadores establecidos por el IPP.. (*ver tabla II en página siguiente*)

37 puntos es un escenario país bastante alejado del ideal paritario planteado por el IPP. Sin embargo, como en el resto de países, una mirada

¹²Disponible en el website de ATENEA en el siguiente link:

[PNUDArgent-ATENEApanamaPublicacionfinal \(1\).pdf](#)

¹³Roquebert, María del C. (2015). *Electoras pero no elegidas. Es el tiempo de las ciudadanas. Diagnóstico sobre las condiciones para ejercer el derecho de participación política de las mujeres en Panamá*. PNUD. ONU MUJERES e IDEA Internacional.

Tabla II

Puntaje país y por dimensiones IPP – Panamá 2014

DIMENSIÓN	Panamá
Compromisos nacionales con la igualdad en la Constitución y marco legal	40
Derecho al sufragio	80
Cuota o Paridad	20
Poder Ejecutivo y Administración Pública	53,8
Poder Legislativo (Cámara Baja)	20,3
Poder Judicial y Poder Electoral	0
Partidos Políticos	55,6
Gobierno Local (municipal)	26,4
Puntaje País	37

Fuente: Roquebert (2015).

multidimensional permite identificar algunas dimensiones en las cuales las fortalezas son mayores que las debilidades. En el caso panameño, la mayor fortaleza se identificó en la dimensión de Derecho al sufragio en la que se obtuvieron 80 puntos de 100 posibles. Esto debido a que la participación electoral de las mujeres en las elecciones presidenciales de 2014, es decir, la de aquellas habilitadas a votar que efectivamente ejercieron este derecho fue de 52,3%, mientras que la de los hombres fue de 47,7%; es decir una diferencia de casi cinco puntos por-

centuales¹⁴. A ello hay que añadir como información complementaria que las mujeres representaban entonces el 50,1% del registro electoral¹⁵.

En el otro extremo, cuatro dimensiones mostraron serias debilidades y lejanía del escenario paritario. Estas fueron, en orden ascendente las dimensiones de Poder Judicial y Poder Electoral (0 puntos); Cuota o Paridad (20 puntos); Poder Legislativo- Cámara Baja (20.3 puntos) y Gobierno Local (26.4 puntos). En el caso del Poder Judicial y el Poder Electoral, la inexistencia de puntaje se debió a la ausencia de magistradas en las más altas instancias de ambos poderes y la ausencia, en ese momento, de un unidad o mecanismo de género que tenga el rol de transversalizar una perspectiva de género en la actuación del ente electoral.

En el caso de la dimensión de Cuota o Paridad, fueron analizadas los tres niveles en los que se aplican las medidas aprobadas en Panamá. Respecto de la cuota en el Poder Ejecutivo y la Administración Pública se obtuvo puntuación por existir una cuota del 30% establecida en la Ley 4/1999, aunque como información de contexto se identificaron los déficits en su implementación y monitoreo¹⁶. Respecto del porcentaje de 50% aprobado para la elección de cargos congresales y municipales, tras la reforma de 2012, no se obtuvo puntuación en los indicadores respectivos, por aplicar la medida en ese momento en las internas y hasta las primarias y no a las listas a ser inscritas como señalan los mejores estándares en materia de diseño de este tipo de normas¹⁷. Dicho esto, también se observó debilidades en ese diseño dado que en la normativa se establecía que, si la participación femenina fuera inferior a dicho porcentaje con la comprobación de la Secretaría

¹⁴Ob. cit. (2015).

¹⁵Ob. cit. (2015).

¹⁶Ob. cit. (2015).

¹⁷Ob. cit. (2015).

de la Mujer, las posiciones vacantes podían ser cubiertas por candidatos hombres, lo que claramente constituye una vía de escape para la obligatoriedad de la norma¹⁸.

Con este contexto de debilidad en la normativa, no es de extrañar que los resultados en los indicadores del Poder Legislativo también fueran exiguos. Apenas 16.6% de candidatas, solo 18.3% de mujeres electas, ninguna mujer en la mesa directiva de la cámara, 6.7% de mujeres en las presidencias de las comisiones parlamentarias (en este caso solo la Comisión de la Mujer), ninguna mujer como vocera de una bancada, la inexistencia de unidad técnica para la transversalización de género en la actividad legislativa o de una bancada femenina de carácter interparlamentario perfilaron una realidad marcada por una importante subrepresentación de las mujeres en este importante poder del Estado¹⁹. Una situación similar se observó en el nivel municipal de gobierno con solo 15.6% de alcaldesas y 10.8% de mujeres representantes de corregimientos²⁰.

Con puntajes intermedios, pero que también presentaban importantes desafíos para el país, se ubicaron las dimensiones de Compromisos nacionales con la igualdad en la Constitución y el marco legal (40 puntos); Poder Ejecutivo y Administración Pública (53.8 puntos) y Partidos Políticos (55.6 puntos). Con relación a la primera dimensión mencionada, si bien Panamá cuenta en su Constitución con un principio de no discriminación y una ley de igualdad de oportunidades no se había incluido en ese momento un principio de paridad, no existía una ley integral de violencia aplicable al ámbito privado, pero también al público en concordancia con los estándares establecidos por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la

¹⁸*Ob. cit. (2015).*

¹⁹*Ob. cit. (2015).*

²⁰*Ob. cit. (2015).*

Violencia contra la Mujer (conocida como Belem do Pará), y tampoco se había regulado una ley contra la discriminación²¹. Respecto del Poder Ejecutivo y la Administración Pública, pese a que como ya se ha mencionado en la dimensión Cuota o Paridad, Panamá cuenta con una cuota de 30% para cargos públicos, solo el 14.3% del gabinete en 2014 eran mujeres (dos mujeres y solo una de ellas en un cargo de lo que ATENEA denomina carteras de preservación del sistema²²), aunque con una duración en promedio mayor que la de sus colegas hombres²³. En paralelo, se observó que su presencia se incrementaba en posiciones de menor rango como los viceministerios (35.3%), y al analizar la existencia y rango del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) se otorgó una menor puntuación por carecer dicha institución de rango ministerial²⁴.

Finalmente, una dimensión clave, la de los partidos políticos que como operadores de los sistemas democráticos juegan un rol central en la selección de funcionarios públicos y la propuesta, diseño, aprobación de leyes y políticas públicas si bien se observó algunos avances en el discurso (por la inclusión de principios de igualdad en sus estatutos o algunas propuestas con enfoque de género en sus propuestas de gobierno) lo cierto es que las mujeres estaban subrepresentadas en sus máximas instancias ejecutivas de decisión (17.3%) y las unidades de la mujer tenían poca influencia en decisiones clave²⁵.

Tras establecer esta línea de base para el país, en 2020, ATENEA volvió a Panamá para una nueva medición que permitiera definir si se habían producido escenarios de cambio en el país o si los grandes desafíos identificados en la primera implementación seguían limitando la

²¹Ob. cit. (2015).

²²Son aquellas relacionadas con temas más duros de la política, habitualmente desempeñadas por hombres como reforma política y administrativa, política exterior, defensa, etc.

²³Ob. cit. (2015).

²⁴Ob. cit. (2015).

²⁵Ob. cit. (2015).

participación política en condiciones de igualdad y paridad de las mujeres panameñas. Pero esta vez, el país volvió a ser seleccionado para dar un paso más en el desarrollo del proyecto. Esta vez la experiencia piloto realizada estuvo orientada a avanzar en la institucionalización de la metodología de ATENEA en un actor clave: el Tribunal Electoral de Panamá a través de su Instituto de Estudios Democráticos (INED).

Para ello, durante 2019 se trabajó con la asistencia técnica del equipo del Proyecto ATENEA, un proceso de transferencia metodológica de herramientas a la autoridad electoral panameña en el contexto del Proyecto de Fortalecimiento del Centro de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de Panamá, impulsado por la oficina del PNUD en Panamá. Como ya se ha señalado, en América Latina existe un grave déficit de generación de información desagregada por sexo por parte del Estado en materia de derechos políticos de las mujeres. ATENEA ha puesto a disposición su metodología como una forma de cubrir ese déficit, pero también como un primer paso para avanzar en la transversalización de la perspectiva de género en las actuaciones de los organismos electorales que juegan un rol importante en la promoción y protección de un ejercicio sustantivo de los derechos políticos de las mujeres.

En esta nueva fase, el proyecto ha implementado, de la mano del INED, un proceso que ha consistido en avanzar hacia la institucionalización de la generación y recolección de información desagregada por sexo, en el fortalecimiento de capacidades de los equipos propios del Tribunal para realizar estas tareas, así como la generación de análisis desde una perspectiva paritaria, lo que les permitirá no solo avanzar en la construcción de propuestas con enfoque de paridad e igualdad sustantiva de cara a futuras reformas electorales, sino también abrir nuevas líneas de investigación relacionados con los derechos políticos de las mujeres que nutran su trabajo.

Para ello, la asistencia técnica durante 2019 tuvo varias fases. Primero la sensibilización sobre estos temas de unidades clave del Tribunal Electoral, además del INED. Segundo, la capacitación metodológica del equipo investigador del INED de todas las herramientas de ATENEA, relacionadas con las fases de Información y Análisis. Tercero, la supervisión técnica de un nuevo proceso de recolección de información con datos a 2019-2020, realizada por el equipo del INED, así como del cálculo de los valores por indicador, dimensión y país del Índice de Paridad Política, para luego acompañar la elaboración de un segundo diagnóstico país en Panamá que, como ya hemos señalado, tiene el reto de presentar hallazgos desde una perspectiva histórica con un análisis de dos coyunturas diferentes.

El nuevo diagnóstico ya publicado por el INED, ayudará a nutrir los debates sobre los desafíos persistentes para avanzar hacia una democracia paritaria en Panamá y construir posibles hojas de ruta con base a sus recomendaciones para construir reformas viables y eficaces, respecto de la igualdad sustantiva de las mujeres en los espacios de poder. Por lo pronto, en la nueva medición el país obtuvo una puntuación de 52 puntos²⁶. Un incremento respecto de la primera medición de 17 puntos que refleja ciertos avances, aunque los desafíos para el país para alcanzar un escenario de paridad y condiciones adecuadas para el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres son todavía grandes. En particular, en las dimensiones de Partidos Políticos y Poder Local donde se observaron incluso retrocesos cuando ambas dimensiones ya habían sido identificadas como áreas especialmente críticas: en el primer caso se pasó de 26,4 puntos a 24,3 y, en el segundo, de 55,6 puntos a 50,9 puntos²⁷. Pero también en la dimensión de Cuota o Paridad, donde la persistencia en la debilidad

²⁶ATENEA (2021). *Diagnóstico. Mujeres panameñas en la ruta hacia la paridad política. Tribunal Electoral de Panamá. Panamá.*

²⁷*Ob. cit.* (2021).

del diseño de la medida adoptada sigue siendo una limitante para el incremento de la presencia de mujeres en cargos de elección popular, como bien señala el nuevo diagnóstico²⁸:

“El 50% establecido en las postulaciones para las elecciones primarias y en las elecciones generales no garantiza la paridad, si se mantienen la ausencia de mandatos de posición en las listas y válvulas de escape como las certificaciones que emiten las secretarías de la mujer de los partidos, además de la ausencia de sanciones por incumplimiento de la regulación”.

Ambos diagnósticos pueden ser la base para la construcción de una hoja de ruta actualizada que ayude a avanzar hacia las reformas necesarias. Se suman a otros ya realizados con base a la evidencia y análisis generados por ATENEA que en otros países que han aportado en esa dirección. Así, por ejemplo, en Chile, Argentina y Perú los diagnósticos realizados han servido para alimentar los debates sobre reformas políticas referidos a los partidos políticos en el primer caso y reformas paritarias en los dos últimos. En Uruguay, el análisis realizado estuvo directamente orientado a servir como insumo para la elaboración de un proyecto destinado a la búsqueda de la aprobación de la paridad en el país (aún pendiente), presentado por la Bancada Bicameral Femenina. Solo algunos ejemplos que ratifican que -como titula este artículo- lo que no se mide no se puede mejorar. ■

²⁸Ob. cit. (2021). Pág. 103.

BIBLIOGRAFÍA

Llanos, Beatriz (2019). *Surcando olas y contraolas. Una mirada paritaria a los derechos políticos de las mujeres en América Latina.* PNUD, ONU MUJERES e IDEA Internacional. Tomado de PNUD, ONU MUJERES e IDEA Internacional. Documento Descriptivo del proyecto ATENEA. <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2013/11/participacion-politica-de-las-mujeres-en-mexico>

PNUD, IDEA INTERNACIONAL, ONU MUJERES. *Documento descriptivo del Índice de Paridad Política.* (inédito), Pág. 5.

Roquebert, María del C. (2015). *Electoras pero no elegidas. Es el tiempo de las ciudadanas. Diagnóstico sobre las condiciones para ejercer el derecho de participación política de las mujeres en Panamá.* PNUD, ONU MUJERES e IDEA Internacional.

ATENEA (2021). *Diagnóstico. Mujeres panameñas en la ruta hacia la paridad política.* PNUD, IDEA Internacional y Tribunal Electoral de Panamá. Panamá.

PNUD, ONU MUJERES e IDEA Internacional. *Documento descriptivo del proyecto ATENEA* (inédito).

¿ERA CUESTIÓN DE PIEL?

EL FUTURO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN TIEMPOS TURBULENTOS¹

DRA. YANINA WELP

I. INTRODUCCIÓN

Hacia 2015, diversos indicadores señalaban la persistencia de la crisis financiera global y la disminución del crecimiento económico chino, procesos que contribuían a poner fin al *boom* de las materias primas en América Latina, cerrando temporalmente un ciclo de bonanza. Según la CEPAL (2015), esto ralentizaría el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) regional y produciría el estancamiento o deterioro de los indicadores sociales. En los años siguientes, las previsiones negativas se confirmaron. La tendencia observada en 2015 tuvo fuerte impacto social: un 30,1% de la población de la región se encontraba bajo la línea de pobreza en 2018, mientras que un 10,7% vivía en situación de pobreza extrema, tasas que aumentarían a 30,8% y 11,5%, respectivamente, en 2019 (CEPAL 2019). Todo sugiere que los datos de 2020 serán mucho peores y cabe prever que la tendencia negativa se sostenga en el tiempo si no hay una acción global concertada.

El declive del gasto público perjudicó especialmente a los gobiernos de izquierda (que al disminuir su capacidad de implementar políticas sociales vieron erosionada su legitimidad), explicando en alguna medida los cambios en las preferencias electorales y la llegada de coaliciones

¹Este trabajo es fruto de reflexiones producidas a lo largo de los últimos años y que se han nutrido con el intercambio con muchos colegas hasta finalmente ver la luz en esta publicación. En lo que hace a la discusión de este texto y/o apartados del mismo, quisiera agradecer a Pilar García Guadilla, Martín Tanaka, Alicia Lissidini, Benjamiín Goldfrank y Clayton Cuhna Filho.

de derecha a los gobiernos. Aunque pueda discutirse el peso de otras variables explicativas –como la corrupción o el desgaste sufrido por años en el poder–, los ajustados resultados electorales en Brasil en las elecciones presidenciales de 2014, o el cambio de partido en el gobierno en Argentina, en 2015, alimentaron el pronóstico de “cambio de ciclo”. En 2020 el panorama invita a cambiar el marco de interpretación.

En Brasil, tras el controvertido *impeachment* a Dilma Rousseff (votado en 2016), la derecha se instaló en el gobierno. En Uruguay, las elecciones de 2019 produjeron la alternancia después de 15 años del Frente Amplio en el ejecutivo. También la derecha recuperó el poder en Chile, pero el Frente de Todos (peronismo kirchnerista) triunfó en Argentina y tiempo antes Andrés Manuel López Obrador en México (elecciones de 2018). En octubre de 2020, el MAS recuperaba el gobierno en Bolivia. Dicho en pocas palabras: estos procesos electorales confirman que lejos de las visiones rígidas impuestas por la división en ciclos, la diversidad y la alternancia –por cierto, dos características de la democracia misma– definen las democracias latinoamericanas (del grupo quedan excluidas Venezuela, Cuba y Nicaragua).

A inicios del siglo XX la “innovación democrática” proliferaba en la región (Whitehead 2011, Cameron et al 2012, Goldfrank 2011). Buena parte de los estudios sobre el tema, ya desde las primeras iniciativas impulsadas en la década de los ochenta, las vincularon a los gobiernos de izquierda o centroizquierda². La participación ha sido vista, incluso, como uno de los ejes de diferenciación entre izquierda y derecha. Así, Alcántara (2008) señala que la izquierda es más proclive a la

²Identificamos aquí izquierda y derecha siguiendo la literatura (Alcántara 2008, Freidenberg 2006). Básicamente, la división se basa en el propio posicionamiento de los actores y/o en el análisis del posicionamiento en los ejes que marcan el conflicto: Libertad (en mayor medida patrimonio de la derecha) frente a igualdad (izquierda); Autonomía individual (derecha) frente a colectivismo (izquierda), mercado (derecha) frente a estado (izquierda), clericalismo (derecha) frente a laicismo (izquierda), entre otros y reconociendo graduaciones y matices (véase Alcántara 2008).

democracia participativa, “ya que considera que la sociedad debe representarse a sí misma, mientras que la derecha sostiene una posición de mayor frialdad institucional ante las instancias participativas”. Con este telón de fondo, nos ocupamos aquí de analizar la posible vinculación de las experiencias de participación canalizadas por mecanismos institucionales con el posicionamiento ideológico de los partidos que llegan al gobierno, y también buscamos reflexionar sobre los efectos que pueda tener sobre este despliegue la crisis económica.

Se discuten tres argumentos:

A) La ideología. Suponiendo que la derecha sea menos proclive a promover experiencias de participación que la izquierda (Chávez y Goldfrank 2004, Minnaert y Endara 2015), su avance podría disminuir la activación de mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, por un lado, no todos los gobiernos de izquierda han promovido experiencias participativas (por ejemplo, Argentina no ha introducido mecanismos participativos durante los gobiernos de los Kirchner). Por otro lado, la activación de IPC podría estar condicionada por la existencia y mantenimiento de provisiones legales para activar mecanismos de democracia directa, como se explica a continuación.

B) Los mecanismos regulados. El nivel de formalización y el tipo de mecanismos regulados tendrá influencia sobre un incremento o disminución de activaciones. La experiencia uruguaya durante los noventa y primeros años de dos mil sugiere que la disponibilidad de ciertos mecanismos de participación –si se respeta la legalidad, cuestión central– podría conducir a escenarios en que tanto gobiernos de derecha como de izquierda enfrenten la oposición de la ciudadanía mediante canales institucionalizados (Lissidini 2014).

C) La crisis económica. Considerando que algunas experiencias participativas se fundamentan en la disponibilidad de recursos (por ejemplo,

los presupuestos participativos), las mismas podrían verse limitadas o suspendidas por la crisis económica. Pero, a la vez, la crisis podría conducir a escenarios de protesta y movilización ciudadana, como se mencionó más arriba. En este sentido, cabe esperar mayor movilización social, que será canalizada de diferentes maneras de acuerdo a las características institucionales, sociales y organizativas de cada país.

A continuación se analizan los argumentos esbozados más arriba. En primer lugar, se explora el vínculo entre orientación ideológica y promoción de IPC, considerando los orígenes de la expansión de mecanismos participativos (introducción local o por vía constitucional). Luego se presenta una tipología de los mecanismos que sirve de base para analizar la relación entre la crisis económica y las IPC. Finalmente se presentan unas reflexiones a modo de conclusión.

II. IDEOLOGÍA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

A) Las experiencias de participación impulsadas desde el nivel local

La evidencia empírica condujo a asociar las experiencias sudamericanas de participación local de fines de los ochenta y noventa con partidos de izquierda (Chávez 2005, Cameron et al. 2012). Ejemplos de ello aportan la Causa Radical en Venezuela (Lalander 2006); Izquierda Unida en Perú (Ballón 2003); el Frente Amplio en Montevideo, Uruguay (Veneziano 2005); el Partido de los Trabajadores en Brasil (Baiochi 2000, Avritzer 2002, Wampler 2015) o el Partido Socialista en Rosario, Argentina (Annunziata 2013, Robin y Ford 2013).

Los estudios del presupuesto participativo sentaron las bases de una literatura que explicaba la promoción de IPC por la existencia de: i) voluntad política (poniendo énfasis en el rol del alcalde de turno³), ii) competencias del gobierno (señalando la necesidad de algún grado

³Discutiéndose en este sentido el rol de legislaturas (más o menos alineadas con el gobierno y con competencias para gestionar los asuntos locales (Chávez y Goldfrank 2004, Wampler 2004, Schneider y Welp 2015).

mínimo de descentralización) y, en la misma línea, iii) disponibilidad de recursos económicos. Pero, con el tiempo, se produjo una amplia difusión institucional. Los presupuestos participativos y la descentralización rápidamente fueron identificados como buenas prácticas de transparencia, eficiencia y control de la corrupción por parte de instituciones como el Banco Mundial (Goldfrank 2011).

Dado el peso de los organismos internacionales en la promoción de instituciones de participación local (más tarde traducida en la promoción de iniciativas de participación digital), la izquierda perdió el supuesto monopolio de la participación, que pasó a formar parte de los requisitos de algunos acuerdos de financiación externa y ayuda al desarrollo. Además, aunque las experiencias latinoamericanas mejor documentadas son las iniciadas por la izquierda –mostrando ciertas vías en las preferencias ideológicas de los investigadores de la región–, algunos estudios europeos han mostrado que la derecha también promueve experiencias de participación, algo que se ha visto reforzado con las iniciativas de participación digital.

Aunque izquierdas y derechas promueven experiencias participativas, estas difieren en sus características, por ejemplo, en el poder otorgado a la ciudadanía (con mayor número de experiencias consultivas promovidas por la derecha y de experiencias con resultados vinculantes promovidas por la izquierda) (Colino y del Pino 2003). A nivel local se ha observado que el cambio de gobierno en muchas ocasiones puede conducir al final de la experiencia participativa o a su modificación sustancial. Ocurrió en la década del ochenta en Perú, en los municipios gobernados por Izquierda Unida; y en Venezuela, en los territorios gobernados por Causa Radical, que vieron el fin de las experiencias con el presupuesto participativo al cambiar de gobierno. Estos hallazgos conducirían a mantener las diferencias entre la izquierda (más proclive) y la derecha (menos proclive) a introducir experiencias participativas.

Hay más elementos a considerar: las IPC introducidas no se agotan en los presupuestos participativos. A la vez, si bien un considerable número de iniciativas se promovió originalmente desde el nivel local, numerosas constituciones han ido incorporando mecanismos de participación nacionales y subnacionales. Perú es emblemático en este sentido, ya que a las experiencias locales de la década del ochenta siguió la introducción por vía constitucional (1993) de mecanismos como los consejos regionales de participación y los mismos presupuestos participativos, que con reformas posteriores se convirtieron en obligatorios (aunque no siempre se cumpla con la normativa) (Chirinos 2004, Tanaka 2012, Remy 2005).

Algunas iniciativas de éxito en el nivel local, que se consolidaron en el tiempo, impulsaron el crecimiento de nuevas opciones políticas de centroizquierda a nivel nacional. Así ocurrió en Uruguay, con el Frente Amplio alcanzando la presidencia del país en 2004, después de dos períodos consecutivos de gobierno participativo en la ciudad de Montevideo (sigue en el gobierno de la ciudad desde 1989), y también en Brasil, con el Partido de los Trabajadores asumiendo el gobierno en 2003 y permaneciendo hasta la remoción de Dilma Rousseff en un controvertido *impeachment* en 2016.

Tanto en Uruguay como en Brasil, procesos electorales posteriores dieron un triunfo a los sectores más reaccionarios de la derecha. Sin embargo, mientras en Brasil la participación ha quedado desplazada, en Uruguay las instituciones de democracia directa no han sido atacadas seriamente (aunque un miembro del parlamento de Cabildo Abierto sí ha propuesto reformar la ley para limitar la activación de referendos, sin lograr apoyos). Otras experiencias de la izquierda en la ciudad, como las de Izquierda Unida en Perú o Causa Radical en Venezuela no lograron consolidarse. En Argentina el Partido Socialista saltó de la ciudad de Rosario a la provincia e hizo un intento de proyectarse a nivel nacional que no ha funcionado (Robin y Ford 2013).

B) La constitucionalización de la participación

Si nos trasladamos al plano nacional, la vinculación entre orientación ideológica e introducción de IPC muestra un escenario aún más diverso que el local, e insuficientemente estudiado en perspectiva comparada. A grandes rasgos, podría sugerirse que existe un modelo negociado entre izquierda y derecha (Brasil 1988, Colombia 1991 y, aunque forzado y atípico, Perú 1993) y un modelo dominado por coaliciones de izquierda (Venezuela 1999, Ecuador 2008, Bolivia 2009). En paralelo, unas cuantas constituciones no han introducido IPC o estas son muy limitadas (Argentina 1994, Chile, Paraguay) mientras en otras, como Uruguay, los mecanismos de democracia directa pueden ser activados a nivel nacional desde 1967, con un ventar (¿...?) de mecanismos más limitados en número, pero también más poderosos en sus efectos y prácticas. Esto nos lleva a la cuestión de la diversidad, notable, de mecanismos introducidos.

La “Constitución ciudadana” en Brasil es reconocida como impulsora del modelo participativo (Wampler 2015). Sin embargo, algunas voces han puesto el acento en criticar la experiencia constituyente por combinar canales de discusión e intervención ciudadana con un fuerte control de las estructuras de poder (incluyendo los militares) que habrían otorgado concesiones a cambio de mantener candados en otros aspectos estructurales (Moreira Alves 1988, Zaverucha 1998). Aun así, la Constitución ha sido reformada en numerosas ocasiones desde entonces y ha logrado consolidarse como la estructura básica del modelo de convivencia. Para lo que nos interesa aquí, cabe destacar que la Constitución opera más bien como un marco, dejando en manos de los subniveles de gobierno la activación de los mismos. A nivel nacional, los mecanismos que han tenido mayor difusión en la región, que son los referendos e iniciativas ciudadanas, son muy limitados en Brasil, permitiéndose solo al ejecutivo y al legislativo la activación de los mismos (Lissidini 2015, Welp y Ruth 2017). Mientras los mecanismos que más proliferaron fueron los presupuestos

participativos (que tendieron a decaer durante los gobiernos nacionales del PT y los consejos de políticas públicas) (Zaremborg et al 2017).

La Constitución colombiana de 1991 fue la primera en declararse “participativa”. Un amplio número de mecanismos fue incorporado para su activación a nivel local (encuentros ciudadanos, cabildos, consultas populares), mientras que a nivel nacional el espectro de mecanismos de democracia directa incluye no solo los mecanismos en manos de las autoridades, sino también los de activación ciudadana. En un estudio detallado del proceso constituyente, Jiménez Martín (2006) observa una toma y daca en el que la participación pasa a formar parte de las concesiones de grupos en el poder para incorporar o mantener ciertas prerrogativas. En cualquier caso, mientras en Brasil los mecanismos introducidos son limitados, consultivos, con escaso poder de decisión y no permiten a la ciudadanía ni derogar ni proponer leyes directamente, en Colombia sí lo permiten, autorizando también la revocatoria de autoridades ejecutivas a nivel subnacional. Sin embargo, más allá de algunos pocos intentos, sobre todo el ámbito de la revocatoria⁴, estos mecanismos no han jugado un rol relevante en el sistema político colombiano.

La experiencia de Perú es excepcional en el contexto latinoamericano ya que la constituyente fue impulsada por un gobierno autoritario, el de Alberto Fujimori, tras el cierre del congreso en 1992 (Welp 2018). Con la intención de superar el bloqueo entre el legislativo y el ejecutivo, el presidente Alberto Fujimori clausuró el congreso, posteriormente, para resolver el bloqueo internacional derivado de la acción previa convocó a una asamblea constituyente. El proceso para elegir constituyentes se produce sin una participación de los partidos con mayor peso electoral. La mayoría fujimorista instaló la pena de muerte y limitó

⁴Por un análisis de la revocatoria en perspectiva comparada véase Welp y Whitehead 2020, y por el caso colombiano Welp y Milanese 2018.

el poder y el tamaño del congreso pero, paralelo a esta agenda o quizás en el marco del discurso antipolítica y antipartidos, se introdujeron también mecanismos de participación, como los presupuestos participativos, la revocatoria de mandato a nivel subnacional para los cargos electos y los mecanismos de democracia directa a nivel nacional, como la iniciativa legislativa directa o el referéndum obligatorio para la reforma constitucional (Tanaka 2005, Tuesta Soldevilla 2014).

En Argentina, una asamblea constituyente organizada tras el Pacto de Olivos, entre el presidente del gobierno del momento, el peronista Carlos Menem (dos períodos consecutivos, 1989-1999), y el líder de la oposición Raúl Alfonsín (1983-1989) de la Unión Cívica Radical. El acuerdo permitió introducir la reelección buscada por Menem a cambio de introducir mayores controles inter-institucionales y mecanismos de equilibrio y coordinación, como la figura del jefe de gabinete. Sin embargo, apenas dos mecanismos de democracia directa fueron introducidos, semejantes a los de Brasil 1988, en manos de las autoridades, muy limitados (apenas usados en Brasil (2005), nunca en Argentina).

En Chile, la elaboración de una nueva constitución y la introducción de mecanismos participativos ha estado en la agenda de la presidenta Michelle Bachelet (2006-2010, 2014-2018), que impulsó incluso un proceso participativo inédito en el país, “los diálogos ciudadanos”, que pese a su relevancia no lograron entonces impulsar el cambio constitucional (Soto y Welp 2017, Heiss 2020). Justamente, el cambio de perfil ideológico del gobierno tras el triunfo electoral de Piñera desplazó la agenda de la participación⁵, pero la ola de protestas sociales de 2019 sí ha logrado obligar al gobierno de Sebastián Piñera y los partidos tradicionales a reconsiderar la reforma constitucional. Tras un año intenso de protestas y meses de pandemia, el 25 de

⁵Queda por analizar a fondo el triunfo de Piñera, con baja participación pero claro, considerando que la mayoría, según los diferentes estudios de opinión, se inclinaba por un cambio constitucional participativo mientras el candidato triunfante no lo llevaba entre sus propuestas.

octubre de 2020 la ciudadanía votó en un plebiscito no solo a favor de reemplazar la constitución, sino también de hacerlo con una asamblea completamente electa y paritaria.

Uruguay es el país que destaca en la región por su tradición de uso de mecanismos de democracia directa a nivel nacional, la temprana incorporación constitucional del referéndum obligatorio (1934) y la regulación de mecanismos susceptibles de ser activados por la ciudadanía (1967), usados con relativa intensidad en los noventa y principios de dos mil⁶.

En América del Sur, otros tres países han utilizado intensa y recientemente mecanismos de democracia directa. Se trata de Venezuela, Bolivia y Ecuador. En los tres casos, coaliciones de izquierda que llegaron al poder con campañas que enfrentaban fuertemente a los partidos tradicionales y la democracia representativa introdujeron un amplio espectro de mecanismos (Welp y Ruth 2017). Más abajo analizaremos las activaciones con mayor detalle.

III. CLASIFICACIÓN DE IPC

Para hacer pronósticos sobre el futuro de las IPC, es indispensable comprender su diversidad, clasificable según factores tales como quiénes pueden participar (residentes, electores, individuos u organizaciones de la sociedad civil), las formas de participación (pasiva o restringida al acceso a la información, deliberativa y/o con capacidad para tomar decisiones e incluso implementarlas), el nivel de formalización de los mecanismos (por vía de ordenanzas o leyes, por vía constitucional, o convocados puntualmente por alcaldes o concejos deliberantes) o las competencias o capacidad de incidencia de los mecanismos participativos (que refiere a la diversidad de cuestiones que

⁶Por un estudio de la evolución histórica véase Lissidini (1998). Por un análisis de las activaciones posteriores a la transición véase Monestier (2011).

pueden ser objeto de la participación ciudadana, desde presupuestos a definición de políticas públicas en áreas específicas).

La *tabla 1* presenta una selección de instituciones: el concejo vecinal (según es implementado en Montevideo), el consejo comunal (tal como funciona en Venezuela), los consejos de políticas públicas (según el modelo de Brasil), la Silla vacía (en funcionamiento en los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador), el presupuesto participativo (basado en varios casos), la consulta popular (varios casos) y la revocatoria de mandato (Perú, Ecuador, Colombia), que se analizan brevemente a continuación.

Tabla 1

Caracterización de las instituciones seleccionadas

		Concejo vecinal	Concejo comunal	Concejo de Políticas Públicas	Silla vacía	Presupuesto participativo	Consulta popular	Revocatoria
Tipo de Participación	Deliberación	X	X	X	X	*		
	Voto	X	X		X	X	X	X
	Gestión/ implementación		X					
Participación	General					X		
	Delegados o electos	X	X	X	X	*		
	Electores						X	X
Objetivo	Definir presupuesto					X		
	Remover representantes							X
	Remover/vetar políticas	X		X	X		X	
	Proponer y gestionar obras		X					

Fuente: elaboración propia basada en estudios de los casos presentados.

Concejo vecinal (nivel local).

La descentralización participativa de la ciudad de Montevideo fue impulsada por la llegada del Frente Amplio (FA) a la alcaldía en 1989. En 1993 el FA alcanzó un acuerdo con los partidos de la oposición que derivó en la creación de tres instituciones a reproducir en las 18 unidades en que se dividió el territorio: los *centros comunales zonales*, encargados de la administración; las *juntas locales*, como órgano ejecutivo compuesto por cinco miembros honorarios, nominados por el intendente de la ciudad; y los *concejos vecinales* (CV), órgano de participación ciudadana para el asesoramiento, propuesta, seguimiento y control de la gestión, compuestos por vecinos electos por sus vecinos (cargos no remunerados) en elecciones organizadas por la intendencia. Esta estructura organizativa ha sufrido modificaciones, entre las que cabe destacar las derivadas de la Ley de descentralización (Ley 18.586), que condujo a la división de la ciudad de Montevideo en ocho alcaldías y a la elección directa de sus representantes ejecutivos, pero no ha afectado sustancialmente a los concejos vecinales. El reto actual que enfrentan los CV reside en su propio diseño institucional, que no les otorga peso en la definición de los asuntos públicos. La evaluación de los vecinos como la de los propios concejales muestra desconocimiento o escasa valoración del concejo por parte de los primeros, y frustración por parte de los segundos (Ferla et al. 2014). Esta baja incidencia explica un constante descenso de las postulaciones de ciudadanos para ser concejales (Serdült y Welp 2015). Las tendencias posteriores a esta fecha hablan de un sostenimiento de la participación en el presupuesto participativo (Suárez 2020) mientras el declive de los consejos comunales se mantiene.

Consejo comunal (nivel local)

Los consejos comunales (CC)⁷ que operaron desde 2006 en Venezuela hasta que quedaron desactivados por la falta de recursos y la creciente

⁷Revisión de los consejos locales de participación introducidos en la Constitución de 1999, que no tuvieron mayor éxito (véase López Maya 2014).

ingobernabilidad; representaron una atípica institución de participación ciudadana en la región. Funcionaron durante los últimos años del gobierno de Chávez en relación directa con la Secretaría de la Presidencia, permitiendo no solo proponer y decidir obras, sino también acceder a presupuestos y gestionar la implementación. Para formar un CC la ley requiere un grupo promotor que ejecute un censo, orientado a fijar los límites geográficos de la comunidad (entre 150 y 400 familias en áreas urbanas), luego deben elegirse los delegados en una asamblea pública en la que debe participar al menos el 30 % de los adultos mayores de quince años. Para recibir recursos del gobierno y obtener personería jurídica, el CC necesitaba llevar documentos que comprueben que se siguieron los pasos indicados, y registrarse con el Fundacomunal. Esta dimensión que no llama la atención cuando funcionan las garantías del Estado de derecho, se convirtió en un filtro en el país. La expansión de consejos comunales fue prueba de su capacidad de incidencia, pero también de su rol en la estrategia del chavismo para movilizar a sus bases y mantenerlas controladas. Han quedado atrapados por la corrupción, la falta de formación de los ciudadanos involucrados, la manipulación política de las instituciones y la falta de una mirada coordinada sobre los asuntos locales (reforzada por la competencia de los CC con el municipio por la gestión de recursos) y su fuerte asociación al proyecto político chavista (Álvarez y García Guadilla 2011, López Maya 2014, Chaguaceda y Puerta Riera 2015).

Los consejos de políticas públicas (distintos niveles de gobierno)

La mayoría de las instituciones participativas en Brasil se ha instalado en sectores específicos de políticas públicas, por lo que también son denominadas como consejos gestores y conferencias de políticas públicas. No son nuevos, ya que comenzaron a desarrollarse en las primeras décadas del siglo XX, pero proliferaron durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores. Estos mecanismos no suelen incluir entre sus temas de agenda cuestiones tales como reformas constitucionales o decisiones geopolíticas de largo alcance, sino que se

ocupan del debate de necesidades y soluciones orientadas a sectores específicos. La participación se da fundamentalmente a través de delegados que “hablan en nombre de” (las mujeres, los pobres, las víctimas de derechos humanos, etc.), lo que denota un tipo de representación específica (denominada virtual) en el que los representantes no son autorizados por medio de voto y, a veces, no son conocidos como tal por la ciudadanía aludida. A pesar de ello, estos intermediarios están “autorizados” (en función de la trayectoria, prestigio, etc. de la organización) a abogar por los derechos de otros, lo que implica que todas las dimensiones propias de la intermediación se activan, junto con las problemáticas típicas tratadas profusamente por la teoría de la representación (Zarembeg et al., 2017). Los análisis de sus resultados divergen, como divergentes se espera que sean también sus prácticas. En su estudio de los consejos de vivienda en el noreste de Brasil, Valesca Lima (2019) encuentra que el espacio pierde capacidad de incidencia cuando la administración no los privilegia (no enviando representación a los encuentros o enviando funcionarios inexpertos) y cuando el sector privado no participa por considerar que otros canales son más eficientes para defender sus intereses.

Silla vacía (nivel subnacional)

La silla vacía (SV) fue introducida en Ecuador en la Constitución de 2008, como un mecanismo para la “representación ciudadana” con voz y voto en el concejo deliberante. La atribución de poder de decisión, sin embargo, parece reforzar la crisis de representación a la que buscaba dar respuesta: si la silla vacía permite la representación ciudadana ¿a quién representan los otros concejales, que tanto pueden provenir de partidos como haberse postulado como independientes? Otro problema surge de la ocupación de la SV por una sola persona (que atenta contra la pluralidad de puntos de vista) y el otorgamiento de derecho a voto a alguien no electo por un proceso igualitario (Pachano 2010). Dadas las características de la SV, introducida en la Constitución

y regulada por leyes locales, su baja incidencia y baja dependencia de recursos económicos, no cabe esperar que ni un giro a la derecha ni una crisis económica afecten sustancialmente su despliegue (que sí podría, como en el caso de los concejos vecinales en Montevideo, verse afectada por evaluaciones posteriores del mecanismo). El estudio de los casos de Puerto Quito y Cotacachi de Ramírez y Espinosa (2012) sugiere que la SV propicia la generación de una representación “oficial” de los ciudadanos y de las organizaciones sociales, mientras incentiva la emergencia de disputas al interior de las organizaciones. La investigación de Castro (2015) de la SV en ocho concejos cantonales y un distrito metropolitano de la provincia de Pichincha, indica también los riesgos de manipulación (cuando el alcalde o asambleas controladas por un partido escogen el representante a la SV) y el monopolio que se observa a menudo en la ocupación del puesto.

Presupuestos participativos (nivel subnacional)

El presupuesto participativo es un mecanismo a través del cual los ciudadanos pueden contribuir a la toma de decisiones acerca de una fracción del presupuesto local (Suárez 2020). Más allá de montos más o menos reducidos, hay cierto consenso en que las decisiones que pueden tomarse a través de este mecanismo tienen un marcado carácter compensatorio. En general, no se trata de oponer cuestiones sino de priorizar entre un grupo de políticas cuya realización suele ser necesaria, aun así, la disponibilidad de una mínima porción de recursos económicos es fundamental para desplegarlo. En cuanto a la influencia de la ideología del partido en el gobierno sobre su implementación, cabe destacar que la misma está matizada por el tipo de regulación. Por ejemplo, mientras en Perú la convocatoria es obligada (introducido en la Constitución y las leyes) en Brasil su convocatoria es opcional. En este caso, las opciones son más diversas y no es posible extraer conclusiones generales. Podría ocurrir, por ejemplo, que algunos gobiernos dejen de implementarlos si ven reducidos sus

recursos, pero también podría ocurrir que recursos escasos sean distribuidos por una vía participativa como una opción para dar mayor legitimidad en un contexto de crisis.

Consulta popular (todos los niveles de gobierno)

En las últimas décadas se ha incrementado el número y tipo de mecanismos de democracia directa introducidos en las constituciones de la región. Una distinción útil para nuestros objetivos reside en analizar quién puede activarlos: i) son obligatorios, cuando así lo determina la Constitución para cuestiones específicas, como la ratificación popular de reformas constitucionales aprobadas por el legislativo; ii) pueden convocarlo las autoridades, parlamentos y/o presidentes; o iii) la ciudadanía por reunión de firmas y siguiendo otros requisitos que varían, y mucho, entre casos. Pese a que un considerable número de países los ha introducido recientemente, sus activaciones son muy deficitarias y entre ellas predomina la iniciativa presidencial (Tuesta y Welp 2020). El análisis de los mecanismos de democracia directa es complejo en la medida en que tanto pueden funcionar otorgando a la ciudadanía poder de control (con un referendo de ratificación de reformas constitucionales, por ejemplo, o con la capacidad de activar una consulta para vetar una ley) como pueden conducir a desequilibrios entre poderes, por ejemplo, si el Ejecutivo los usa para erosionar el poder de una legislatura en manos de la oposición o para sortear la legalidad (por ejemplo, apelando a la voluntad ciudadana expresada en un referendo para iniciar una reforma constitucional por procedimientos no regulados). Sin embargo, las funciones concretas dependen no solo del diseño institucional, sino también de los contextos.

¿Qué escenarios futuros podemos esperar? Si se respeta la legalidad, cabría esperar un mayor número de activaciones de iniciativas y referendos desde abajo, como se observó en Uruguay durante los noventa y dos mil, como estrategia de los movimientos sociales y el emergente Frente Amplio de resistencia a las medidas de ajuste (Monestier 2011).

Sin embargo, en los países en que dicha regulación existe se ha observado la creación de obstáculos *ad hoc* que impiden la activación de mecanismos y ponen en entredicho la calidad de la democracia. Esto ocurrió en Perú en 2002 o en Ecuador en 2013 (Tuesta y Welp 2020).

Revocatoria del mandato

La revocatoria del mandato o referendo revocatorio es una institución antigua. Sus orígenes se remontan a la Roma clásica. Se discutió durante la formación del estado moderno, fue regulada en algunos cantones suizos, incluida a nivel subnacional en Estados Unidos, y desde entonces a paso lento pero firme se ha ido extendiendo en distintos lugares del mundo (Welp y Whitehead 2020). Los países andinos han sido fuertes promotores de su regulación y prácticas, asociadas a la crisis de representación y creciente desencanto ciudadanos (Tuesta 2014, Welp y Milanese 2018).

Se ha activado o intentado activar con intensidad en Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. En Bolivia, pese a haberse registrado centenares de intentos, solo un proceso llegó a voto. En Colombia, la reforma legislativa de 2015 propulsó las activaciones, pero pocas superan los umbrales requeridos. Tanto en Ecuador como en Perú, tras cierto período de intensidad en las activaciones y remociones (especialmente en Perú), se modificó la legislación para incrementar los umbrales y requisitos. La investigación realizada sugiere que las prácticas están muy asociadas a los perdedores de la elección pasada y a estrategias de venganza (incluso de contratistas del Estado desplazados por nuevas gestiones), poniendo en cuestión el rol de este mecanismo para mejorar la democracia y/o la calidad de la gestión (Welp y Milanese 2018, Welp y Whitehead 2020). Ante el creciente desencanto y deterioro de la competición política cabría esperar un creciente número de activaciones, pero se observa que la normativa se ha cambiado para dificultar sus activaciones – a excepción de Colombia-, con lo que habrá que seguir observando estas prácticas con atención.

IV. CRISIS ECONÓMICA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Si los instrumentos de participación dependen de la disponibilidad de recursos económicos, cabe esperar que la recesión o decrecimiento limite la capacidad del Estado de activar IPC. Sin embargo, como se observó en la sección previa, las diferencias entre los objetivos de las instituciones participativas sugieren que algunos mecanismos podrían no verse afectados por la recesión (concejos vecinales, silla vacía) mientras otros se verían afectados en sentidos opuestos: es probable que se limite o altere el ejercicio de algunos (presupuestos participativos) y que se incremente la activación de otros (mecanismos de democracia directa en manos de la ciudadanía, que permitan, por ejemplo, derogar leyes impopulares).

A la vez, la crisis económica podría generar mayor descontento y alimentar la movilización ciudadana, algo que se ha observado recientemente en países como Chile, Perú y Guatemala. Las movilizaciones de protesta habían quedado en suspenso por los confinamientos decretados para suprimir los contagios de la COVID-19, pero las calles vuelven a ser un espacio de protesta mientras los indicadores económicos son negativos, sugiriendo un incremento de las necesidades y problemas estructurales que enfrenta la población. En otros países, la existencia de una nueva estructura institucional lo suficientemente sólida como para permitir la canalización del descontento podría conducir a una creciente activación de mecanismos de democracia directa (veremos si este es el caso de Uruguay, una vez más). Sin embargo, dos dimensiones son claves para analizar este escenario, las características de los mecanismos implementados y el respeto a las reglas del juego.

Sobre lo primero, confrontemos Uruguay con Brasil. En Brasil existe una fuerte estructura de participación que se basa en el nivel local, pero llega a los gobiernos estatales y al gobierno central. El presupuesto participativo opera como un fuerte mecanismo de redistribución, activando la participación local para producir mejoras en la

calidad de vida de los ciudadanos más desfavorecidos. La capacidad del mecanismo para expresar el descontento es sumamente limitada, ya que su buen funcionamiento se basa en el acuerdo y la negociación. Al ser mecanismos consultivos, el disenso conduce más bien al abandono del espacio. Las protestas de 2013 y 2014 sugieren que los mecanismos participativos no ofrecen válvulas de escape por vía institucional. En este sentido, la opción, como en Chile en 2011 y 2012, fue tomar las calles. El caso uruguayo muestra, por el contrario, la capacidad de los mecanismos de democracia directa en manos de una ciudadanía organizada de canalizar la protesta, exigir rendimiento de cuentas y forzar al sistema al acercamiento de preferencias de representantes y representados (Lissidini 2014).

El diseño institucional de los mecanismos (y básicamente, que puedan ser activados por la ciudadanía cuando esta lo requiera) es central en la ecuación, pero es igualmente central que se garantice el cumplimiento de las reglas del juego. Y aquí el panorama no es muy alentador. El referéndum fue el mecanismo que permitió a Rafael Correa (2007-2017) y a Hugo Chávez (1999-2013) convocar asambleas constituyentes no reguladas por la Constitución vigente para, apelando al poder del pueblo soberano expresado en las urnas (como controvertido poder constituyente originario), promover la aprobación de nuevas constituciones que incluyen un amplio espectro de IPC. Sin embargo, con el paso del tiempo se ha ido acentuando la tendencia a restringir la participación o no respetar la voluntad popular (la no aceptación 'real' de los resultados del referéndum por la reelección en Bolivia 2016 como uno de los ejemplos destacados).

Así, si aún con resistencias el chavismo aceptaba el referéndum revocatorio de 2004 en el que Chávez fue confirmado en el cargo, la aceptación de los resultados adversos en el referéndum de 2007 solo fue simbólica, ya que muchas de las reformas rechazadas fueron introducidas poco tiempo después a través del parlamento (con mayoría

chavista). En Ecuador, por un lado, la Constitución de 2007 no introdujo el referéndum obligatorio (reservándose a la mayoría en el parlamento la capacidad de promover reformas constitucionales, ¿quizá a la luz de la experiencia venezolana?). En estos tres casos, y también en otros se evidencia las múltiples trabas a permitir la participación directa de la ciudadanía (Tuesta y Welp 2020). En pocas palabras, sugerimos que el despliegue de mecanismos participativos se verá afectado por los cambios políticos y económicos, pero las consecuencias concretas de esa influencia estarán condicionadas por el tipo de mecanismos disponibles en cada país (más o menos dependientes de recursos económicos y más o menos regulados) y el respeto de las élites políticas a las reglas del juego. Esto último tiene una dimensión más laxa, relacionada con la voluntad política, y otra más rígida, vinculada al cumplimiento o violación de la legalidad; pero es en cualquier caso mucho más relevante que la orientación ideológica del gobierno de turno.

V. REFLEXIONES FINALES

¿En qué medida que el gobierno sea de derecha o de izquierda afecta el despliegue de instituciones de participación ciudadana? El análisis presentado permite concluir que aunque la izquierda fue pionera y ha sido más activa en la introducción de IPC y en la promoción de experiencias participativas, no solo no tiene la exclusividad sino que se ha concentrado más en mecanismos locales, con menor capacidad de incidir en temas que trasciendan lo local. En el municipio, las evidencias indican que la izquierda ha sido más activa en promover mecanismos de participación. En las constituciones nacionales, aunque no es concluyente, la izquierda habría sido más activa en introducir mecanismos de democracia directa amplios (que permiten la activación por parte de los ciudadanos, el veto de leyes y o la revocatoria del presidente), pero no ha sido igual de activa en *permitir su activación* fuera del control del gobierno. Más bien ha sido activa en impedirla, al menos en Ecuador y Venezuela. La activación de mecanismos desde abajo es muy limitada en todos los casos, con la excepción de Uruguay,

donde se activan en el marco del respeto al Estado de derecho, gobierne la izquierda o gobierne la derecha. Y como con la excepción de Chile, de forma tibia en Panamá, no se vislumbran casos en cuya agenda se encuentre la introducción o ampliación constitucional de mecanismos de participación; lo que se puede anticipar es que la canalización de la protesta, las demandas y el conflicto siga dándose en las calles y carreteras, en las plazas y frente a las instituciones. ■

BIBLIOGRAFÍA

Alcántara, Manuel (2008) *“La ubicación ideológica de presidentes y partidos de izquierda en América Latina”*, Nueva Sociedad 217, pp. 72-85.

Álvarez, Angle y García Guadilla, María Pilar (2011) *“Contraloría social y clientelismo: la praxis de los consejos comunales en Venezuela”*, Politeia 46 (34).

Annunziata, Rocío (2013) *“Democratizar la ciudad. Los presupuestos participativos en Rosario y Morón”*, Nueva Sociedad 243, pp. 119-130.

Avritzer, Leonardo (2002) *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Baiochi, Gianpaolo, (2000) *“Transforming the City: Political Practices, Civil Society, and Participatory Governance in Porto Alegre, Brazil 1989-1999”*. *Disertación inédita, realizada en la University of Wisconsin, Madison, USA.*

Ballón, Eduardo, (2003) *“Participación ciudadana en espacios locales: Notas para un balance necesario”*, *Participación y concertación en el Perú: Documentos para el debate N° 10*, pp. 9-43. Lima, Perú, Grupo Propuesta Ciudadana.

Cameron, Maxwell A.; Hershberg, Eric and Sharpe, Kenneth E. (Eds.) (2012) *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America: Voice and Consequence*. New York: Palgrave-Macmillan.

CEPAL (2015) *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2015. La crisis del comercio regional: diagnóstico y perspectivas.*

CEPAL (2019) *Panorama Social de América Latina.*

Chaguaceda, Armando y Puerta Riera, Isabel (2015) *“Quo Vadis Venezuela: de la democracia delegativa al autoritarismo del siglo XXI”*, Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, Vol. IV, n° 1, Pp. 175-202.

Chávez, Daniel, (2005) *“Del Frente Amplio a la Nueva Mayoría. La izquierda uruguaya ante la perspectiva del gobierno”*, en Patrick Barrett y César A. Rodríguez Garavito (eds), *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*. Bogotá, Colombia, Grupo Editorial Norma, pp. 147-190.

Chávez, Daniel y Goldfrank, Benjamin (2004)

The Left in the City: Participatory Local Governments in Latin America. London. Latin American Bureau.

Castro-Montero, José Luis (2015) *“La silla vacía y el dilema de la participación ciudadana en el Ecuador”*. C2D working paper series N50.

Colino, C. & Del Pino, E. (2003) *“Un fantasma recorre Europa: Renovación democrática mediante iniciativas de promoción participativa en los gobiernos locales”*. Paper presentado en las II Jornadas de Sociología Política, UNED, Madrid. 11-12 septiembre.

Chirinos Segura, Luis, (2004), *“Participación ciudadana en gobiernos regionales: el caso de los Consejos de Coordinación Regional”*, en Grupo Propuesta Ciudadana (ed), *La participación ciudadana y la construcción de la democracia en América Latina*. Lima: Ser, Consode, Oxfam, Grupo Propuesta Ciudadana, Participa Perú, DFID, EED, y USAID-Peru, pp. 189-222.

Freidenberg, Flavia (2006)

"Izquierda vs. derecha. Polarización ideológica y competencia en el sistema de partidos ecuatoriano", Política y Gobierno XIII (2).pp 237-278.

Ferla, Paula; Marzuca, Alejandra; Serdült, Uwe y Welp, Yanina, (2014), "Corriendo de atrás. Análisis de los concejos vecinales de Montevideo".

Íconos-Revista de Ciencias Sociales, N° 48, enero 2014, pp. 121-137.

Goldfrank, Benjamin, (2011) *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization and the Left*, University Park, Pennsylvania State University Press.

Hawkins, Kirk Andrew (2010) "Who Mobilizes? Participatory Democracy in Chavez's Bolivarian Revolution". *Latin American Politics and Society*.

Heiss, Claudia (2020)

¿Por qué necesitamos una nueva constitución? Santiago: Aguilar.

Jiménez Martín, Carolina (2006) "Momentos, escenarios y sujetos de la producción constituyente. Aproximaciones críticas al proceso constitucional de los noventa", *Análisis Político* 58.

Lalander, Rickard (2006) "Has Venezuelan Decentralization survived Chavismo?", *Stockholm Review Of Latin American Studies* issue No 1. Lissidini, Alicia (1998) "Una mirada crítica a la democracia directa: el origen y las prácticas de los plebiscitos en Uruguay", *Perfiles Latinoamericanos* 12: 169-200.

Lissidini, Alicia (2014) "Paradojas de la participación en América Latina. ¿Puede la democracia directa institucionalizar la protesta?", en Lissidini, Alicia, Welp, Yanina y Zovatto, Daniel (Coords). *Democracias en Movimiento*. México: UNAM.

Lissidini, Alicia (2015) *Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos*. Nueva Sociedad.

<https://nuso.org/documento/democracia-directa-en-america-latina-avances-contradicciones-y-desafios/>

Lima, Valesca (2019) *Participatory Citizenship and Crisis in Contemporary Brazil*. UK: Palgrave McMillan.

López Maya, Margarita (2014) "Venezuela: de la democracia participativa al estado comunal", en Lissidini, Alicia, Welp, Yanina y Zovatto, Daniel (Coords). *Democracias en Movimiento*. México: UNAM.

Minnaert, Anja y Endara, Gustavo (2015) *Democracia Participativa e Izquierda*. Quito: Fundación Friedrich Ebert.

Monestier, Felipe (2011) "Movimientos sociales, partidos políticos y democracia directa desde abajo en Uruguay (1985-2004)", CLACSO.

Moreira Alves, Maria Helena (1988) "Dilemmas of the Consolidation of Democracy from the Top in Brazil: A Political Analysis". *Latin American Perspectives*, Vol. 15, No. 3, *Democratization and Class Struggle*, 47-63

Pachano, Simón (2010) "Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa". Quito : Friedrich-Ebert-Stiftung - ILDIS.

Ramírez Gallegos, Franklin y Espinosa, Alejandra (2012) *Ocupando la silla vacía: Representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador*. Cuadernos del Cendes N° 81. pp. 109-140

Remy, María Isabel (2005), "Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política", en Vich, Víctor, (ed.) *El estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Lima, Perú, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), pp. 111-36.

Robin, Silvia y Ford, Alberto (Comps.) (2013) *Representación y Participación democrática en los espacios locales*. Rosario, Ediciones del Revés.

Schneider, Cecilia y Welp, Yanina (2015) "Diseños Institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 60 (224): 15-44.

Soto, Francisco y Welp, Yanina (2017) *Los 'diálogos ciudadanos'. Chile ante el giro deliberativo*. Santiago de Chile: LOM.

Suárez Elías, Mariano (2020) «Presupuestos Participativos e instituciones políticas locales. Posibles formas de articulación en casos de Argentina y Uruguay». *Recerca: revista de pensament i anàlisi, [en línea]*, 2020, n.º 25 (1), pp. 111-34,

Serdült, Uwe y Yanina Welp (2015) *How Sustainable is Democratic Innovation? Tracking Neighborhood Councils in Montevideo*, *Journal of Politics in Latin America* 2, 131-14

Tanaka, R. M.(2005) *El colapso de los sistemas de partidos, autoritarismo plebiscitario y los problemas de representación democrática*. En *Los retos de la democracia. Viejas y nuevas formas de la política en Colombia y América Latina*. (pp. 55 - 86). Fundación Foro Nacional por Colombia.

Tanaka, Martín(2012) "Representación, descentralización y participación ciudadana en el Perú: ¿la mejor combinación?", en Mascareño, Carlos y Montecinos, Egon (coords.), *Democracia Participativa vs. Representación*. Caracas, Venezuela, Universidad de Los Lagos-CENDES, pp. 149-182.

Tuesta Soldevilla, Fernando (2014) *Una onda expansiva*. Lima: JNE. Tuesta, Fernando y Welp, Yanina (Eds.) (forthcoming, October 2020) *El diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina*. Lima: Ediciones PUCP.

Veneziano Esperon, Alicia (2005) *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano. La descentralización participativa de Montevideo*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Wampler, Brian (2004) "Expanding Accountability Through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities", *Latin American Politics and Society* Volume 46, Issue 2, pp. 73-99

Wampler, Brian (2015) *Activating Democracy: Popular Participation, Social Justice and Interlocking Institutions in Brazil*. University of Notre Dame Press.

Welp, Yanina (2018) "¿La trampa del gatopardo? El reemplazo constitucional en los países andinos (1991-2009)", Josep Maria Castellà ed. *Parlamentos, Ciudadanos y Entes Territoriales ante la Reforma Constitucional: ¿Quién y cómo participa?*, Tirant lo Blanch.

Welp, Yanina y Whitehead, Laurence, Eds. (2020)

The Politics of recall elections. Palgrave.

Welp, Yanina y Milanese, Juan Pablo (2018) "Playing by the rules of the game. The partisan use of recall referendums in Colombia". *Democratization* vol 25 (8): 1379-1396.

Welp, Yanina y Saskia P. Ruth (2017) "The Motivations Behind the Use of Direct Democracy", in Ruth, Saskia P.; Welp, Yanina and Laurence Whitehead (Eds.) *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century*. Colchester: ECPR Press, 99-119

Whitehead, Laurence (2011) "Introducción", en Welp, Yanina y Whitehead, Laurence. *Caleidoscopio de la Innovación democrática en América Latina*. México: FLACSO.

Zaverucha, Jorge (1998) *"The 1998 Brazilian Constitution and its authoritarian legacy: formalizing democracy while gutting its essence"*. *Journal Third World Studies* 15 (1), pp.105-124.

Zaremborg, Gisela, Guarneros-Meza, Valeria y Gurza Lavalle, Adrián (2017). *Intermediation and Representation in Latin America. Actors and Roles Beyond Elections*. Germany: Palgrave MacMillan.

MALESTAR E INDEPENDENCIA:

CLAVES PARA ENTENDER LAS CANDIDATURAS POR LIBRE POSTULACIÓN EN PANAMÁ

MGTER. JUAN DIEGO ALVARADO DE LEÓN

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Los partidos son actores ubicuos en la democracia representativa-electoral y son el canal predominante de articulación y representación de intereses colectivos (Piñeiro y Rosenblatt 2018). Sin embargo, a nivel mundial, y desde hace décadas, los partidos políticos se encuentran en una sostenida crisis de legitimidad como agentes de representación y de vinculación con la sociedad, poniendo en cuestión la repetida afirmación de que la democracia es impensable salvo en términos partidistas (Schattschneider 1942; Aldrich 1995). Asimismo, los partidos también son invariablemente la institución con menor grado de confianza en América Latina, y en la población panameña, de acuerdo con estudios regionales de opinión como Latinobarómetro y el Barómetro de las Américas. Esta crisis de legitimidad y de representación en la democracia contemporánea, centrada en los partidos, no es un fenómeno panameño o latinoamericano. A lo largo de los regímenes democráticos, tanto los establecidos como los jóvenes, la forma partidista, su organización, estructura, procesos y resultados se encuentra en un período agitado de cuestionamiento, llevando a Peter Mair (2013: 1) a plantear en su última obra en vida que “la era de la democracia de partidos ha pasado”. Esto ha propiciado una reconsideración del monopolio partidista sobre los canales de representación y la adjudicación de candidaturas, abriendo el sistema a candidaturas independientes y otro tipo de candidaturas no-partidistas, como los movimientos políticos (Levitsky y Cameron 2003, Reynoso 2010).

Las candidaturas independientes se han extendido a lo largo de diferentes sistemas políticos alrededor del mundo, desde Irlanda y Turquía hasta México y Sudáfrica, así lo ha hecho la producción de literatura sobre el tema (Brancati 2008, Ishiyama, Batta y Sortor 2013, Corona Nakamura y Hernández Velazco 2015, Weeks 2014, 2016, 2017). Investigaciones recientes han trazado el estado del arte del surgimiento y establecimiento de las candidaturas independientes, con particular interés en la perspectiva comparada latinoamericana (Medina Torres y Gilas 2014, Freidenberg 2017). Si las candidaturas son “la base del modelo representativo”, ya que son “la ruta para acceder a cargos de elección popular” (Hernández Olmos 2014, 319), es importante estudiarlas en el contexto de la representación política y la legitimidad democrática.

Las elecciones generales de 2019 en Panamá se caracterizaron por una explosión en el número de candidaturas independientes. Entre 1999 y 2014, la figura se fue liberando a distintos cargos hasta alcanzar el nivel presidencial, después de las elecciones de 2009. En este período el promedio de candidaturas independientes, referidas en la legislación electoral como “candidaturas por libre postulación”, en distintos niveles, fue de 242. El último proceso electoral contó con una exorbitante cantidad de 909 candidaturas por libre postulación. Por otra parte, las candidaturas independientes a nivel presidencial obtuvieron el 0.8% de los votos válidos en 2014, las primeras elecciones en que se permitieron; mientras que en 2019 lograron concentrar el 24.2% del voto, con una de las tres candidaturas llegando al tercer lugar, por encima del candidato del gobierno incumbente. ¿A qué se debió este incremento en número y apoyo de candidaturas por la libre postulación? ¿Cómo se articularon las candidaturas independientes ante el sistema de partidos panameño y ante el malestar con la representación política? ¿Quiénes les votan? Esta ponencia busca explorar e interrogar el surgimiento y espacio de las candidaturas independientes como fenómeno en el sistema democrático panameño contemporáneo.

II. MARCO TEÓRICO

Esta sección aspira a presentar un planteamiento teórico general, en el cual se perfilen conceptos fundamentales para situar teóricamente los puntos principales acerca de las candidaturas independientes y su relación con la representación, los partidos y las elecciones. La preocupación sobre el estado de la política democrática representativa contemporánea ha sido constante en las últimas décadas (Stoker 2006, Hay 2007, Mair 2013, Levitsky y Ziblatt 2018). La calidad de la representación política también ha sido una preocupación en el caso de las democracias latinoamericanas (Luna 2007). Una línea de investigación de larga trayectoria sobre la crisis de representación y el colapso de los sistemas de partidos se ha desarrollado desde finales de los noventa (Hagopian 1998; Roberts y Wibbels 1999; Roberts 2002; Mainwaring et al. 2006; Seawright 2012; Cyr 2017). La crisis de representación se conceptualiza en función de dos dimensiones: una atinente a las actitudes políticas y otra al comportamiento político (Mainwaring et al 2006).

En la crisis de representación, la ciudadanía muestra descontento con la democracia, desconfianza ante las instituciones democráticas, desafección con los partidos, desinterés con la política y desaprobación con los gobiernos, que se manifiesta concretamente en volatilidad electoral, abstencionismo, fragmentación del voto y, en los peores casos, el colapso del sistema de partidos. Cuando la dimensión actitudinal se mantiene negativa, con sostenidos déficits de confianza en las instituciones, pero el comportamiento electoral y los indicadores del sistema de partidos se mantienen todavía con cierta estabilidad, se ha desarrollado el concepto de “malestar” para describir un estado de la representación política que antecede a la crisis (Cantillana Peña et al., 2017; Joignant et al 2017). La democracia y el sistema electoral panameño han sido catalogados como excluyentes (Brown Araúz y Sonnleitner 2016, Brown Araúz y Pérez 2019), con dos ausencias claves para calificar aún más su carácter de exclusión: la subrepresentación de las mujeres y la ausencia de partidos consolidados de

izquierda. Como se ha argumentado en otros espacios (Alvarado De León, en prensa), el caso de Panamá es uno de malestar con la representación, y es en ese contexto que se da el surgimiento de las candidaturas independientes.

El candidato es la persona que ejerce el derecho de ser elegido. Para los efectos del enfoque relacional que busca este proyecto, encuentro de mayor utilidad referirme a “candidaturas” en lugar de “candidatos”. La candidatura es una figura que determina quién es escogido para participar en las elecciones como candidato a elección a cargo popular. Según González Oropeza y Rodríguez (2014, 18), se entiende como la candidatura a “la propuesta de una persona o conjunto de personas para ocupar la titularidad de un cargo, generalmente electivo.” Rahat y Hazan (2001) utilizan el término selectorado para referirse a quienes, individual o colectivamente, eligen quienes serán los candidatos en un entorno particular. Las candidaturas independientes, a nivel teórico, nacen a partir de preocupaciones sobre tres campos centrales de la teoría política: la representación, los derechos políticos y la ciudadanía (Medina Torres 2014). Estas son a menudo trabajadas a partir de su definición en la legislación, como “individuos que participan en las elecciones sin que los respalde un partido político de manera formal ante la organización electoral ni ante el mecanismo del ejercicio del voto (en la boleta o papeleta)” (Freidenberg 2017, 23). Esta definición inicial, aunque algo problemática por lo cargado del calificativo “independiente”, es útil por su facilidad de operacionalización y aplicación en perspectiva comparada, aun tomando en cuenta la necesidad de investigaciones más cualitativas contextualizadas a los sistemas políticos en las que estas operan (Freidenberg 2017). Las candidaturas independientes usualmente habían sido referidas como una categorización general, con poco trabajo en su conceptualización, con el nivel secundario de dimensiones e indicadores (Ureta García 2018).

No se puede pensar las candidaturas independientes como conjunto sin los partidos políticos, ya que estos funcionan como su “par dialéctico” y como su “afuera constitutivo”; el “afuera” que es necesario para constituir un fenómeno, en el proceso de formación de identidad (Mouffe 2000). De esta manera, es preciso revalorar a los partidos políticos como vehículo de representación. Las conceptualizaciones más tradicionales se enfocaron en buscar una definición mínima de partido político (Sartori 1976, Aldrich 1995) y en crear tipologías basándose en los modelos organizativos de los partidos políticos (Panebianco 1988), incluyendo los partidos de cuadro y de masa (Duverger 1954), los partidos “catch-all” (Kirchheimer 1966) y los partidos cartel (Katz y Mair 1995). Luna et al. (2020) sostienen que a partir de las dimensiones principales de coordinación horizontal y de agregación vertical de intereses se puede hacer una tipología que tome en cuenta los tipos disminuidos de los partidos políticos como vehículos electorales. En el caso de la coordinación horizontal, esta se refiere “al rol de los partidos en facilitar la coordinación de políticos ambiciosos durante las campañas y entre ciclos electorales”, mientras que la agregación vertical de intereses alude “al rol de los partidos en la movilización electoral e intermediación (o canalización) de demandas e intereses colectivos entre elecciones” (Luna et al. 2020, 5).

En la medida en que un vehículo electoral no cumple con ambas dimensiones del concepto de partido es considerado un subtipo disminuido. Los autores hablan de “Independientes” para referirse a vehículos electorales que sirven para los propósitos de líderes individuales y que no cumplen con las dimensiones básicas de coordinación horizontal y agregación vertical, pero citan ejemplos que nominalmente son partidos, como Fuerza Popular en Perú y Unidad Nacional de Esperanza en Guatemala, dos contextos de crisis y atomización partidista. Esta discusión es pertinente al estudio de las candidaturas independientes en Panamá porque estas se configuraron en la forma de coaliciones multinivel entre campañas. Estas “coaliciones de

independientes” (Zavaleta 2014), en el caso panameño, encontraron a candidaturas presidenciales cooperando con candidaturas legislativas, municipales y por corregimiento, todas por libre postulación.

Esta investigación hace uso de una matriz de datos construida por el autor que consiste de datos electorales a nivel de corregimiento, incluyendo los resultados electorales entre 1994 y 2019, el referéndum de 2006, los resultados de las elecciones primarias de los partidos PRD, Panameñista y Cambio Democrático, los datos de membresía partidista para 2018 y 2019, las firmas de respaldo para candidaturas por libre postulación a nivel presidencial y legislativo, así como de las tres candidaturas finales por libre postulación, y datos sociodemográficos de los censos de 1990, 2000 y 2010, datos socioeconómicos de 2011 y 2015 sobre pobreza y desigualdad. Estos datos son utilizados junto con mapas vectoriales de Panamá a nivel de corregimiento para analizar las dinámicas espaciales y territoriales del comportamiento electoral. Asimismo, se utilizan los microdatos del Barómetro de las Américas de LAPOP y el Latinobarómetro. Adicionalmente se realizó trabajo de campo siguiendo a campañas partidistas e independientes, así como algunas entrevistas a profundidad a diputados independientes.

III. DISCUSIÓN

Panamá celebró sus primeras elecciones libres y justas luego del régimen autoritario en 1994, cuando se dieron elecciones concurrentes a nivel presidencial, legislativo, municipal y por corregimiento (la más pequeña unidad territorial). Las elecciones se han mantenido concurrentes hasta el presente, con seis elecciones realizadas entre 1994 y 2019. Los partidos políticos fueron los protagonistas de la democratización, y ese rol siguió durante el desarrollo democrático de Panamá (Brown Araúz 2007), pero desde hace tiempo ya no tienen el monopolio electoral. Paulatinamente la libre postulación ha abarcado más terreno electoral desde sus inicios en los cargos de representante de

corregimiento y de alcalde. La reforma constitucional de 2004 modificó el lenguaje para permitir que las candidaturas para diputado de la Asamblea Nacional se pudiesen presentar sin necesidad de partido. En 2006 la ley electoral fue reformada para adecuar las candidaturas independientes a la Asamblea Nacional. Para las elecciones legislativas de 2009, las candidaturas independientes alcanzarían el 2.4% del voto, mientras que en 2014 apenas alcanzarían el 3% del voto.

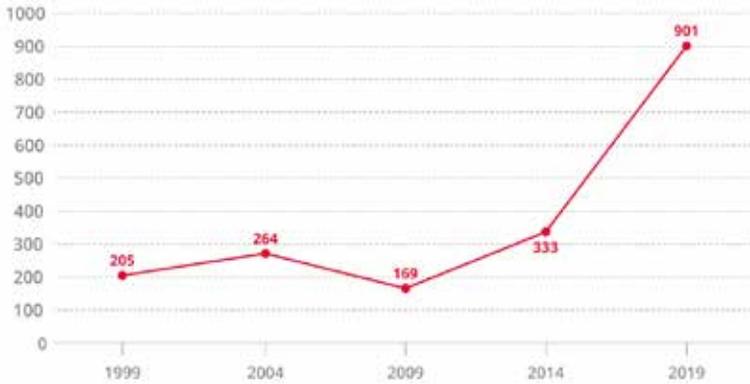
El creciente nivel de desconfianza, desafección y desaprobación en aspectos de la representación encuentra su correlato con niveles relativamente altos y estables del comportamiento electoral, de igual manera mostrando brevemente los cambios y continuidades del sistema de partidos con algunos indicadores puntuales (Brown Araúz 2018, Alvarado De León, en prensa). Empezando por la dimensión más amplia del comportamiento electoral, la participación en elecciones ha sido consistentemente alta desde las primeras elecciones luego de la Invasión, promediando el 75.1% desde entonces. Esta cifra, que supera cómodamente los promedios centroamericanos y sudamericanos, es particularmente notoria si se toma en cuenta que el voto en Panamá no es obligatorio. Como las candidaturas por libre postulación han sido permitidas a nivel presidencial únicamente desde las elecciones de 2014, el 100% de los votos válidos entre 1994 y 2009 estaba dirigido, naturalmente, a partidos políticos. Tras la introducción de la libre postulación presidencial en los comicios de 2014, el voto partidista disminuyó, como era de esperarse, pero los partidos políticos en general lograron capturar el 99.2% del voto. Para las más reciente elecciones, el voto presidencial por libre postulación se disparó exponencialmente de 0.8% a 24.2%. A nivel legislativo el salto también fue importante, alcanzando el 17.8% de los votos y consiguiendo cinco escaños en la Asamblea Nacional. Desde su irrupción en la escena política, las candidaturas independientes consiguieron el 2.4% de los votos válidos en 2009 y 3.1% en 2014, por lo que los resultados de 2019 significaron un incremento de 474.2%.

El dramático surgimiento de las candidaturas independientes en 2019 como aparente alternativa a los partidos y su relación con el malestar con la representación será analizado en las siguientes secciones. Precisamente por los altos niveles de participación electoral que consistentemente ha mostrado Panamá, poca atención se le ha dedicado a los votos blancos y nulos fuera del análisis de educación cívica. La tasa de votos válidos en Panamá ha sido alta, nunca alcanzando menos del 95% y, ni los votos blancos ni los nulos han superado el 2% de los votos emitidos desde la década de los 2000, lo que significa que la enorme mayoría del electorado no se ha retirado del torneo electoral y sigue votando por opciones dentro del juego político. A pesar del creciente descontento con las instituciones representativas y los partidos políticos, todavía no existe un problema de abstencionismo en Panamá.

Para las elecciones de 2019 se dio una explosión en la cantidad de candidaturas por libre postulación, triplicando el promedio de todas las elecciones anteriores. Entre 1999 y 2014, el promedio de candidaturas por libre postulación en todos los niveles en disputa fue de 242. En 2019, la cifra fue de 901 candidaturas principales (sin suplentes), casi triplicando el período anterior. Para la campaña de 2014, las candidaturas presidenciales por libre postulación que estuvieron en la papeleta final lograron reunir un número de firmas equivalente al 4.2% del padrón electoral. En 2019, esa cantidad se triplicó ya que tres de las candidaturas presidenciales finales aglutinaron en firmas de respaldo el 12.9% del total de los electores. Esta avalancha de candidaturas independientes y de respaldo estuvo vinculada en buena medida con una campaña denominada #NoALaReelección y focalizada hacia las elecciones legislativas, dentro de una coyuntura de crisis de legitimidad de las élites políticas debido a escándalos de corrupción. De un promedio por proceso electoral de 242 candidaturas en todos los cargos posibles entre 1999 y 2014, para el más reciente proceso electoral presentando un incremento exorbitante de 170.87%.

Cuadro I

Candidaturas por libre postulación entre 1999 y 2019



Fuente: Tribunal Electoral.

Este trabajo presenta dos variables explicativas del incremento exponencial de independientes. La primera es el estado de la representación en Panamá, que la crisis de legitimidad de los partidos políticos, producto de una coyuntura crítica en la que las élites políticas han visto su credibilidad socavada con escándalos de corrupción internacionales (Odebrecht y Lava Jato) y nacionales (acusaciones de malversación de fondos y uso ilegítimo de planillas y donaciones dentro de la Asamblea Nacional) y que desembocó en campañas antirreeleccionistas.

La segunda es, en general, la leve apertura producto de las reformas electorales. Primero, producto de una demanda de inconstitucionalidad, se permite a personas inscritas en partidos otorgar firmas de respaldo a candidaturas independientes sin tener que renunciar a sus respectivos partidos. Anteriormente, al registrarse la firma de respaldo por candidaturas por libre postulación en las bases de datos del Tribunal Electoral, se producía automáticamente una renuncia tácita del partido. Finalmente, el período de recolección de firmas se extendió sustancialmente.

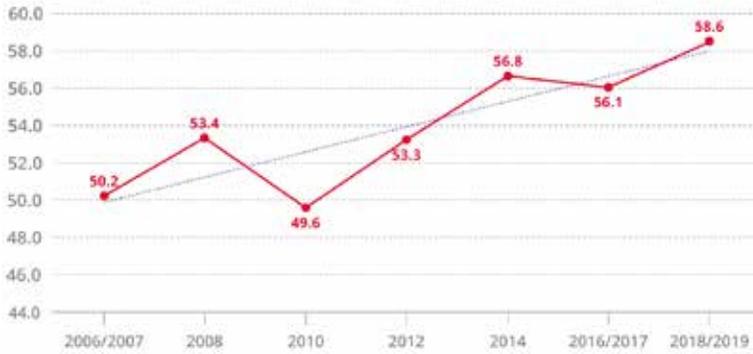
A. Las candidaturas independientes como canalizadores del malestar

Siguiendo los trabajos de Cantillana Peña et al (2017) y de Joignant et al (2017), utilizamos los microdatos del Barómetro de las Américas para construir un índice de malestar con la representación. En otra investigación (Alvarado De León, en prensa), iniciamos esta exploración del malestar con la representación, haciendo un desglose de sus dimensiones actitudinales. Este malestar está compuesto por la desconfianza hacia las instituciones políticas democráticas (presidente, asamblea, gobierno municipal y partidos políticos), desinterés en la política y desaprobación de los gobiernos. Estos indicadores han incrementado en los últimos años en Panamá, agudizándose entre 2016 y 2018, cuando empiezan a estallar escándalos de transparencia y corrupción. Particularmente la confianza hacia los partidos políticos, la cual había estado sostenidamente deprimida por más de diez años, se desplomó aún más. Para evitar inundar este texto con demasiadas gráficas, preparamos un índice de malestar para tener una sola medición, tomando los seis indicadores relevantes para la discusión, que son confianza en el presidente, en la asamblea, en el municipio, en los partidos, interés en la política y aprobación del gobierno, normalizando sus valores y sacando el promedio. Como el malestar es un concepto negativo y los indicadores son positivos, el promedio se invierte para obtener el índice.

Para dimensionar correctamente esta medición hay que hacerlo de manera diacrónica y sincrónica. A través del tiempo es evidente el aumento paulatino del malestar en Panamá, subiendo de 50.2 a 58.6 entre 2006 y 2018, cuando se dio la última ronda de encuestas de LAPOP. La comparación regional es la que nos demuestra verdaderamente lo que estos números implican. Tomando los valores de todos los países en la ronda de 2018 y 2019 de LAPOP, Panamá se ubica como el segundo con mayor índice de malestar después de Perú y antes de Brasil, dos países en donde se han desenvuelto algunas de las peores crisis de legitimidad y estabilidad política en los últimos cinco años.

Cuadro II

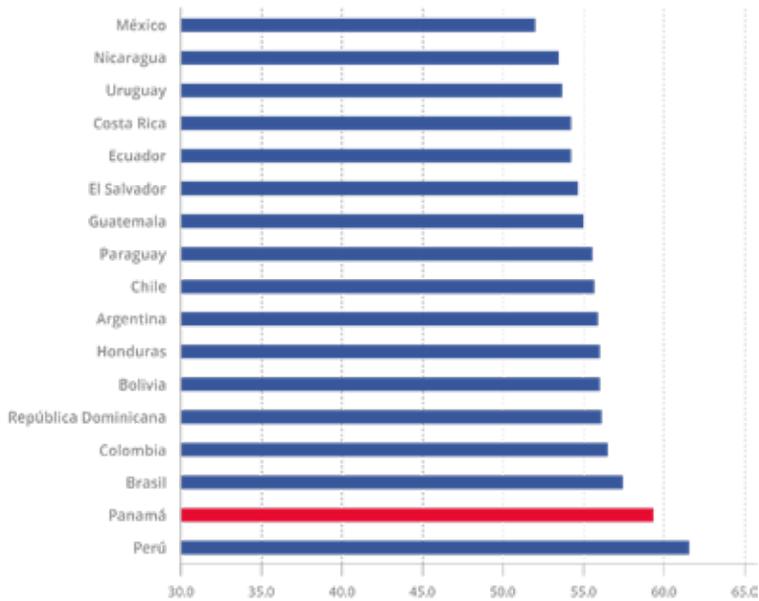
Malestar con la representación en Panamá entre 2006 y 2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Barómetro de las Américas (2006-2019).

Cuadro III

Malestar con la representación en América Latina en 2018 y 2019



Fuente: Elaboración propia con datos del Barómetro de las Américas (2018-2019).

B. Unselectoradomixto: Candidaturas independientes y afiliación partidista

Un total de 609,125 firmas fueron aceptadas para candidaturas presidenciales independientes y 448,086 para candidaturas para diputados, lo que corresponde, respectivamente a 22.1% y 16.2% del electorado. Un cambio importante en la normativa atinente a la libre postulación se produjo ante un caso de inconstitucionalidad en la Corte Suprema de Justicia, en el que se decidió que, para las personas inscritas en partidos políticos, las firmas de respaldo a candidaturas de libre postulación no significaban la renuncia al partido político. Anteriormente el registro de la firma de respaldo automáticamente causaba la renuncia del partido al que se estuviere afiliado, de la misma manera en que la inscripción en un nuevo partido causaba la renuncia al anterior. Esto tuvo un impacto enorme porque en Panamá la mitad del electorado está inscrita en partidos políticos, así que se duplicó la posible base de apoyo a las candidaturas independientes. Tomando esto en consideración, el conjunto de firmas aceptadas, para los niveles presidencial y legislativo, tuvo una mayor proporción de firmas por partidistas, con 58.2% de las firmas para presidente correspondiendo a inscritos en partidos, y mientras que el número era mayor en las legislativas, con 62.6%. Visto de otra manera, el 25% de los afiliados a partidos firmó a precandidatos presidenciales por la libre postulación. Para los precandidatos legislativos, el número correspondió a 20% de los afiliados. *(Ver cuadro IV)*

La relación entre las firmas de respaldo y la membresía partidista parece ser importante, y ayuda a entender las bases de apoyo de las candidaturas independientes. Como muestra la proporción de firmas partidistas y apartidistas en la composición de las candidaturas independientes, hay una relación directa entre el porcentaje de firmas apartidistas y el resultado electoral de los candidatos. El candidato que más firmas apartidistas acumuló obtuvo la mayor cantidad de votos entre los independientes; mientras que el candidato con mayor cantidad de firmas partidistas obtuvo el peor resultado de los tres.

Cuadro IV

Candidaturas por libre postulación por firmas partidistas y apartidistas

Candidaturas por libre postulación	Presidente	Diputado
Firmas aceptadas	609,125	448,086
Firmas/Padrón	22.1%	16.6%
Partidistas	354,705	280,508
% Partidistas	58.2%	62.6%
Independientes	254,420	167,578
% Apartidistas	41.8%	37.4%

Fuente: *Elaboración propia, con datos del Tribunal Electoral.*

Ricardo Lombana tuvo 108,492 firmas, de las cuales el 52.9% eran independientes, quien logró triplicar el número de firmas en votos. Es posible que al tener menos firmas partidistas, fue el que mejor pudo captar un presunto “voto independiente” o “voto antipartidista” al traducir de manera más eficiente las firmas en votos. Tomando los datos generales de participación, junto con el creciente descontento con los partidos e instituciones representativas, el salto del voto independiente de 0.8% en 2014 a 24.2% en 2019, de mano con los niveles bajos y estables de votos inválidos y abstención, significa que las candidaturas independientes lograron encausar un descontento que de otra forma se pudo haber traducido en un voto inválido protesta o en abstencionismo. *(Ver cuadro V en página siguiente)*

A pesar de los niveles de desconfianza en los partidos, que sostenidamente son los peores calificados entre las instituciones políticas democráticas por la ciudadanía panameña, Panamá tiene una tasa altísima de afiliación partidista. Para las últimas elecciones, el 51.7% del padrón electoral estaba inscrito en algún partido político. Al final del siglo XX, para las elecciones generales de 1999, la tasa de afiliación (inscritos en partidos sobre el padrón) estaba en 41%. Para 2004, dio un

Cuadro V

Relación firmas/voto de las candidaturas por libre postulación para presidente

Candidatos	Ameglio	Gómez	Lombana
Firmas 2019	115,024	131,415	108,492
% Firmas Partidistas	63.82%	56.60%	47.09%
% Firmas Apartidistas	36.18%	43.40%	52.91%
Votos 2019	11,408	93,631	368,962
% Votos 2019	0.6%	4.8%	18.8%

Fuente: *Elaboración propia, con datos del Tribunal Electoral.*

salto de diez puntos porcentuales y, desde entonces, más de la mitad del electorado panameño ha estado registrada en el Tribunal Electoral como miembro de alguno de los partidos políticos existentes. Situar este fenómeno en perspectiva comparada ayuda a dimensionar correctamente su magnitud. En la ciencia política europea, una de las principales preocupaciones para la salud de las democracias ha sido la hemorragia de membresía partidista (Van Biezen et al 2012), con el tránsito ya conocido de los míticos partidos de masas a la participación política en las sociedades líquidas (Bauman 1999). El hundimiento de la afiliación partidista en las democracias europeas es utilizado como un indicador clave a la hora de hablar sobre el déficit participativo y el desencanto con la política representativa (Hay 2007). Los últimos estudios regionales sobre la materia colocan al promedio de afiliación partidista en Europa en 4%, siendo Austria el país “más partidista” con 17%. El panorama en América Latina es bastante distinto. Sin entrar en detalles sobre las variaciones de las formas partidistas de América Latina, en comparación con los tipos europeos (Ramos Jiménez 1995), desde casi 6% en Perú hasta un exorbitante 88% en Paraguay (Dosek 2017, Perez Talia 2017). Panamá se encuentra como el segundo país con mayor afiliación partidista de América Latina) con casi 52%. Aunque esta no sea un clivaje en el

sentido tradicional del término, el electorado está formalmente dividido en dos entre aquellas personas que están inscritas en la membresía de un partido político y aquellas que no.

C. ¿Coaliciones de independientes o partidos líquidos?

Como desafíos a la hegemonía de los partidos, las candidaturas independientes constituyen una innovación, pero a la vez demostraron dinámicas similares al comportamiento de los partidos políticos en su definición más acotada. Dos de las tres nóminas presidenciales por libre postulación articularon alianzas multinivel, coaligándose con candidatos a diputado, alcalde y representantes en distintos puntos del país, lo que permitía ampliar sus bases de apoyo mediante el despliegue de liderazgos y candidatos locales para captar firmas y votos en distintos momentos del proceso electoral. El movimiento Otro Camino Panamá de Ricardo Lombana agrupó un total de 139 candidaturas en diversos niveles, acumulando el 15.4% de todas las candidaturas por libre postulación. Por otra parte, la campaña de la candidata Ana Matilde Gómez se extendió hasta abarcar más de 227 candidaturas, incluyéndola, o 25.2% del total de las candidaturas independientes. Entre estas “coaliciones de independientes”, se cuenta el 40.6% de todas las candidaturas independientes que, si bien no corrieron con vínculos partidistas, se desarrollaron mediante campañas colaborativas en distintos niveles de las unidades políticas, asemejándose a “protopartidos” o “partidos líquidos”. A pesar de plantearse como alternativas a los partidos, el uso de campañas colaborativas entre candidaturas, intento de aprovechar una estructura territorial, parece haber emulado la estrategia electoral de la forma partidista nacionalizada. Otro caso interesante de estrategias de candidaturas independientes es el del grupo de interés llamado Movimiento Independiente (MOVIN). Formado en 2014 para apoyar la candidatura del panameñista Juan Carlos Varela, enfocan sus esfuerzos hacia el fortalecimiento de la institucionalidad, la transparencia y participación ciudadana¹. En 2019

¹<https://www.movinpanama.org/acerca-de-nosotros/>

tomaron la decisión de respaldar a 10 candidaturas por libre postulación. De estas diez, nueve pasaron el proceso de recolección de firma. De estas nueve, solo una salió victoriosa, quedando un diputado electo por el circuito 8-7, correspondiente a parte de la ciudad de Panamá.

Estas coaliciones enfrentaron retos como el problema de la etiqueta única. Cada elección, desde la presidencial hasta la de representante de corregimiento, permite la entrada a las tres candidaturas independientes con mayor cantidad de firmas de respaldo recolectadas, a las cuales se les asigna un color: celeste para el primer lugar, verde para el segundo y chocolate para el tercero. A la ausencia de banderas y escudos partidistas, estos colores eran los únicos símbolos en la papeleta y otra parafernalia electoral. Para las coaliciones de independientes, esto significó un reto simbólico que llevó a escenarios como los de una pancarta en los que salían tres candidatos por libre postulación, uno presidencial, uno legislativo y uno de corregimiento, cada uno con un color diferente.



D. Exploración geográfica del voto independiente

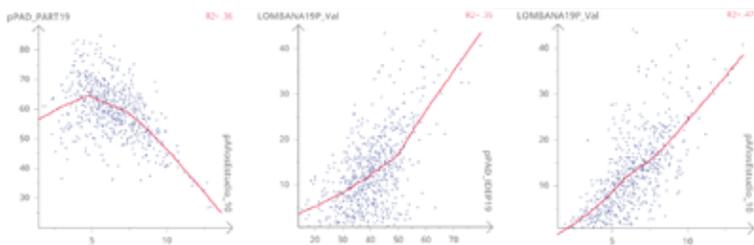
Como se muestra con el intento de coaliciones entre independientes, la idea de “estructura” como uno de los mayores diferenciadores entre candidaturas independientes y candidaturas partidistas fue uno de los temas recurrentes durante la campaña electoral. La estructura, es decir, el conjunto organizacional de dirigencia, burocracia, técnicos, candidatos y afiliados, distribuido territorialmente y presentado en el imaginario como una maquinaria, fue utilizado como contraargumento pragmático contra las candidaturas independientes. Para inscribirse como tales, los partidos políticos, de acuerdo con la legislación electoral, deben cumplir con algunos requisitos para asegurar su nacionalización. De esta manera, por más pequeños que sean, los partidos políticos entran a la contienda electoral con una penetración territorial como parte de su modelo organizativo, lo que facilita la búsqueda de votos para las elecciones presidenciales y la coordinación multinivel con las candidaturas a diputados, alcaldes y representantes de corregimiento. Esto invita a una reflexión sobre la territorialización de las elecciones, la búsqueda del voto y las bases socioterritoriales de las ofertas políticas. Utilizamos la matriz de datos desagregados a nivel de corregimiento (la más pequeña unidad territorial política-administrativa en Panamá) construida con datos del Tribunal Electoral sobre resultados electorales, firmas a candidaturas independientes, afiliación partidista y datos socioeconómicos. A través de regresiones no paramétricas con ajuste LOWESS pudimos encontrar que a medida en que aumentan el promedio de años de estudio en el corregimiento, disminuye la tasa de afiliación partidista. Esta relación es particularmente fuerte considerando que la afiliación partidista y la estratificación socioeconómica son procesos sociales de origen distinto.

Cuando se cruzan las variables de voto independiente (el porcentaje de voto que obtuvo la suma de candidaturas independientes por corregimiento) con variables sociodemográficas se encontró una relación más fuerte ($R^2 = 0.48$). El voto a la candidatura de Ricardo Lombana (18.8%)

aglutinó el 77.8% del voto independiente (24.2%) para las elecciones presidenciales. Cuando se busca encontrar la relación entre el voto independiente y variables sociodemográficas como el promedio de ingreso mensual per cápita o la escolaridad por corregimiento, no se encuentra relación fuerte entre estas y el voto a Ana Matilde Gómez (0.13) o Marco Ameglio ($R^2=0.12$), más sí con el voto a Ricardo Lombana ($R^2=0.47$).

Cuadro VI

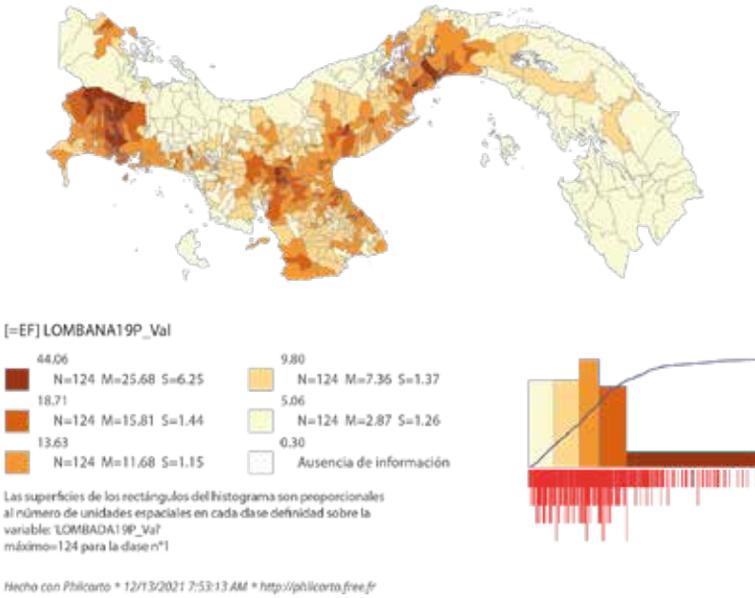
Regresiones



Fuente: Elaborado en Philcarto.

Mapa I

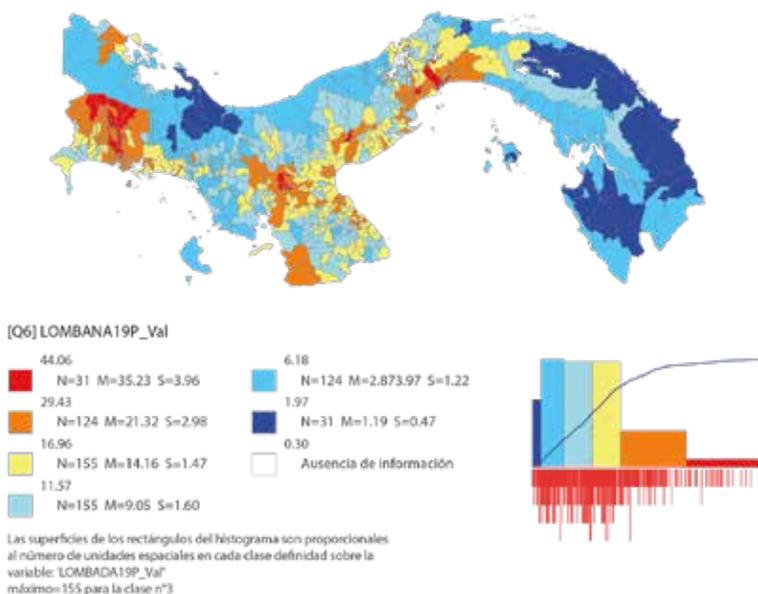
La distribución geográfica del voto por Lombana



Agrupando los corregimientos en categorías con número igual de unidades, es posible enfatizar la distribución territorial general de la variable que se va a estudiar, en este caso el voto por Lombana. Es posible observar cómo las regiones con mayor voto se concentran a lo largo de las cabeceras de provincias, las áreas más pobladas y desarrolladas del país, incluyendo los corregimientos que componen la ciudad de Panamá, así como Penonomé, Santiago, David y Boquete. Esta línea coincide con la Carretera Interamericana, la vía terrestre que traza el istmo de Panamá a lo largo de sus puntos más desarrollados y vinculados a la actividad económica del país.

Mapa II

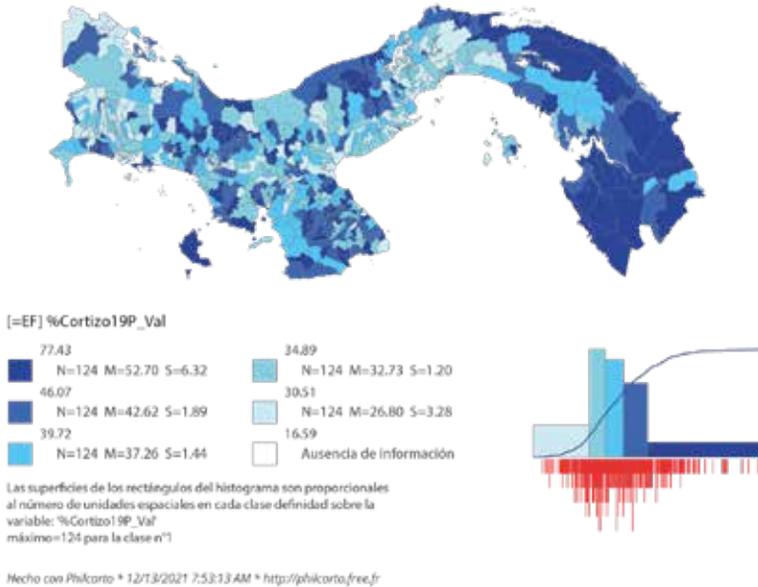
Los bastiones y las zonas frías del voto lombanista



Aislando los cinco centiles inferiores y los cinco centiles superiores, es posible identificar las unidades territoriales con comportamiento más extremo. En este mapa, los corregimientos en rojo son aquellos en los que logró obtener más de 29.4% del voto. Como se mencionó arriba, por otra parte, los corregimientos azules son las áreas con menor apoyo electoral para la candidatura de Ricardo Lombana, en los que no logró superar el 2% del voto. Estos están concentrados en las regiones más marginadas de Panamá, tanto económica como geográficamente, incluyendo las comarcas indígenas de Ngäbe-Buglé, Wargandi, Madugandi y Emberá-Wounaan, así como partes de Darién, la provincia más excluida del país.

Mapa III

La distribución territorial del voto a Cortizo



Como punto de comparación se presenta el mapa de distribución geográfica del voto por Laurentino Cortizo, candidato por el PRD y Molirena, y vencedor en las elecciones de 2019. Es posible observar que la penetración territorial de Cortizo fue más amplia, cubriendo una mayor extensión del país, más allá de las ciudades más pobladas y desarrolladas. *(Ver mapa III)*

IV. CONCLUSIÓN

Las candidaturas independientes son, a fin de cuentas, un síntoma de los problemas de representación política en Panamá. Ante un sistema electoral excluyente y poco proporcional, y un sistema de partidos con poca diversidad ideológica entre sí. Las candidaturas independientes son una innovación política que por un lado abren un espacio para la representación fuera de un sistema de partidos en un nadir de legitimidad y con bajos niveles de confianza, y que por otro lado cumplen un rol de canalizador (aunque también reflejo) del descontento. Las candidaturas independientes requieren de bases de apoyo en dos niveles: durante el proceso de firmas de respaldo para poder constituirse como candidatura y durante la campaña por el voto, una vez esa candidatura sea haya oficializado. La candidatura independiente presidencial más exitosa fue la que fue capaz de captar una base social alejada de los partidos políticos, tratando de articular un “voto independiente.” No obstante, las candidaturas independientes a nivel presidencial sufrieron a causa de su falta de penetración territorial, una característica organizativa fundamental de los partidos políticos. Muchas candidaturas independientes han expresado el deseo de transitar hacia la forma partidista. El movimiento Otro Camino de Ricardo Lombana inició el proceso formal de conformación de un partido político, pero el desarrollo de esto se vio mermado por la pandemia. Futuras investigaciones deberán profundizar sobre las bases sociales de la independencia partidista, su relación con otros fenómenos como la representación política de las mujeres, el financiamiento de la política y los partidos políticos. ■

BIBLIOGRAFÍA

ALDRICH, John, 1995, *Why parties?: The origin and transformation of political parties in America*. Chicago, EE.UU.: University of Chicago Press.

ALVARADO DE LEÓN, Juan Diego, en prensa, *¿Crisis o malestar?: La representación política y el sistema de partidos ante el surgimiento de las candidaturas independientes*. Panamá: INED.

BRANCATI, Dawn, 2008, *Winning alone: The electoral fate of independent candidates worldwide*. *The Journal of Politics*, 70(3), 648-662.

BROWN ARAÚZ, Harry, 2007, *Partidos políticos y elecciones en Panamá: un enfoque institucionalista*. Panamá: Fundación Friedrich Ebert.

BROWN ARAÚZ, Harry, 2018, *El vencedor no aparece en la papeleta*. Panamá: Editorial Descarriada.

BROWN ARAÚZ, Harry y PÉREZ, Orlando, 2019, *Panamá: el diálogo político como escenario para la formulación de políticas públicas*. (Working Paper). Recuperado del Baker Institute for Public Policy de Rice University: <https://cieps.org.pa/wp-content/uploads/2019/06/Workin-Paper-Baker-Institute-enero-2019.pdf>.

BROWN ARAÚZ, Harry y SONNLEITNER, Willibald, 2016, *La dinámica dual, entre el cambio y continuidad, en el sistema de partidos de Panamá*. En: FREIDENBERG, Flavia. (coord.). *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*. Vol. 1: México, América Central y República Dominicana (pp. 341-398). Ciudad de México, México: Instituto Nacional Electoral.

CANTILLANA PEÑA, Carlos, CONTRERAS AGUIRRE, Gonzalo, MORALES QUIROGA, Manuel, OLIVA, Daniela, y PERELLÓ, Lucas, 2017, *Malestar con la representación democrática en América Latina. Política y gobierno*, 24(2), 245-274.

CHEN, Jowei, y RODDEN, Jonathan, 2013, *Unintentional gerrymandering: Political geography and electoral bias in legislatures. Quarterly Journal of Political Science*, 8(3), 239-269.

CORONA NAKAMURA, Luis, y HERNÁNDEZ VELAZCO, Genaro, 2015, *Las candidaturas independientes en México. Revista de Investigações Constitucionais*, 2(2), 117-135.

CYR, Jennifer, 2017, *The Fates of Political Parties: Institutional Crisis, Continuity, and Change in Latin America. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.*

DOŠEK, Tomás, 2016, *Party Membership in Latin America Party Strategies and the Role of Party Members. Taiwan Journal of Democracy*, 12(1), 169-198.

FREIDENBERG, Flavia, 2017, *Cuando la ciudadanía decide tomar las riendas: desafíos institucionales de las candidaturas independientes en perspectiva comparada. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.*

GILAS, Karolina y MEDINA TORRES, Luis (coords.), 2014, *Candidaturas Independientes: desafíos y propuestas. México, D.F.: IEE.*

HAGOPIAN, Frances, 1998, *Democracy and Political Representation in Latin America in the 1990's: Pause, Reorganization, or Decline? En: Agüero, F. y Stark, J. (Eds.). Fault Lines of Democracy in Post- Transitional Latin America (pp.99-143). Boulder, EE.UU.: North-South Center Press.*

HAY, Colin, 2007, *Why we hate politics*. Cambridge, Reino WUnido: Polity Press.

ISHIYAMA, John, BATA, Anna, y SORTOR, Angela, 2013, *Political parties, independents and the electoral market in sub-Saharan Africa*. *Party Politics*, 19(5), 695-712.

JOIGNANT, Alfredo, MORALES, Manuel, y FUENTES, Claudio, (co-ords.), 2017, *Malaise in Representation in Latin American Countries: Chile, Argentina, and Uruguay*. New York, EE.UU.: Palgrave Macmillan.

LEVITSKY, Steve, y CAMERON, Maxwell, 2003, *Democracy without parties? Political parties and regime change in Fujimori's Peru*. *Latin American Politics and Society*, 45(3), 1-33.

LEVITSKY, Steve, y ZIBLATT, Daniel, 2018,
How Democracies Die. Broadway Books.

LUNA, Juan Pablo, 2007, *Representación política en América Latina: el estado de la cuestión y una propuesta de agenda*. *Política y gobierno*, 14(2), 391-435.

LUNA, Juan Pablo, PIÑEIRO RODRÍGUEZ, Rafael, ROSENBLATT, Fernando, y VOMMARO, Gabriel, 2020, *Political parties, diminished subtypes, and democracy*. *Party Politics*, 1354068820923723.

MAIR, Peter, 2013, *Ruling the void: The hollowing of Western democracy*. London: Verso Books.

MAINWARING, Scott, 2006, *The crisis of democratic representation in the Andes*. Palo Alto, EE.UU.: Stanford University Press.

MOUFFE, Chantal, 2000, *The democratic paradox*. London: Verso.

PIÑEIRO, Rafael, y ROSENBLATT, Fernando, 2018, *Stability and incorporation: Toward a new concept of party system institutionalization.* *Party Politics.*

RAHAT, Gideon, y HAZAN, Reuven, 2001, *Candidate Selection Methods.* *Party Politics*, 7(3), 297–322. doi:10.1177/1354068801007003003

REYNOSO, Diego, 2010, *Excusus – Estudio comparado sobre la libre postulación y candidaturas independientes en América Latina.* En: BROWN ARAÚZ, Harry (coord.). *Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones* (pp. 13-72). Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

ROBERTS, Kenneth, 2002, *Party-society linkages and democratic representation in Latin America.* *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 27(53), 9-34.

ROBERTS, Kenneth, y WIBBELS, Erik, 1999. *Party systems and electoral volatility in Latin America: a test of economic, institutional, and structural explanations.* *American Political Science Review*, 93(3), 575-590.

SCHATTSCHEIDER, Elmer, 1942, *Party Government.* New York, New York: Farrar and Rinehart.

SEAWRIGHT, Jason, 2012, *Party-system collapse: the roots of crisis in Peru and Venezuela.* Palo Alto, EE.UU.: Stanford University Press.

SONNLEITNER, Willibald, 2013, *Explorando las dimensiones territoriales del comportamiento político: Reflexiones teórico-metodológicas sobre la geografía electoral, la cartografía exploratoria y los enfoques espaciales del voto.* *Estudios Sociológicos*, 97-142.

STOKER, Gerry, 2006, *Why politics matters: making democracy work*. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.

VAN BIEZEN, Ingrid, MAIR, Peter, y POGUNTKE, Thomas, 2012, *Going, going,... gone? The decline of party membership in contemporary Europe*. *European Journal of Political Research*, 51(1), 24-56.

WEEKS, Liam, 2014, *Crashing the party. Does STV help independents?*. *Party Politics*, 20(4), 604-616.

WEEKS, Liam, 2016, *Why are there independents in Ireland?. Government and opposition*, 51(4), 580-604.

WEEKS, Liam, 2017, *Independents in Irish party democracy*. Manchester: Manchester University Press. Retrieved June 17, 2020, from: www.jstor.org/stable/j.ctvnb7m2h

ZAVALETA, Mauricio, 2014. *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.

OPORTUNIDADES PARA LA CULTURA CÍVICA EN EL MOMENTO ACTUAL

A la memoria de Pedro Zamudio, ciudadano y camarada ejemplar, fallecido por COVID-19

PROF. CARLOS GONZÁLEZ MARTÍNEZ

La pandemia del COVID-19 es una desgracia; no hay la menor duda. Una de las peores desgracias que ha vivido la humanidad en toda época. Una sola de sus muertes y la forma en cómo se ha producido la hace inaceptable e insoportable. Una verdadera y tremenda desgracia, casi equiparable a la desgracia de la desigualdad, la pobreza y la muerte de personas por hambre y de infancias por enfermedades curables¹. Una verdadera desgracia que, sin embargo, puede tener una gracia. Una gracia, cierto, sin aspecto agradable, pero sí ponderable. Al menos desde el punto de vista del fomento de la cultura cívica y, más específicamente, del impulso de la cultura cívica política democrática. A escrudiñar esta extraña idea se dedican las líneas que siguen, traídas al papel y la tinta desde la conversación en plataforma virtual².

¹De acuerdo con la FAO, "Millones de personas, entre ellas 6 millones de niños de menos de cinco años, mueren cada año como consecuencia del hambre".

Véase <http://www.fao.org/3/y7352s/y7352s03.htm>.

Por su parte, ACNUR señala que "El hambre causa el 45% de las muertes en niños menores de 5 años", siendo el caso que 812 millones de personas en Asia, África y América Latina y El Caribe pasan hambre y que en el mundo 218 millones de niñas y niños tienen bajo peso al nacer, para su estatura o con retraso en su crecimiento.

Véase <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/muertes-por-hambre-en-el-mundo>.

Paralelamente y de acuerdo con información compilada por el Center for Systems Science and Engineering (Coronavirus Resource Center) de la Universidad John Hopkins, las muertes totales en el mundo por COVID al 19 de diciembre del 2020 ascendieron a 1.6 millones de personas <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

²En efecto, el presente texto tiene su origen en una conferencia que el autor tuvo el honor y gozo de impartir vía remota el día 13 de noviembre del 2020 en la plataforma del Instituto de Estudios

Dicho esto, debe señalarse que estas líneas y la voz que le antecedió, fueron convocadas para reflexionar sobre las oportunidades de la cultura cívica en el momento actual. Y que, en consecuencia, se decidió identificar a ese denominado “momento actual” como el que está marcado por el curso e impacto de la pandemia del coronavirus SARS-COV2 (COVID-19) en el contexto mundial en general y, fundamentalmente, en el ámbito de la cultura y de la cultura cívica en particular. La intención es reflexionar sobre dichos impactos y la forma en cómo en su marco se puede potenciar y proyectar los trabajos en favor de la cultura cívica política democrática en nuestras sociedades.

Para plantear sintéticamente la opinión del autor de estas líneas al respecto, puede señalarse que se parte de la convicción de que la pandemia es una desgracia que está llena de riesgos y desafíos que cunden por doquier, pero también de oportunidades que, aunque parezca un poco dislocado, se presentan en la forma en cómo la estamos enfrentando, pues implican una ventana en favor del fomento de la cultura cívica. La idea fuerza de la que se quiere asir el autor es que dicha forma en como se está enfrentando en el mundo a la pandemia es una que se asienta en un sentido de comunidad y promueve uno de colaboración y corresponsabilidad bajo acciones individualizadas e hiperlocalizadas que permiten su combate.

Democráticos (INED) del Tribunal Electoral de Panamá y con los auspicios del Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) de Suecia y la Fundación Konrad Adenauer (KAS) de Alemania. Buena parte de sus recovecos de estilo se deben a ello. El autor agradece la invitación que, para ello, le extendió Salvador Sánchez, director del INED, y la confianza de los magistrados del TE Heriberto Araúz, presidente, Alfredo Juncá y su amigo Eduardo Valdés. Así como de la magistrada Yara Campo, Directora Ejecutiva Institucional. De igual forma hace patente su agradecimiento a Marcelo Varela, jefe de programas de IDEA en la oficina de la ciudad de Panamá, por su consideración y respaldo, junto con todo el personal del INED, el propio Tribunal Electoral e IDEA que lo inspiraron con su ejemplo y constancia, sin citar a nadie para no excluir a alguien. De igual forma, expresa su agradecimiento a Claudia Guzmán por sus aportaciones al primer borrador y a Sandra Moreno por sus referencias para las últimas ideas.

Para ahora decirlo en una nuez, el combate a esta pandemia *global* se promueve y se logra desde lo local y se hace con un sentido solidario donde, afortunadamente, lo que ha prevalecido es la difusión de que para cuidarse hay que cuidar a las demás personas. Así, el expandido e hiperlocalizado “quédate en casa” no es uno para esconderse y aislarse o protegerse de los demás, sino una manera de contribuir a una causa común que lo es también o quizá por ello, propia. Como nunca antes la humanidad tiene una noción de comunidad y consecuentemente de acción en común y eso, hay que insistir una y otra vez, tiene un impacto claro en la forma en cómo las personas se ven a sí mismas y en sus circunstancias y comunidades, generando nuevos símbolos, creencias, quizá aún no costumbres todavía, pero sí hábitos e incluso mitos y rituales que norman sus conductas... o sea: cultura. Y cómo todo ello se decodifica en la interacción con las demás personas para convivir en sociedad, pues entonces impacta específicamente a la cultura cívica, que es lo que aquí esencialmente interesa.

En alusiones culturales e implicaciones mexicanísimas, propias de las condicionantes nacionales del autor, podemos afirmar que se trata de reconocer en los linderos de la pandemia, los perfiles de la *otredad*: de lo “otro” que no me es ajeno, sino me es propio. Al respecto, es dable traer a memoria lo escrito por Fidencio Aguilar respecto de la otredad paciana o la “otra voz” de la que escribió Octavio Paz refiriéndose a la poesía en el mundo político contemporáneo y que señala que:

“Frente al desencanto de los tiempos que corren, signados por el imperio del mercado y la técnica, el ser humano está llamado a escuchar ‘la otra voz’, que es, en primer lugar, la del propio yo, la de la interioridad, en segundo lugar, la de los demás, a través de la fraternidad y, en tercer lugar, la conciencia de la finitud. Tal es la experiencia de la otredad que se hace presente en la poesía

y tiene lugar en el poema, donde se encuentran el autor y el lector mediante el lenguaje. Esta es la propuesta más relevante de Octavio Paz en el plano antropológico y, sin duda, una de las más significativas en el contexto del pensamiento contemporáneo”³.

Para decirlo en palabras del propio Octavio Paz, citemos:

“Todos los poetas en esos momentos largos o cortos, repetidos o aislados, en que son realmente poetas, oyen la voz otra. Es suya y es ajena, es de nadie y es de todos. Nada distingue al poeta de los otros hombres y mujeres, salvo esos momentos -raros aunque sean frecuentes- en que siendo él mismo, es otro”⁴.

Y para rematar, como si escribiera en estos días, de nuestro momento actual, Paz nos señala:

“Incluso puede decirse, sin exagerar, que el tema central de este fin de siglo no es el de la organización política de nuestras sociedades ni de su orientación histórica. Lo urgente, hoy, es saber cómo vamos a asegurar la supervivencia de la especie humana”⁵.

Es decir, que en el corazón mismo de la pandemia late un impulso comunitario y solidario que ubica la propia salvación en el cuidado mutuo, de lo y los otros, en un sentido tan empático como potencialmente democrático, quizá y ojalá tan Whitman, poeta demócrata como el que más, en su muy célebre y citado cántico:

³Aguilar Viquez, Fidencio (2015). *La otra voz: Octavio Paz y la noción de otredad*. *Revista de Filosofía Open Insight*, vol. IV, núm. 10, julio-diciembre. Centro de Investigación Social Avanzada Querétaro. Pág. 27.

⁴Paz, Octavio (1990). *La otra voz. Poesía y fin de siglo*. Seix Barral. Madrid. Pág. 131. *El subrayado está en cursivas en el original*.

⁵*ibid.* Pág. 137.

“Yo me celebro y yo me canto,
Y todo cuanto es mío también es tuyo,
Porque no hay un átomo de mi cuerpo que no te pertenezca”⁶.

Para finalizar este amplio preámbulo y compartir y exponer estas reflexiones, se anuncia que en las páginas que siguen se comienza planteando algunas coordenadas sobre el concepto de cultura cívica tal y como se desea y se está abordando aquí, es decir: en sus desdoblamientos hacia la política y la democracia. Posteriormente se discutirá al concepto de ciudadanía, como sujeto primordial de la cultura cívica, propiamente política y democrática. A partir de allí, se expondrán algunas ideas sobre cómo se forma esa ciudadanía y cómo se puede formar en el “momento actual”, para concluir justamente en el examen de las perspectivas de la cultura cívica en medio de la pandemia y las oportunidades que se brindan. Todo ello para intentar aportar una contribución a su fomento en forma empática con la circunstancia pandémica que enfrentamos y, con ello, alguna gracia a la desgracia que vive la humanidad en el momento actual.

I. LA CULTURA CÍVICA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

Empezando por el principio, debemos reconocer que cuando hablamos de cultura *cívica* o cultura *política* o cultura *democrática* con cierta frecuencia y regularidad utilizamos los términos como si fueran sinónimos, cuando no lo son. Existe una diferencia que parece de matiz, pero que en verdad es de fondo y muy trascendente para esta conversación que se establece desde y para la perspectiva de esfuerzos específicos para su fomento y expansión, particularmente desde y para el diseño, operación y evaluación de programas de

⁶Dado que el autor muy desconsoladamente no encontró en su sitio del librero su viejo y adorado ejemplar de *Hojas de Hierba de Walt Whitman*, debe remitir a este enlace electrónico: <https://elciervoherido.wordpress.com/2017/02/22/canto-a-mi-mismo-walt-whitman-traducccion-j-l-borges/>

educación cívica institucionales y de organizaciones ciudadanas, como son muy notablemente los del Tribunal Electoral de Panamá (TE).

En realidad, cuando usamos esos términos estamos refiriéndonos a tres cosas diferentes con un tronco conceptual común: *la cultura*. Después de ello, la adjetivamos como *cívica*, *política* y *democrática*. Pero, como veremos a continuación no son la misma cosa: son diferentes, aunque relacionadas y, en el mejor de los casos, una considerada en las otras. Veamos.

II. LA CULTURA

En primer término, refiramos al concepto de cultura y hagámoslo de la mano de una de las especialistas más reconocidas en México, Jaqueline Peschard, que en un breve texto dedicado al examen de la cultura política democrática, nos recuerda que:

“La cultura es el conjunto de símbolos, normas, creencias, ideales, costumbres, mitos y rituales que se transmiten de generación en generación, otorgando identidad a los miembros de una comunidad y que orienta, guía y da significado⁷ a sus distintos quehaceres sociales”⁸.

Ello es, para el propósito de estas líneas, cultura en términos generales. Ya después, se tienen distintas maneras de especificar esa cultura en general en distintos tipos de cultura en particular. Al respecto podemos referir la enorme riqueza de nuestras naciones, particularmente prolífica en distintos tipos particulares de cultura. Por ejemplo: la cultura culinaria. En Panamá, como en México y toda América Latina, contamos con una variedad apreciable y preciosa de costumbre gastronómicas, de ingredientes y de hechuras de

⁷El autor solicita a la persona lectora que ponga particular énfasis en esta palabra clave: “significado”.

⁸Peschard, Jacqueline (2012). *La cultura política democrática. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática Núm. 2. Séptima reimpresión. IFE. Ciudad de México.*

platillos que incluso distinguen no solo al país en su totalidad, sino a las regiones y aún localidades dentro de ellas. Un mismo platillo de la cultura culinaria, emblemática de la Nación en el conjunto de ellas, puede y casi siempre tiene muy diversas manifestaciones gastronómicas dentro de sus fronteras y regiones.

En el país del autor, México, el platillo del mole es señaladamente típico y representativo de la Nación⁹, siendo que en la tierra de donde es oriunda su Señora Madre, Oaxaca, existen al menos siete tipos distintos de mole reconocidos por especialistas (aunque las personas oaxaqueñas afirman que son y ofrecen varios más¹⁰): *negro, amarillito, coloradito, verde, chichilo, manchamanteles y rojo*¹¹. Y eso es solo en Oaxaca, cuando al menos en los estados mexicanos de Puebla y Tlaxcala también se preparan y degustan alegremente otros distintos tipos de mole, siendo que no es poco relevante la selección de este mangar como ejemplo, pues ya el célebre escritor y diplomático Alfonso Reyes nos indicaba que:

“El mole de guajolote es la pieza de resistencia en nuestra cocina, la piedra de toque del guisar y el comer, y negarse al mole casi puede considerarse como una traición a la patria (...) El hombre que ha comulgado con el guajolote-tótem sagrado de la tribu-es más valiente en el amor y en la guerra, y está dispuesto a bien morir como mandan todas las religiones y todas las filosofías”¹².

⁹El mole ha sido reconocido por la UNESCO como patrimonio inmaterial de la humanidad. Particularmente, el mole poblano que es designado como platillo nacional.

¹⁰En el Festival de los Moles realizado en el marco de la 86 edición de la Guelagueta de Oaxaca en 2018 se ofrecieron 19 tipos distintos de mole. Véase: <https://www.oaxaca.gob.mx/comunicacion/deslumbra-riqueza-gastronomica-de-oaxaca-en-el-festival-de-los-moles/>

¹¹Tan solo el muy válidamente afamado restaurante “Los Pacos” de la ciudad de Oaxaca incluye estos siete tipos distintos de mole en su carta, que además se atreve a ofrecer en un entremés que puede volver loco o loca a cualquiera. Véase: <https://lospacosoaxaca.com>

¹²Reyes, Alfonso. *Memorias de cocina y bodega*. Descanso XIII. *Pequeña Antología*. Centro Virtual Cervantes. Instituto Cervantes. Madrid. https://cvc.cervantes.es/literatura/escritores/a_reyes/antologia/memorias.htm Naturalmente, podemos y debemos agregar que lo mismo ocurre con las mujeres que han comulgado con el mole y su guajolote... el autor de estas líneas puede dar testimonio de ello.

¿Y cuál es la clave de semejante variedad y potencia? Pues, en este caso, la existencia maravillosa de distintos tipos de chiles e ingredientes que son propios del *hábitat* y, por tanto, de los *hábitos* de las personas que los preparan y consumen y que le dan *significado* a esa identidad cultural. Son los hábitos que devienen de la vida y existencia en un hábitat. Por ello, las y los mexicanos tomamos al maguey que encontramos en nuestro hábitat para consagrar el hábito del pulque e incluso el mezcal en nuestras ceremonias hipersensoriales y místicas, que dan vínculo e identidad de comunidad. Así las personas peruanas con la chicha del maíz morado, las japonesas con el sake del arroz, o las alemanas con la cerveza de la cebada, las escocesas con el whisky de la malta o las mediterráneas con el vino de la vid. Con estos ejemplos podemos señalar que cada cultura se ha significado con los hábitos de su hábitat.

Y así ha ocurrido en principio con toda cosmogonía y cosmovisión: con el conocimiento y la percepción de la realidad y de uno mismo, que da identidad y le da guía a la conducta de las personas individualizadas y de las comunidades ya como colectivo.

III. LA CULTURA CÍVICA

Y ello no solo desde y hacia su hábitat físico, sino también desde y hacia el hábitat histórico y metafísico, propiamente ideológico e idiosincrático. De allí la historicidad y especificidad de la cultura cívica, como primer tramo de nuestro recorrido. Así como hay una cultura culinaria de la que se obtienen manjares gastronómicos, hay una cultura cívica de la que se obtienen relaciones sociales entre las personas que conviven en una misma comunidad con una pretensión de orden y concierto, digamos: civilizadamente.

También para empezar, diremos que la cultura cívica es la cultura general particularizada en y para la vida de la *civis*, en tanto entidad de organización social basada en normas de convivencia escritas

(leyes), como no escritas (costumbres). Por serlo pertinente, se cita por primera vez a Frederick Cooper, refiriendo al origen histórico y conceptual de nuestra categoría:

“El concepto medular de la política romana era ‘civis’, y la palabra tiene raíces indoeuropeas con la connotación de ‘familia’, de un forastero que es admitido en la familia, un invitado o un amigo. ‘Civis’, escribe Claude Nicolet, ‘es un término asociativo: su significado exacto no es ciudadano, sino compañero-ciudadano’”.¹³

Así entonces, la cultura cívica es previa, como concepto más amplio y comprensivo que, por lo tanto, antecede al de cultura política democrática, propiamente ciudadana, estando referida a todos aquellos componentes específicos de la cultura en general que dan coherencia a la lógica y viabilidad a la práctica asociativa de los seres humanos en comunidad y en convivencia social. Digamos que es el basamento cultural de aquella forma civilizada de mantenerse gregariamente a salvo sin matarse por un trozo de mamut o sin atropellarse ante un semáforo vehicular en rojo.

Eso está o debería estar claro, sin embargo, seguimos confundiendo la categoría *cívica* con la *política* y *democrática* de la *cultura*. Y quizá, como suele ocurrir, la razón está en el origen. Con una expresión, sin duda temeraria, al autor le parece que nuestra confusión puede devenir de una mala lectura a nuestros clásicos Gabriel Almond y Sidney Verba, quienes comenzaron invitándonos a maravillarnos con su monumental estudio pionero sobre la *cultura cívica* e iniciaron refiriéndose a la *cultura política*, de lo que hemos deducido superficialmente que son la misma cosa. Confusión que entonces hubiese sido plausible, pero ahora es preciso dilucidar, al menos para

¹³Cooper, Frederick (2019). *Ciudadanía, desigualdad y diferencia. Una perspectiva histórica. Crítica. Ciudad de México. Pág. 54.*

propósitos prácticos como los que animan estas líneas. Veamos, como ejemplo, la siguiente cita con la que inician su pionero estudio, traída aquí en su versión original en inglés:

“This is a study of the political culture of democracy and of the social structures and processes that sustain it”.¹⁴

O sea, en una traducción también temeraria al español por parte del autor:

“Este es un estudio sobre la cultura política de la democracia y de las estructuras y procesos sociales que la sustentan”...

Pero entonces, uno podría preguntarse: ¿es un estudio sobre la cultura cívica como dice su título o es un estudio sobre la cultura política de la democracia, como se establece desde sus primeras líneas? O ¿son lo mismo?¹⁵

En principio sí, pero al final no. En buen mexicano: “sí, pero no”... o como diría la clásica frase y el entrañable cantante: “no es lo mismo, pero es igual”¹⁶. Es igual, porque como bien enmarca el multicitado y referencial estudio, tanto la cívica como la política se refieren a contenidos de la cultura en general que contextualizan en particular

¹⁴Almond, Gabriel A. y Sidney Verba (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. New Jersey. Princeton University Press. Pág. 3.

¹⁵Una obra fundamental para estudiar en su contexto y desde el nuestro la obra señera de Almond y Verba es, sin duda alguna: Flores Dávila, Julia Isabel (2012). *A 50 años de la cultura cívica: Pensamiento y Reflexiones en Honor al Prof. Sidney Verba*. UNAM. Distrito Federal (Ciudad de México). Puede consultarse también en <https://www.iis.unam.mx/tactil/a-50-anos-de-la-cultura-civica-pensamiento-y-reflexiones-en-honor-al-prof-sidney-verba/> Por lo demás, la obra y los estudios e investigaciones de Julia Flores son fundamentales en el estudio e investigación sobre la cultura política y la legalidad en México.

¹⁶Se recordará la bella estrofa de la canción *Pequeña Serenata Diurna* del cantautor cubano Silvio Rodríguez: “Amo a una mujer clara / Que amo y me ama / Sin pedir nada, o casi nada / Que no es lo mismo, pero es igual”.

el comportamiento de las sociedades con relación al ejercicio del poder. Pero no son lo mismo porque la primera (la cívica), se refiere más en general a los términos de asociación y la segunda (la política) más específicamente a las condiciones de gobierno.

Un autor mucho más reciente que nos ayuda a explicar los resortes sociales que mueven esta asociación cívica es Jon Elster¹⁷, quien nos convoca a reconocer que ello se logra, aún antes del ejercicio propiamente coercitivo de la política y sus mecanismos *centralizados* de cohesión (normas e instituciones), también con mecanismos *descentralizados* (normas sociales) que, incluso a veces, tienen mayor efecto vinculante con reconocimientos y sanciones diversas. Piénsese ahora, ya no en los teóricos Almond, Verba o Elster, sino en el cineasta español Pedro Almodóvar que en su extraordinaria película “*Átame*”¹⁸ muestra hasta qué grado la exposición o no a determinados “convencionalismos” o normas sociales consuetudinarias, no escritas, condiciona el desenvolvimiento de las personas en su sociedad, en su *civis* cívica.

Así que, en el momento actual y como se tiene dicho, es preciso diferenciar a la cultura cívica de la política, si es que queremos no solo estudiarlas y entenderlas, sino reconocer sus articulaciones para fomentarlas efectivamente en procesos deliberados de educación cívica, formación y construcción de ciudadanía.

IV. LA CULTURA CÍVICA POLÍTICA

Regresemos a Cooper y tomemos otra cita que nos ayudará a acercarnos al concepto de cultura política en tanto diferenciado con y a la vez comprendido en el de cultura cívica esbozado arriba.

¹⁷Véase, en particular: Elster, Jon (1990). *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Gedisa. Barcelona.

¹⁸<https://www.filmaffinity.com/mx/film125816.html> ¿Se prefiera algo más clásico (aunque esta premiada película ya lo es)? ¿Qué tal *El Libro de la Selva* o *Robinson Crusoe*?

“La palabra griega *polis* significaba originalmente ‘ciudadela’, un espacio que estaba cercado, cerrado. Los pensadores romanos contrastaron el encierro de la ciudad-Estado griega con lo que consideraban la apertura de su propia noción de ciudadanía. Un filósofo griego en tiempos del Imperio romano habría reconocido que Roma ‘había hecho de todo el mundo una sola *polis*’ (...) Los romanos pensaban que la ciudadanía entrañaba la fusión de múltiples significados, ya que se refería a una ciudad, a una comunidad política más amplia, al imperio como un todo. *Civitas* significaba ‘una entidad política y un lugar’.¹⁹

Con ello podemos ahora aportar que, si bien la *civis* refiere a una dimensión *asociativa*, la *polis* lo hace a una *procedimental*. Con ambos, surge la *Civitas* en donde se concreta políticamente lo cívico, tal y como los denominamos en la actualidad.

Tracemos, con estos antecedentes, nuestra carta de navegación: estamos transitando conceptualmente de la *civis* a la *polis* y de allí a la *civitas* y todo ello, no lo olvidemos por favor, en el marco de lo que hemos identificado como *cultura*. De esta forma afirmamos que, en el contexto general de la cultura de una comunidad, se pueden diferenciar ciertos elementos que le permiten, primero, asociarse cívicamente y, luego, organizarse políticamente. Aunque una no existe sin la otra, ni hay evidentemente una relación de determinación o secuencia entre ellas, y a pesar de que las diferencias y fronteras entre una y otra son difíciles de apreciar y sus territorios imposibles de desasociar, dichas diferencias y fronteras existen y podemos y debemos distinguirlas para trabajar con ellas, sobre todo si queremos hacerlo en clave democrática como claramente estamos empeñados.

Precisamente por esta magia sincrética entre lo cívico (*civis*, asociativa) y lo político (*polis*, procedimental) es que desde el estudio pionero

¹⁹Cooper, Frederick (2019) *Op. Cit.* Pág. 54. Los subrayados aparecen como cursivas en la publicación original.

de la cultura cívica, esta se refiere y termina estudiando como cultura política. Desde la perspectiva de esta disertación ensayística, lo que la obra de Almond y Verba y los desarrollos subsecuentes nos indican es que en la sociedad existen normas asociativas *cívicas* que son administradas por disposiciones procedimentales *políticas*, pues al final de cuentas toda asociación humana devendrá en asuntos de relación y poder, o sea: políticas. Después vienen los sistemas y formas de gobierno, entre ellas las democráticas, pero eso es harina de otro costal que veremos a continuación.

Por lo pronto y sin entrar a su discusión, puede recordarse que justamente lo que logran Almond y Verba es identificar, documentar y demostrar que en lo que nosotros podríamos proponer como asociativismo cívico social humano se han identificado formas distintas de organizarse bajo parámetros culturales, siendo -como se sabe- tres las que fundamentalmente se identifican originalmente:

I. Parroquial, de corte tradicional, en donde se carece de roles políticos especializados y las personas tienen un papel pasivo, sin esperar nada del sistema político;

II. Súdita, de corte autoritaria, donde también las personas tienen un rol pasivo pero claramente subordinado a una autoridad gubernativa especializada, y;

III. Participante o propiamente ciudadana, de corte democrática, en la que, en cambio las personas tienen un rol activo en tanto integrantes de una sociedad donde están explícitamente orientados hacia el funcionamiento y predominio del sistema como un todo y hacia sus estructuras y procesos políticos y administrativos, en particular.²⁰

²⁰Almond, Gabriel A. y Sidney Verba (1963). *Op. Cit.*

Y aunque esto requiere de un desarrollo más detenido y cuidadoso, también se puede afirmar que dichas categorías guardan un cierto aliento cercano a los planteamientos que, desde la sociología primigenia, propuso Max Weber para estudiar los tipos ideales de dominación, abriendo los cauces para nuestra deliberación entre lo cívico y lo político desde el más sofisticado plano de la legitimidad. Como también se recordará, estos tipos ideales son:

I) El *Carismático*, que articula la asociación y organiza al gobierno bajo la preeminencia de los dones extraordinarios de la persona líder;

II) El *Tradicional*, que lo hace con base en la costumbre, y;

III) El *Legal racional*, que justamente lo hace bajo el reconocimiento y aceptación de la norma escrita, bien sea de origen popular (autónoma) o dirigente (heterónoma).²¹

De tal forma nos instalamos en nuestro siguiente puerto de llegada de la carta de navegación: la cultura política o, más precisamente, la cultura cívica política, para decirlo siguiendo conceptualmente la carta.

La cultura cívica política será, entonces, aquella que, parafraseando a la reconocida Jacqueline Peschard, se refiere a todos esos símbolos, normas, creencias, ideales, costumbres, mitos y rituales que otorgan identidad a los miembros de una comunidad y que orientan, guían y dan significado a sus distintos quehaceres sociales vinculados con un asunto concreto: el acceso y ejercicio del poder o los

²¹Véase particularmente el Capítulo III “Los tipos de dominación” de la Primera Parte “Teoría de las categorías sociológicas”, mejor en la siguiente y ya no tan recientemente revisada, comentada y anotada edición bajo la responsabilidad de Francisco Gil Villegas de El Colegio de México con nota preliminar y traducción de José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eugenio Ímaz, Eduardo García Maynez y José Ferrater Mora: *Weber, Max (2104). Economía y sociedad (1922)*. FCE. Ciudad de México.

poderes en la sociedad y, por tanto, a los procesos asociativos y al sistema societal donde se toman las decisiones colectivizadas, coercitivamente sancionables y sin salida de la política.²²

Y todos esos parámetros pueden dar origen y sustentar un acceso y ejercicio del poder de forma democrática (que además del acceso y ejercicio, incluirá su control) o no, pues penosamente debemos reconocer que también existe una cultura política del autoritarismo que, por ejemplo, dio cabida incluso a las dictaduras más siniestras en América Latina, El Caribe, Europa y en el mundo, mismas que en su momento tuvieron un sustento popular con un horriblemente aceptado principio de legitimidad específico. Porque al final de cuentas en la política lo que define la adhesión o no a una determinada autoridad depende de esa palabra clave que se llama *legitimidad*: lo que en un momento, lugar y tiempo históricamente determinado, se considera válido, adecuado, aceptable para que unas personas manden y el resto obedezcan²³. Y ello puede remitir, literalmente, a casi cualquier cosa, como la supuesta supremacía de dizque razas humanas, por referir quizá el más espantoso y criminal.

De esta forma, si la cultura cívica da consistencia a la asociación, la cultura política lo hace a su organización. Y como la organización no es posible sin la asociación, entonces hablamos de *cultura cívica política*, cuyos componentes de agregación ya vimos que no son lo mismo, aunque sea igual.

²²Se hace referencia al concepto de política conforme en lo expuesto en Sartori, Giovanni (1992). *Elementos de Teoría Política*. Alianza Universidad Textos. Madrid.

²³Se hace referencia al concepto de legitimidad conforme en lo expuesto en Bobbio, Norberto (1987). *Estado, gobierno, sociedad. Contribución a una teoría general de la política*. Plaza y Janés. Barcelona.

V. LA CULTURA CÍVICA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

Así las cosas, en esta nuestra navegación podemos ahora afirmar que así como hay una cultura que nos identifica y define; hay una cultura cívica que, sobre esa base, nos asocia; una cultura cívica política que, sobre ello, nos organiza, y; hay, finalmente, una cultura cívica política democrática que hace todo ello con un sentido, contenidos y procedimientos específicos de la democracia en tanto forma específica de gobierno, de política y de civismo o sea: de civitas.

Y para efectos de esta visión cultural de lo cívico, lo político y lo democrático vayamos ahora a reflexionar sobre esos contenidos y procedimientos que dotan de carácter y práctica democrática a nuestra cultura cívica política, es decir: sus valores y principios.

La conceptualización, definición y diferenciación entre valores y principios en general y democráticos en particular, es una discusión filosófica e incluso psicológica y pedagógica muy difícil de asir y resumir en un ensayo como el que la persona lectora tiene en sus manos, pero a la vez constituye un puerto de embarque al que debemos acercarnos con el debido respeto que nos merecen específicamente la filosofía, psicología y pedagogía políticas, dada su importancia para sustentar y sostener proyectos institucionales de educación cívica como los que proyecta el seminario donde se presentaron originalmente estas ideas.

Para decirlo en breve, aquí se van a considerar a los valores como aquellas normas morales (sociales) y éticas (individuales) superiores que dan sustrato y perfil a nuestra cultura, considerada en los amplios términos que Jacqueline Peschard nos ha sugerido y que aquí hemos citado y adoptado. Los *principios*, en consecuencia, serán las normas generales que permiten operacionalizar esos valores en conductas colectivas e individuales verificables. Quizá no sean definiciones escolásticas, pero nos son útiles para diferenciar, por ejemplo, entre

el *valor de la justicia y el principio de la legalidad*, siendo el caso que queremos *educar* en valores y *formar* en principios para *construir* la ciudadanía que permite contar con las personas demócratas que necesita la democracia como condición *sine qua non*²⁴.

Para ilustrar esta discusión, citemos a Luis Villoro, Luis Salazar y José Woldenberg, con cuyos argumentos en estas páginas, se verá, que se guarda profundas cercanías y algunas respetuosas y superficiales lejanías. Al desarrollar su pensamiento en torno a los valores en política, Villoro nos insiste que no se trata de:

“todo género de valores; sino solo de los morales y, entre ellos, de los concernientes a la vida en sociedad sometida a un sistema de poder, es decir de la política.

(...)

Luego, una ética de la política puede expresarse indistintamente en una ética de valores o normas. Los valores y normas de la política:

- 1) Tienen validez en un ámbito público, no privado (...)
- 2) No son solamente individuales, también son comunes (...)
- 3) Están en relación con el poder (...)

(...) Una ética política tiene por temas:

- 1) Determinar cuáles son los valores comunes, dignos de ser estimados por cualquiera.
- 2) Fundar en razones el carácter objetivo de dichos valores.
- 3) Indicar los principios regulativos de las acciones políticas para realizarlos²⁵.

²⁴En lenguaje matemático, ha de señalarse que aquí se parte de la convicción de que las instituciones y las leyes son razón necesaria pero no suficiente de y para la democracia. La única razón necesaria y suficiente es la ciudadanía, con sus valores, principios, competencias y prácticas. Esas son las personas demócratas que requiere la democracia.

²⁵Villoro, Luis (1997). *El poder y el valor. Fundamentos de una ética política*. El Colegio Nacional; FCE. Ciudad de México. Págs. 71, 72, 73 y 74. Los subrayados aparecen como cursivas en la publicación original.

Como puede apreciarse, el docto planteamiento de Villoro nos es útil para encuadrar la noción de valores en nuestra narrativa y puede referirse en forma general a los contenidos axiológicos de lo que aquí hemos identificado como cultura cívica política, independientemente de su naturaleza democrática o no. Quizá podría discutirse, con el debido respeto, identificar a los valores con las normas²⁶ y que estas no tengan validez en el ámbito privado²⁷, pero se acepta sin restricción que siendo individuales, sobre todo en su ejercicio consciente y responsable, lo son también comunes, en tanto su manifestación concreta colectiva. Una forma de acercarnos con ello a los valores más específicos de la cultura cívica política ya en clave democrática nos la ofrecen Salazar y Woldenberg cuando al disertar sobre los principios y valores de la democracia como “un conjunto de valores éticos y políticos que lo hacen deseable y justificable frente a sus alternativas históricas – el autoritarismo o la dictadura”²⁸. Para nuestros autores, los valores de lo que aquí denominamos extensamente como cultura cívica política democrática son:

- I. Las libertades democráticas
- II. La igualdad política de la democracia y
- III. La fraternidad como valor democrático.

Es así como nuestros autores enraízan a los valores de la democracia moderna, a la que identifican como “ante todo un conjunto de procedimientos para formar gobierno y autorizar determinadas

²⁶Desde la perspectiva de estas letras, los valores son axiológicos y las normas son operativas o instrumentales. Unos son aspiracionales, las otras son incentivadoras y coercitivas.

²⁷Piénsese, por ejemplo, en las luchas, reivindicaciones y acciones afirmativas que se han logrado en términos de valores y normas en los terrenos públicos de la política y el poder, referidos a cuestiones de género y comunidades trans, e incluso de personas con discapacidad o adultos mayores, que devienen y van, precisamente, desde y hacia los ámbitos privados e incluso íntimos, tanto como la voluntad y el cuerpo de las personas.

²⁸Salazar, Luis y José Woldenberg (2003). *Principios y valores de la democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática Núm. 1. Sexta edición. IFE. Ciudad de México. Pág. 25.*

políticas”²⁹, ni más ni menos que en la tradición cultural política de la Ilustración y la Revolución Francesa de finales del Siglo XVIII que reivindicó para sí y para la historia a la Libertad, la Igualdad y la Fraternidad como banderas axiológicas, y de paso la actualizan para comprender los dos referentes fundamentales que distinguen al mundo bipolar del pensamiento político contemporáneo: aquel cuyas geografías ideológicas se traban entre *izquierdas* y *derechas* (así: en plural, pues así son ambas).

Al respecto, se recordará que para Norberto Bobbio dicha distinción se sostiene en la actualidad, incluso después de la emblemática caída del Muro de Berlín y el fin del “socialismo realmente existente”, por la inclinación que tienen las derechas por la *libertad* y las izquierdas por la *igualdad*³⁰, siendo que ambas son propuestas por Salazar y Woldenberg (y aquí) como valores de la democracia y su cultura cívica política que, se puede proponer, se concilian o balancean por el tercer valor invocado de la *fraternidad*.

Puede discutirse, desde luego, si esta identificación de los valores de la cultura cívica política democrática no hecha de menos otros igualmente modernos y más contemporáneos como la justicia o la diversidad³¹, por referir solo dos de ellos; pero debe reconocerse que este es un marco referencial útil para definir e identificar lo democrático de la cultura cívica política, siendo el caso que la consideración sobre sus principios operacionalizantes es mucho más amplia, casi imposible de resumir aquí como no sea en una propuesta básica que el autor ha sostenido desde hace años, quizá

²⁹*Ibid.*

³⁰Bobbio, Norberto (2014). *Derecha e Izquierda. Razones y significados de una distinción política*. Taurus. Madrid. (Primera edición italiana de 1994).

³¹O dilucidar que ellos se encuentran comprendidos en el valor de la fraternidad o la conjunción de esta con la igualdad y la libertad.

décadas, que se articulan de distintas maneras con los tres valores democráticos antes en cita y que son:

I) *Pluralismo*, que parte de reconocer la diversidad de nuestras sociedades;

II) *Tolerancia*, que a partir del pluralismo y su reconocimiento de la diversidad, a su vez reconoce la dignidad de la *otredad paciana* ya referida antes y se dispone, por tanto, a coexistir no solo a convivir con ella;

III) *Diálogo*, que sobre la base del pluralismo y la tolerancia edifica una comunicación efectiva con escucha atenta y dialéctica;

IV) *Consenso*, que como consecuencia del diálogo no impone una opinión sino construye una nueva, alternativa, que sintetiza los planteamientos dialogantes, y;

V) *Legalidad*, que compromete a los participantes en corresponsabilidad que, a su vez, define y garantiza el carácter colectivizado de las decisiones tomadas con la operación de los principios anteriores y que ofrece la observancia y coercitividad de las decisiones propiamente políticas.

Así, con estas coordenadas podemos cerrar nuestro periplo por los contornos de la *cultura cívica política democrática* y adentrarnos en la geografía de su sujeto principalísimo: la ciudadanía.

VI. CIUDADANÍA³²

Vamos ahora el concepto de ciudadanía, un poco más de prisa, debido a las circunstancias de tiempo (en la conferencia) y de espacio (en esta edición impresa). Aquí se parte de la definición jurídica que del

³²Tanto el apartado de "Ciudadanía" como el de "Construcción de Ciudadanía" revisan, actualizan y modifican sendos contenidos de la *Crónica Ciudadana del Plebiscito de Chihuahua del 24 de noviembre de 2019* que el autor preparó para el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua y que eventualmente será publicado por esa institución.

concepto de ciudadanía se establece en forma similar en el derecho constitucional internacional comparado y que ello ocurre, por ejemplo, tanto en el caso del Artículo 131 de la Constitución Política de la República de Panamá que señala que “son ciudadanos de la República, todos los panameños mayores de 18 años sin distinción de sexo”, en tanto que en el Artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que indica que “son ciudadanos de la República, los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos reúnan además los requisitos de: I) Haber cumplido 18 años, y II) tener un modo honesto de vivir”, aspecto este último que, buenamente, nadie se ha atrevido a intentar definir y regular en alguna legislación secundaria.

Como puede advertirse, en ambos sistemas constitucionales se establecen al menos las tres características típicas de la ciudadanía jurídica contemporánea: nacionalidad, edad y no distinción de sexo³³. Luego la mexicana introduce la nota discordante y arcaica de un “modo honesto de vivir”, pero las tres características se estipulan en ambos sistemas constitucionales. Es decir, se parte de una noción, digamos, cuantitativa: una condición administrativa que requiere pasar a un reconocimiento de la cualidad social y política, del vínculo con el poder, que la ciudadanía tiene desde la cultura. Para decirlo de otra forma: proponemos pasar del concepto de *ciudadanía para el gobierno* a una forma de *ciudadanía para la democracia*, en la observancia de sus valores y principios y para la generación de sus procesos sociales, institucionales y también jurídicos de incidencia cívica y democrática. La intención es ir más allá de lo convencionalmente aceptado, para tener una visión más amplia y dinámica, que permita reconocer tanto el carácter individual de las *personas ciudadanas* como la naturaleza colectiva de la *ciudadanía*, propiamente dicha.

³³Antes de señalarse en el corpus constitucional sus derechos y obligaciones, así como la forma en cómo se pierde tal condición jurídica.

Partimos para ello de la convicción de que ambas condiciones de la ciudadanía (individual y colectiva) se refieren siempre a:

I. La preexistencia y el ejercicio de derechos (políticos electorales, pero también sociales y civiles) considerados como derechos humanos fundamentales universales, indivisibles, interdependientes, inalienables y progresivos;

II. El desempeño de las personas y los colectivos sobre la base de los valores y principios de la cultura política cívica democrática, específicamente la libertad, igualdad y fraternidad, así como el pluralismo, la tolerancia, el diálogo, el consenso y la legalidad ya referidos, y;

III. La participación consciente y libre de las personas y sus comunidades en asuntos públicos que requieren de decisiones de las autoridades, es decir; de incidencia en el ejercicio del poder público, o sea: de la política. Ello tanto en la exigencia como en la toma, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de dichas decisiones.

De allí que se entienda las coordenadas constitucionales citadas de la ciudadanía como una denominación que hace referencia a la condición jurídica de las personas ciudadanas y que de ella deriva a su vez una condición administrativa que ayuda, por ejemplo, a integrar una lista con los nombres de quienes se les puede y debe llamar a votar (lista nominal de electores, la denominamos en México³⁴) o a expresarse en ejercicios participativos de distinta naturaleza como,

³⁴Deberá recordarse que mientras en el Padrón Electoral se encuentran registradas todas las personas mexicanas mayores de 18 años que han solicitado su credencial para votar con fotografía, en el Listado Nominal de Electores solo se encuentran quienes efectivamente han ido por ella y por tanto se encuentran en condición de votar y ser votadas. El Listado Nominal de Electores es el que se dispone en las casillas o mesas receptoras de votación en la forma de un cuadernillo con el nombre, dirección y fotografía de cada persona electora a quien le corresponda votar en dicha casilla o mesa.

por ejemplo, los referéndums constitucionales que la democracia panameña prevé en su sistematicidad.

Pero esta referencia de la condición jurídica y administrativa de las personas ciudadanas es insuficiente para definir su calidad democrática, pues dicha cualidad no se encuentra solo en su condición legal o administrativa, sino sobre todo en su calidad humana y social, en la clave cultural que aquí su procura. Las personas ciudadanas no lo son porque tengan 18 años, sino porque actúan como tales, individual y colectivamente, bajo las tres premisas señaladas antes. Para decirlo de nuevo en una nuez: las personas ciudadanas son aquellas participativas en acciones políticas colectivas que se asumen como libres y soberanas, en igual dignidad que las otras personas a quienes respetan y con las que conviven (no solo coexisten, como hemos insistido), rigiendo su desempeño en los valores democráticos y conformando así comunidades de ciudadanía que, a su vez, se asumen como la parte políticamente activa e incidente de una sociedad.

Y para mayor abundamiento, en esta distinción y mirada más holística de la ciudadanía, pueden traerse a colación las categorías de ciudadanía integral, que la reconoce dotada y ejerciendo derechos político electorales, pero también sociales y civiles, así como el de ciudadanía universal que, principalmente expuestos y desarrolladas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), establece que su ejercicio no depende de contar con cierta edad o condición jurídica necesariamente, sino de la voluntad, las competencias y habilidades para hacerlo. De esta forma, su ejercicio depende no solo de la garantía de derechos políticos para votar y ser votados, por ejemplo, sino de una serie de garantías sociales y civiles a la inclusión y la participación efectiva que pueden propiciar que la niñez o las juventudes menores de 18 años tomen parte de las decisiones públicas de la política, precisamente ejerciendo su

carácter de personas ciudadanas y su ciudadanía, o que los pueblos originarios pueden ejercer sus sistemas normativos internos sin que el tema de la edad o el empadronamiento electoral sea un requisito insalvable, como de hecho ocurre en México.

Así, aquí se propone hablar de ciudadanía en referencia a esa comunidad ciudadana conformada por personas ciudadanas con una identidad cultural cívica política democrática, no solo del precepto legal o la condición administrativa que la denomina.

VII. CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA

Con el antecedente de lo escrito previamente, podemos consecuentemente afirmar que la ciudadanía es una cualidad individual y colectiva que, desde luego, se posee por el solo hecho de ser personas con derechos humanos político electorales y participativos fundamentales, pero solo se afirma si se ejerce. Y que, para ello, es necesario que existan condiciones y circunstancias formativas, legal - institucionales y de gobierno propicias. Es decir: no basta con que la ciudadanía exista de derecho, sino también, que lo haga de hecho. Y siempre lo hará bajo, en y dentro un determinado contexto, como el que ahora conforma el momento actual pandémico.

Ahora abonemos este ramillete de ideas:

- *Para ser y estar, la democracia necesita de demócratas.* Le son indispensables las normas, los procedimientos y las instituciones, como razones necesarias, pero la única razón necesaria y suficiente es que cuente con personas reales que a su vez la hagan real. Por ello, la existencia y expresión de una cultura cívica política democrática es una condición *sine qua non* para la vida de la democracia, por más que, con José Ortega y Gasset podamos y debamos recordar que su salud, "cualquiera que sean su tipo y su grado" depende de

“un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral”³⁵, tal como indica esta frase con que el Tribunal Electoral de Panamá corona el vestíbulo de su magnífico y sólido edificio.

- *La democracia no se inventa, se construye.* Como forma de gobierno, la democracia es un constructo social históricamente determinado, un animal social vivo que, como diría el entrañable Ortega y Gasset ya citado, tiene edad y salud: buena o mala. Vida, vigor, enfermedad, recuperación o muerte. Quizá, por cierto y dicho sea de paso, sea la forma de gobierno que más voluntad y razones necesita para afirmarse y confirmarse: un verdadero tipo de dominación legal racional, a la Max Weber³⁶. No es algo que aparece súbitamente o está allí de una vez y para siempre. De hecho y como sabemos desde la obra pionera de Juan Linz³⁷, las democracias se construyen pero también se destruyen, incluso desde sí mismas, para usar un lenguaje más actualizado³⁸.

- *Los demócratas no se inventan, se forman... y se forman por otras personas demócratas.* Si la democracia no es obra de la casualidad o la generación espontánea, tampoco lo son las personas demócratas que la construyen, viven, tonifican y cuidan de su salud. Aunque es aceptable reconocer que su conformación es obra de procesos

³⁵Como se recordará, en su libro clásico *La Rebelión de las Masas*, publicado en el año de 1930, Ortega y Gasset expuso su frase ya célebre: “la salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y su grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral”. Ortega y Gasset, José. (1986). *La Rebelión de las Masas* (1930). Espasa Calpe. Madrid. Vigésima Quinta de la Edición con Epílogo para Ingleses de 1937. Pág. 180.

³⁶Véase: Weber, Max (2014). *Op. Cit.*

³⁷En particular y para esta temática, véase: Linz, Juan (1987). *La quiebra de las democracias...* Alianza Universidad. Madrid

³⁸Un texto de lectura ya casi obligada sobre la “destrucción” de la democracia desde la democracia es: Levitsky, Steven y Daniel Ziblatt (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ariel. Ciudad de México. Obra de lectura obligatoria mucho más ahora después de los ominosos sucesos del 6 de enero del 2020 en Washington DC, durante la elección presidencial de los EE.UU., otrora referencia emblemática de la democracia electoral moderna.

culturales imposibles de sujetar a los resultados de acciones deliberadas del Estado, las instituciones políticas, educativas, las organizaciones sociales, los medios de comunicación o la familia, entre otros agentes y ámbitos de socialización política, lo cierto es que en su formación esas referidas acciones tienen en ello una incidencia efectiva. De allí que resulte fundamental la acción de procesos de educación cívica, formación de ciudadanía y construcción de competencias para la vida en democracia como en los que está empeñado el TE de Panamá. Así se logra que las personas demócratas sean formadas por otras personas demócratas.

Desde este punto de vista, la participación ciudadana y el ejercicio efectivo de la ciudadanía desde la perspectiva integral y universal aquí anotada, es resultado de un conjunto multifactorial de variables entre las que destacan fundamentalmente tres:

320 |

- I. La formación ciudadana* (lo que antes llamábamos solamente educación cívica),
- II. La definición de leyes e instituciones* propicias y propiciatorias, en clave garantista de los derechos humanos político electorales y participativos de la ciudadanía, y
- III. La exigencia pública* y la correspondiente actuación de *autoridades responsables* que ejercen el poder público con un sentido de respeto y respuesta a la incidencia de la ciudadanía.

Estas tres variables constituyen, en forma complementaria y mutuamente determinante, el proceso que definimos como de *construcción de ciudadanía* y que consiste en la conformación de competencias democráticas en las personas, las leyes, instituciones y autoridades del Estado para garantizar el acceso a un efectivo ejercicio de la ciudadanía, entendida de manera integral y universal, tanto en forma individual como colectiva.

Sin esa base contextual es imposible el ejercicio de la ciudadanía de las personas demócratas y, por tanto, el efectivo de la democracia y la materialización práctica, real, de su cultura cívica política democrática.

VIII. OPORTUNIDADES PARA LA CULTURA CÍVICA EN EL MOMENTO ACTUAL DE LA PANDEMIA: LOS OCÉANOS AZULES DE LA DEMOCRACIA DE CIUDADANÍA

Vamos ahora el momento actual. Y, ¿cuál es el momento actual? El momento actual³⁹ es de miedo, sin duda, de miedo a morirse contagiado quién sabe de quién, quién sabe dónde y quién sabe cómo... y ese es un miedo atroz. Es un miedo que casi podemos decir que, si no mata a las personas por COVID-19, las mata, figuradamente, de miedo. Es el miedo más grande que pueden tener las personas, la humanidad: a morir sin saber cómo, ni cuándo, ni dónde, ni por qué. Por eso hay incluso quienes nos advierten que después de la pandemia de COVID-19 vendrá una pandemia de estados mentales alterados, de ansiedad y depresión⁴⁰.

Pero también ese miedo nos ha generado un sentido de pertenencia y de comunidad sin precedentes y con muy grande potencia renovadora, si la ponemos en clave de cultura cívica política democrática, tan urgente en nuestras sociedades particularmente incluso antes de este momento actual pandémico, cuando la desconfianza institucional, la desafección política y la irritación social lograron corroer nuestros tejidos sociales y la salud de nuestras democracias hasta puntos casi irre recuperables⁴¹. Un miedo, por tanto, que puede abrir

³⁹El momento actual del presente ensayo se sitúa entre finales de noviembre del 2020 en que se compartió como conferencia y el de la transición diciembre 2020 – enero 2021 en que se escribió.

⁴⁰Precisamente por ello, la OMS ha lanzado su campaña #SanosEnCasa – Salud Mental. Aquí el enlace <https://www.who.int/es/campaigns/connecting-the-world-to-combat-coronavirus/healthyathome/healthyathome---mental-health>

⁴¹Para el caso mexicano es indispensable citar el estudio diagnóstico: INE (2014). *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México*. INE. Ciudad de México.

oportunidades a nuestra manera de enfrentar nuestra vida en comunidad, que es justo de lo que hemos estado hablando / escribiendo todo este tiempo y espacio. Y si lo peor de todo es que no depende de nuestra voluntad contagiarnos o no de COVID-19, lo mejor de todo es que sí depende de nuestra voluntad la posibilidad de no morir de miedo y, en cambio, sí construir gracia de la desgracia y mejorar consciente, racional y voluntariamente nuestro vínculo con las demás personas, con la *otredad paciana* que ya hemos invocado reiteradamente. Suena ingenuo, y lo es. Suena utópico, y lo es. Allí radica su potencia como idea fuerza.

Y es la perspectiva cultural sobre la que aquí sobrevolamos y buceamos a la vez, la que se está trastocando, renovando, increíblemente. Nunca como ahora habíamos tenido esta noción de ser una gran comunidad y que esa gran comunidad está expuesta a un gran peligro, y que la manera de enfrentar y resolver ese gran peligro es como humanidad, desde luego, pero con decisiones individuales. Se puede generar, y todas y todos nosotros podemos contribuir a generar, una conciencia global como quizás desde el cristianismo no habíamos tenido, como civilización, la oportunidad de conformar.

Aquí estamos todos en el mismo barco o, mejor dicho, en el mismo océano, pero en distintas embarcaciones y con distintos roles. Ya sabemos que en condiciones de desigualdad lamentables y desgraciadas, tal y como lo señalamos desde los primeros pasos de este ya largo pero no extenuante sino estimulante periplo, al menos para el autor de estas líneas. Pero también advertimos, aunque quizá no entendamos igualmente, que todos estamos en el mismo planeta expuestos a la misma pandemia: somos frágiles, eso nos da un sentido de comunidad, y sin embargo podemos protegernos, y eso nos da un sentido de acción común, desde lo individual, pero solo en y hacia la comunidad.

Una pandemia que, para colmo, ha puesto en riesgo los sistemas democráticos, a los que da sustento y sustrato la cultura cívica política que aquí llamamos a procurar. Son pocas, muy pocas, las democracias que han logrado cruzar el pantano del COVID sin mancharse las alas⁴² de sus libertades y procedimientos. Prácticamente todas incurrieron en la lamentable necesidad de coartar algunas libertades civiles como la de movimiento, o políticas como la de reunión y manifestación, e incluso algunas llegaron al extremo de concentrar demasiado poder en el ejecutivo en demérito del legislativo en temas tan cruciales como el de la aprobación y gestión presupuestal e incluso posponiendo o, en el peor de los casos, suspendiendo elecciones y ejercicios de democracia directa como plebiscitos y referéndums e incluso de democracia participativa, como los presupuestos participativos y otros⁴³.

De hecho, México hubo de sumarse a la decena de países que en todo el mundo directamente pospusieron la celebración de elecciones tanto nacionales como subnacionales⁴⁴. Tales fueron los casos

⁴²Como habrá advertido la persona lectora, estamos parafraseando el hermoso poema "A Gloria" de Salvador Díaz Mirón (1853-1928), poeta veracruzano y diputado opositor a la dictadura de Porfirio Díaz, particularmente en aquella memorable estrofa "Los claros timbres de que estoy ufano / han de salir de la calumnia ilesos. / Hay plumajes que cruzan el pantano / y no se manchan... ¡Mi plumaje es de esos!". Aquí la referencia electrónica: <https://www.poemas-del-alma.com/salvador-diaz-miron-a-gloria.htm>

⁴³Una magistral exposición sobre los "Desafíos de la pandemia para la participación ciudadana y algunos enfoques para la innovación" que Bruno Kaufmann ofreció para el Instituto Electoral de la Ciudad de México, se encuentra a partir del 1 hora y 10 minutos del siguiente video:

<https://youtu.be/IgSvUrv3lIA>

De igual forma, puede consultarse la siguiente página donde se registra y documenta el impacto de la pandemia en decisiones de gobierno que afectan la vida democrática <https://www.v-dem.net/en/our-work/research-projects/pandemic-backsliding/>, la página de International Democracy donde se analiza el impacto de la pandemia en nuestras democracias en términos generales <https://www.democracy.community/global-forum/democracy-times-corona> y el formidable micrositio que ha desarrollado IDEA Internacional: <https://www.idea.int/gsod-indices/#/indices/countries-regions-profile?rsc=%5B703%5D&%3Bcovid19=1>

⁴⁴Rápidamente en, literalmente, todo el mundo se propagó una amplia profusión de análisis, estudios, guías y protocolos para buscar reiniciar y relanzar la organización electoral en medio de las condiciones sanitarias que impuso el combate a la pandemia. Entre ese amplio número pueden de-

de las elecciones locales en los estados de Coahuila (legislativas) e Hidalgo (municipales)⁴⁵. Afortunadamente, se logró entender que, naturalmente, lo más importante era y es cuidar la salud y vida de las personas, pero sin descuidar la salud y vida de nuestras ya de por sí inciertas democracias, así que ambos procesos electorales subnacionales mexicanos se echaron a andar y concluyeron con muy apreciables buenos resultados en su organización y desarrollo⁴⁶. Ahora habrá que continuar velando por la salud y vida de nuestras democracias, desde la procuración de la cultura cívica política que les da sustento y en el marco de los desafíos que la pandemia le plantea, especialmente referidos en lo que solemos llamar “nueva normalidad” y que parece ya no ser tan *nueva* y mucho menos *normal*. Siendo el caso que, entre muchos otros, nos significa sobre todo un problema para los ejercicios democráticos, participativos y de promoción de la cultura cívica que siempre suponen una intensa interacción humana y que ya no es posible llevar a cabo como antes: básicamente con y en el contacto humano colectivo cercano, físico, pues está identificado como una fuente de expansión de la pandemia.

Para decirlo en los términos culturales que aquí planteamos, esta situación está introduciendo nuevos idiomas y lenguajes a nuestra comunicación formativa de ciudadanía. Los nuevos idiomas son

stacarse: Spinelli, Antonio (2020). *Administrar elecciones bajo la Pandemia COVID-19. La prueba crucial de la República de Corea. Documento Técnico de IDEA Internacional* Abril 2/2020. IDEA. Estocolmo; INE, IIDH/CAPEL (2020). *El COVID-19 y las elecciones en América Latina. Fascículo #3. América Latina: Elecciones en tiempos de pandemia*. INE – IIDH/CAPEL, (sin lugar de edición indicado) y; OEA (2020). *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia. Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, OEA. Washington, DC.*

⁴⁵La información general sobre estos procesos se encuentra en <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2020/> Para el caso específico de Coahuila debe consultarse la página del Instituto Electoral <http://iec.org.mx/v1/> y para el de Hidalgo, igualmente la página del Instituto Estatal Electoral <http://www.ieehidalgo.org.mx>

⁴⁶Un espléndido reporte sobre los resultados, implicaciones y lecciones de ambas elecciones locales mexicanas se encuentra en: <https://integralia.com.mx/web/index.php/2020/11/03/reporte-electoral-integralia-2020/>

todas aquellas nuevas modalidades y plataformas, incluidas las electrónicas y digitales de tanto uso actual, que se han debido adoptar para seguir en contacto con las personas, sin hacerlo físicamente y en un único sitio. Los nuevos lenguajes son todas aquellas formas de expresarnos que han surgido, precisamente, de la implementación de las nuevas plataformas, los nuevos idiomas.

Así, por ejemplo, la utilización de plataformas digitales ha logrado reunir a públicos cuyo número era difícil de congregarse por cuestiones de desplazamientos y aforos, y hoy eso se ha modificado, toda vez que las reuniones con ese carácter pueden tener, sin mayor problema, incluso carácter internacional con personas participantes de diversos países e incluso continentes. De igual forma el uso intensivo de redes sociales ha permitido la emisión de mensajes a un número casi insospechado e inmediato de personas destinatarias que, a su vez, pueden replicar sin mayor dilación, textos e imágenes con ideas y convocatorias. Esos nuevos idiomas han propiciado la generación de lenguajes en maneras de expresarnos con instrumentos digitales y con mensajes de pocos minutos, si no es que en segundos, lo que naturalmente está impactando a nuestros hábitos e identidades culturales, incluidas las propiamente lingüísticas así como las cívicas, políticas y democráticas que nos empeñamos en promover.

Con ello y el sentido colaborativo con que se promueve el quedarse en casa de manera solidaria con la *otredad*, ese cambio en los idiomas y lenguajes de nuestra comunicación puede y debe orientarse también a un aspecto fundamental que la pandemia presenta como oportunidad solo verificable si la emprendemos con claridad, consciencia y decisión estratégica y programática: promover que la salida del momento actual pandémico y la definición de la así llamada “nueva normalidad” se haga también con base en un sentido de colaboración que busque establecer la cohesión social de la *civis* y la organización política de la *polis*, sobre una nueva base

de cooperación, co-creación y corresponsabilidad que la aproxime mejor a nuestro ideal quijotesco y utopista de hacerlas funcionar sobre los valores y principios de la democracia antes aludidos.

En términos más o menos recientes provenientes de otras disciplinas⁴⁷, puede decirse que lo que se requiere es pasar de los océanos rojos actualmente prevalecientes, donde sus moradores compiten despiadadamente entre sí procurando dañar para predominar incluso para salvarse u obtener ganancias materiales e inmateriales de la pandemia, a otros océanos azules donde sus habitantes generen vínculos asociativos de colaboración y co-creación de nuevas oportunidades bajo un espíritu de innovación y beneficio mutuo y, por ello, general. Y esto, que se aplica lo mismo para el mundo de las empresas y la competencia en los mercados, lo hace igual para la protección del medio ambiente o la defensa de los derechos humanos. Para quienes miran desde la elección racional, ello supone pasar de juegos de suma cero, donde lo que gana una parte lo pierde la otra, a juegos de suma positiva, donde todo mundo obtiene ganancias⁴⁸. Las colegas feministas y los hombres que les acompañamos, advertiremos que lo que se está proponiendo aquí es justamente la *despatriarcalización* de las relaciones sociales, de todas, incluidas desde luego las políticas y de aspiración democrática. Y no hay nada más cultural, cívico, político y democrático que ello en el momento actual.

IX. REFLEXIONES FINALES

De esta forma llegamos al puerto de salida de nuestro periplo: la pandemia es una desgracia, pero aún en ella podemos procurar la gracia de encontrar nuevas potencias para promover una cultura

⁴⁷Véase particularmente: Kim, W. Chan y Renée Mauborgne (2005). *La estrategia del océano azul. Cómo desarrollar un nuevo mercado donde la competencia no tiene ninguna importancia*. Harvard Business School Press. Editorial Norma. Bogotá.

⁴⁸Un par de referencias básicas para documentar esta perspectiva son: Shubik, Martin (1992). *Teoría de juegos en las Ciencias Sociales. Conceptos y soluciones*. FCE. Distrito Federal (Ciudad de México). (Primera edición en inglés de 1982). Zintl, Reinhard (1995). *Comportamiento político y elección racional*. Gedisa. Barcelona.

cívica política democrática, que nos lleve de los océanos rojos de la desafección a los océanos azules de la ciudadanía. La tarea es todo menos sencilla, pero es posible. Y para ello tenemos dos palabras mágicas: empatía e innovación.

Debemos ser empáticos con el contexto cultural del momento actual y disponernos a conectar con sus ríos subterráneos de enfrentamiento a la pandemia, con sentido solidario y *coexistente* con la otredad, ríos que debemos esforzarnos por llevar al océano de la ciudadanía. Y debemos ser innovadores para lograrlo, para expresarnos con los nuevos lenguajes de los nuevos idiomas.

La clave de todo puede estar, junto con ese sentido de colaboración, en la claridad con que estamos asumiendo que en la lucha contra el COVID-19 se ha planteado como nunca antes que los fenómenos globales se resuelven desde lo local y tomando parte de la solución, es decir: participando. Se recordará el lema ambientalista de “piensa globalmente, actúa localmente” pues bien, ¿qué espacio más local pude haber que la propia casa? Y si ese es el contexto incluso de exigencia pública⁴⁹ para enfrentar la pandemia, ese es también el contexto en el que debemos adecuar nuestros mensajes e innovar nuestras acciones⁵⁰. Pensemos en un par de ejemplos concretos de oportunidades y acciones.

Una oportunidad es la que tendrá México en el 2021, cuando se lleven a cabo las elecciones más grandes de su historia dado a que, por primera vez, las habrá simultáneamente en todas las 32 entidades

⁴⁹Exigencia pública que, por cierto, no solo se endereza hacia el desempeño de las autoridades públicas, sino también hacia el desempeño de otras personas que, por ejemplo, no usan cubrebocas, no guardan la sana distancia o no se quedan en casa pudiendo hacerlo o que incluso realizan reuniones o celebraciones en forma irresponsable.

⁵⁰Sobre el tema de la innovación, puede citarse con gran entusiasmo a: Echeverría, Javier (2017). *El arte de innovar. Naturaleza, lenguajes, sociedades*. Plaza y Valdés. Madrid. Por cierto, el autor agradece a Claudia Guzmán, presidenta del Instituto para el Desarrollo Democrático y la Competitividad (México), el ejemplar que le prestó para su estudio.

de la Federación y en la Nación para elegir más de veinte mil cargos, incluidas las 500 diputaciones del Congreso de la Unión⁵¹. Para que ello sea posible, se instalarán en todo el territorio de más de dos mil kilómetros cuadrados también más de 160 mil casillas o centros de votación. Pues bien, el Instituto Nacional Electoral ha dispuesto que para poder realizarlas en medio de la pandemia y observando las medidas sanitarias del caso, es necesario, entre otras cosas, disponer de más de 70 millones de cubrebocas que deberán estar en cada casilla a disposición de quienes las requieran, entre ellas aquellas que se desempeñen como los centenares de millares de personas que administra las casillas o las que organizan todo el operativo electoral y las decenas de millones que serán convocadas a votar. Entonces, si en un mismo día, en todo el país habrá más de setenta millones de cubrebocas por todos lados y al mismo tiempo, ¿no serían un buen medio para comunicar un mensaje cívico empático con el momento actual y la necesidad de enfrentarlo participando y creando comunidad colaborativa, un verdadero océano azul de ciudadanía? De esa forma se tendría un desempeño empático con el contexto e innovador en las acciones que, de todas maneras habrá de llevarse a cabo, en este caso transformando un objeto utilitario (útil) en un objeto promocional (con mensaje).

Por su parte, un buen ejemplo de acciones empáticas e innovadoras puede ser la campaña de las y los trabajadores de salud del Complejo Hospitalario "Dr. Arnulfo Arias Madrid" de Panamá, con la que le "piden a la población quedarse en casa, (pues) solo así se podrá ganar la guerra contra este virus"⁵² y de esta forma les ayudarán solidariamente en su difícil y peligrosa labor. Puede, desde la iniciativa privada, referirse otra campaña que, de plano, tiene el lema "Quédate

⁵¹Véase: <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2021/>

⁵²Véase: <http://www.css.gob.pa/web/14-abril-2020qec.html>

en casa, Panamá. Hagamos Patria⁵³, con un claro sentido no solo sanitario, sino cívico.

Con ello se podría y se puede promover en la desgracia de la pandemia la gracia de un mensaje colaborativo muy simple pero profundo a la vez: quédate en casa; cuídate para que me cuides; yo te cuido, si me cuido; para cuidarte, nos cuidamos: somos una comunidad y tenemos que salir adelante juntos, juntas, resolviendo nuestro problema global con decisiones individuales locales.

Antes de terminar, hay al menos que referir que otra gracia de la desgracia es la activación de nuevas formas de participación ciudadana: desde lo cívico hacia lo político y con valores democráticos, o sea, justo la ruta que aquí se propone. Hay muchas experiencias, literalmente en todo el mundo, de acciones que desde la ciudadanía se están poniendo en práctica para, con ese ánimo colaborativo y de co-creación, buscar caminos, formas, idiomas y lenguajes para tomar parte (participar) de la solución local del problema global, sin que ello signifique oponerse ni apartarse de la actuación de las autoridades, sino, por el contrario, de acompañarles o plantearles, según sea el caso, un clima de exigencia pública que les demande acciones efectivas y eficientes. Todo un ejercicio de construcción de ciudadanía, donde encontramos los tres elementos que fueron definidos páginas atrás: 1) una *comunidad* que se activa y ejerce; 2) unas *leyes e instituciones* que les reconocen y garantizan derechos, y; 3) unas *autoridades* que les responden y reconocen su incidencia. Un claro ejemplo de ello es la iniciativa *Frena la Curva* que, iniciando en España, se ha extendido a otros 15 países con un ánimo claramente coincidente con lo aquí referido al constituirse como “una experiencia única de creatividad, ciudadana, resiliencia cívica y solidaridad vecinal”⁵⁴.

⁵³Véase: <https://www.facebook.com/quedateencasapa/>

⁵⁴Véase: <https://frenalacurva.net>

Todo lo expuesto hasta aquí argumenta una idea fuerza que ahora deseo plantear como posibilidad, a nuestro alcance y bajo nuestra responsabilidad: la cultura cívica política democrática puede y debe ser impulsada en el momento actual de la democracia, marcado por las desgracias pero también las oportunidades de la pandemia. Todo, por fortuna y exigencia propia, dependerá de lo que seamos capaces de hacer, con empatía e innovación. El dilema y sus posibilidades siguen cifradas en el mismo campo donde germinan nuestros alientos desde siempre, y aquí y ahora, el campo donde sembramos estas ideas quijotescas: el de la construcción de ciudadanía y la educación cívica.

El viejo y adorable Paulo Freire sigue teniendo razón:

“La educación no cambia al mundo: cambia a las personas que van a cambiar al mundo”.

Que así sea, en buena hora, en el momento actual. ■

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Viquez, Fidencio (2015). *La otra voz: Octavio Paz y la noción de otredad. Revista de Filosofía Open Insight*, vol. IV, núm. 10, julio-diciembre. Centro de Investigación Social Avanzada. Querétaro. Pág. 27.

Almond, Gabriel A. y Verba, Sidney (1963) *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. New Jersey. Princeton University Press. Pág. 3.

Bobbio, Norberto (1987). *Estado, gobierno, sociedad. Contribución a una teoría general de la política*. Plaza y Janés. Barcelona.

Bobbio, Norberto (2014). *Derecha e Izquierda. Razones y significados de una distinción política*. Taurus. Madrid. (Primera edición italiana de 1994).

Cooper, Frederick (2019). *Ciudadanía, desigualdad y diferencia. Una perspectiva histórica*. Crítica. Ciudad de México. Pág. 54.

Echeverría, Javier (2017). *El arte de innovar. Naturaleza, lenguajes, sociedades*. Plaza y Valdés. Madrid.

Elster, Jon (1990). *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Gedisa. Barcelona.

Imond, Gabriel A. y Sidney Verba (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. New Jersey. Princeton University Press. Pág. 3.

INE (2014). *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México*. Ciudad de México.

NE, IIDH/CAPEL (2020). *El COVID-19 y las elecciones en América Latina. Fascículo #3. América Latina: Elecciones en tiempos de pandemia.* INE – IIDH/CAPEL, (sin lugar de edición indicado) y; OEA (2020).

Integralia (2020) Reporte electoral. <https://integralia.com.mx/web/index.php/2020/11/03/reporte-electoral-integralia-2020/>

Kim, W. Chan y Renée Mauborgne (2005). *La estrategia del océano azul. Cómo desarrollar un nuevo mercado donde la competencia no tiene ninguna importancia.* Harvard Business School Press. Editorial Norma. Bogotá.

Levitsky, Steven y Daniel Ziblatt (2018). *Cómo mueren las democracias.* Ariel. Ciudad de México

Linz, Juan (1987). *La quiebra de las democracias.* Alianza Universidad. Madrid

Ortega y Gasset, José. (1986). *La Rebelión de las Masas (1930).* Espasa Calpe. Madrid. Vigésima Quinta de la Edición con Epílogo para Ingleses de 1937. Pág. 180.

Página de la gobernación de Oaxaca <https://www.oaxaca.gob.mx/comunicacion/deslumbra-riqueza-gastronomica-de-oaxaca-en-el-festival-de-los-moles/>

Página de la Organización Mundial de la Salud <https://www.who.int/es/campaigns/connecting-the-world-to-combat-coronavirus/> [healthyathome/healthyathome---mental-health](https://www.who.int/es/healthyathome/healthyathome---mental-health)

Paz, Octavio (1990). *La otra voz. Poesía y fin de siglo.* Seix Barral. Madrid. Pág. 131, 137.

Peschard, Jacqueline (2012). *La cultura política democrática. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática Núm. 2. Séptima reimpresión.* IFE. Ciudad de México.

Poemas del alma

<https://www.poemas-del-alma.com/salvador-dZaz-miron-a-gloria.htm>

Reyes, Alfonso. *Memorias de cocina y bodega. Descanso XIII. Pequeña Antología.* Centro Virtual Cervantes. Instituto Cervantes. Madrid.

https://cvc.cervantes.es/literatura/escriitores/a_reyes/antologia/memorias.htm

Salazar, Luis y José Woldenberg (2003). *Principios y valores de la democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática Núm. 1. Sexta edición.* IFE. Ciudad de México. Pág. 25.

Shubik, Martin (1992). *Teoría de juegos en las Ciencias Sociales. Conceptos y soluciones.* FCE. Distrito Federal (Ciudad de México). (Primera edición en inglés de 1982). Zintl, Reinhard (1995). *Comportamiento político y elección racional.* Gedisa. Barcelona.

Spinelli, Antonio (2020). *Administrar elecciones bajo la Pandemia COVID-19.*

Villoro, Luis (1997). *El poder y el valor. Fundamentos de una ética política.* El Colegio Nacional; FCE. Ciudad de México. Págs. 71, 72, 73 y 74.

Weber, Max (2104). *Economía y sociedad (1922).* FCE. Ciudad de México.

LA DISTANCIA ENTRE LA PERCEPCIÓN Y LA REALIDAD: IMPLICACIONES PARA LA DEMOCRACIA HOY

DRA. MÓNICA PACHÓN

I. INTRODUCCIÓN

La noche del martes 8 de septiembre, en el Barrio Villa Luz en Bogotá, Javier Ordóñez y unos amigos violaron las reglas de la cuarentena. Mientras caminaban en estado de embriaguez, un par de policías pararon al grupo de hombres. Llamándoles la atención sobre su comportamiento, en un intercambio presuntamente agresivo, los policías decidieron inmovilizar a Javier Ordóñez, con una pistola TASER. Durante más de dos minutos, y Javier pidiéndole a los policías que pararan, los acompañantes de Javier vieron como su amigo quedó inmóvil para luego ser llevado al Centro de Atención Inmediata más cercano. Allí, siete policías propiciaron una golpiza que lo dejó moribundo, trasladado luego a un hospital cerca de ese lugar, donde finalmente murió.

La mañana siguiente todos nos enteramos. El video de dos minutos y 18 segundos de la agresión inicial revivió la injusticia, el desespero de los acompañantes que pedían a los policías dejar de golpearlo. Las noticias además mostraban un drama familiar muy intenso: Javier, de 45 años, era padre de dos hijas quienes no volverían a ver a su padre por cuenta del abuso policial¹.

¹Ver "El caso de brutalidad policial que desató tres noches de caos", disponible en: <https://www.eltiempo.com/bogota/javier-ordonez-caso-de-brutalidad-policial-en-colombia-554472>

El día siguiente fue ensordecedor. La indignación ciudadana, y de una gran cantidad de jóvenes protestando, terminó con un saldo absurdo: 10 civiles muertos, 209 civiles heridos, 194 policías heridos y el 50% de la infraestructura de atención inmediata completamente destruida en los disturbios. El jueves las protestas continuaron, generando reacciones de todas las autoridades y clamores por una reforma estructural a la policía. A partir de videos, se logró comprobar que la muerte de los 10 civiles de la noche del miércoles habría sido resultado del uso de armas de fuego por parte de la policía en dos puntos de la ciudad, sumándole a la tragedia de Javier otras 10 más, que salieron a las calles esa noche, y terminaron asesinadas. El jueves se sumaron a las protestas otras ciudades. La historia de Javier no pasó desapercibida como muchas anteriores. El video realizado por sus compañeros y su viralización en todos los medios de comunicación generó una reacción intensa y en algunos casos, violenta, en contra del abuso policial.

336 |

En noviembre del 2019, la muerte del joven Dylan Cruz por el golpe de una bomba aturdidora en su cabeza lanzada por el ESMAD (Escuadrón Antidisturbios), a plena luz del día en el centro de la capital, generó un efecto similar. Sin embargo, si bien otras tres personas habrían muerto en disturbios en las ciudades de Buenaventura y Candelaria, en el departamento del Valle del Cauca (suroeste) una semana antes, sus nombres no aparecieron en los medios, y pasaron desapercibidos por la opinión pública. Y mientras que en el caso de Javier Ordóñez y Dylan Cruz comenzaron inmediatamente las investigaciones e imputación de los agresores, estos tres casos quedaron rezagados y muy seguramente impunes.

Una sensación similar despertó el asesinato de George Floyd, quien murió en circunstancias similares, en Minneapolis, por la brutalidad policial, el 25 de mayo de 2020. El cubrimiento mediático sobre este hecho fue global, así como las reacciones que produjo.

¿Qué ocurre cuando vemos estas noticias? ¿Cómo cambian estos casos nuestra percepción de lo público?

La existencia de redes sociales cambia la forma en que nos informamos. Antes, un ciudadano del común, con un bajo consumo de contenido noticioso, tenía como fuente principal la información ofrecida por su círculo más cercano – así como propia experiencia. La información política ofrecida por medios de comunicación masivos – radio y televisión – también eran fundamentales para entender la formación de percepción. Sin embargo, al generalizarse el uso del teléfono inteligente, con el uso de apps como WhatsApp, Facebook y otras redes sociales, las fuentes de información se exponencian y se logra adquirir muchísima más información de las experiencias de ciudadanos que antes no conocíamos. Información que incrementa su efecto en los cambios de percepción si viene acompañada de audios, videos que le permiten a su consumidor “revivir” la situación que otro ciudadano experimenta en otro lugar. Y si la información que se comparte contiene experiencias negativas, este tiende a convertirse en viral, con una réplica fuerte en medios de comunicación masivos afectando todo el sistema de información. El consumo masivo de esta información genera diferentes “sentidos comunes”, afectan nuestra percepción sobre lo público, y la valoración de experiencia con el Estado.

Parte de la reflexión que ofrezco en este capítulo tiene que ver con la discusión reciente sobre el incremento de la intolerancia ciudadana, que se realimenta de todos estos procesos de adquisición de información, y que interactúan con la política pidiendo más celeridad, menos política profesional, generando dinámicas que pueden ser más inestables que las vividas en el pasado. Mi pretensión aquí es realizar un ejercicio argumentativo sobre cómo estos fenómenos están potencialmente vinculados: el incremento del uso de las redes sociales como fuente de información que radicaliza la ciudadanía, que a su vez demanda mayor democracia. En algunos casos, la participación

política masiva genera resultados en tiempo récord, limitando la vida de regímenes corruptos que luchan por mantener su poder.

En otros casos, en donde las demandas no son tan claras, la movilización genera incentivos para el uso de mecanismos de democracia directa, delegación personalista (y a veces populista) y decisiones que violentan los procesos lentos, burocráticos de la democracia representativa. Los elegidos en democracia representativa, que entienden esta demanda e interpretan como una necesidad ofrecer más protagonismo a la ciudadanía, hacen uso de su poder para activar esta ruta de elaboración de políticas públicas y construcción de legitimidad. Sin embargo, su uso tiene como consecuencia frecuente la desilusión y el rompimiento del mandato. De esta forma, la representación del interés ciudadano se resiente, se ve amenazado confrontando las formas de representación – entrando en un nuevo ciclo de demandas insatisfechas que degeneran aún más la discusión.

En una nota más personal, esta reflexión surge de mi inquietud en años recientes por intentar entender las dinámicas del poder en una nueva era de información, que no tiene precedentes. En el pasado, los líderes políticos siempre tenían una conversación intermediada por diferentes instituciones y actores. La llegada de las redes, y la promesa de mayor y más información generó en muchos, inicialmente, optimismo y celebración por considerar que esta nueva forma de comunicación generaría mayor conocimiento, mejor deliberación y democracia. Hoy, algo más que una década después, no cabe duda que las redes cambiaron de forma radical esta interacción. Mientras escribo, Estados Unidos está en el proceso de validar su elección presidencial, en donde manifestantes, violando toda la seguridad del capitolio, han entrado a destruir las oficinas, romper documentos, convencidos de que la elección es fraudulenta, mientras Donald Trump los alienta a pelear. Sus cuentas de Twitter y Facebook, los medios principales por los cuales el presidente ha enviado sus mensajes

alentando al desorden civil y la violencia han sido bloqueados, limitando su comunicación directa con la ciudadanía en estas plataformas.

El uso de las redes para distribuir y generalizar noticias falsas, en manos de los representantes elegidos democráticamente por los ciudadanos es peligrosa en extremo, cambia la dinámica institucional y la hace más impredecible. Por esto, aunque este no es un tema que investigue directamente, me atrevo en estas páginas a intentar conectar algunas de las investigaciones de mis colegas que han hecho un esfuerzo por avanzar en estas agendas de investigación que considero nos dan luces para entender lo que ocurre hoy en nuestra región, y particularmente en mi país, Colombia. Por esto, este artículo no presenta resultados de investigación – sino que está estructurado como un resumen de varias investigaciones, usualmente separadas.

Este capítulo está dividido en cuatro partes. La primera es un resumen de la literatura que me ha ayudado a entender cómo las redes afectan la formación de preferencias políticas. La segunda parte describe el ejercicio del activismo ciudadano, por medio de las protestas sociales y cómo estas han sido más y más parte del repertorio social por la existencia de redes sociales. La tercera parte hace un recuento de algunas protestas con mayor cubrimiento mediático, describiendo con mayor detalle las demandas realizadas y las respuestas en algunas de ellas. La última sección concluye con una reflexión sobre los efectos de esta “nueva realidad” para nuestras democracias.

II. LAS REDES Y SU EFECTO EN LA FORMACIÓN DE PREFERENCIAS

Las redes sociales, como los medios de comunicación masivos, son en teoría, mecanismos que pueden generar un contrapeso al poder de la élite política. Como consecuencia, al existir medios de comunicación masivos independientes y redes fragmentadas entre los infinitos usuarios, el flujo de información debería tener como consecuencia la información como una herramienta democratizadora. Más y mejor

información para controlar el poder. Sin embargo, así como se ha demostrado que los efectos de los medios de comunicación sobre la calidad democrática son contingentes a su control por parte de grupos económicos y por parte de la élite política, las redes sociales pueden ser manipuladas y ofrecer información parcializada, falsa y perjudicial para la democracia. Por esto, la existencia y uso de redes sociales por parte de la ciudadanía no tiene un efecto democratizador inmediato. Las redes, como cualquier herramienta de comunicación, puede ser un objeto de manipulación —en donde la información distribuida por parte de los nodos más importantes de la red— puede generar desinformación, radicalización, afectando las dinámicas sociales de apoyo al gobierno, la protesta y el comportamiento electoral.

Existen muchos ejemplos en donde el “poder de las redes” es apenas una extensión de los poderes de quienes detentan el poder y buscan legitimar sus resultados y agenda. Las voces ciudadanas, en medio de estas luchas de poder, son instrumentales. Por esto, el contexto es fundamental para comprender la dinámica de la red².

Las dinámicas que desata la interacción con la información compartida en las redes sociales es variada y depende de distribución de poder al interior de la red. Así, en un mundo en el cual no existe una evidente manipulación, lo que más se tiende a compartir son las noticias negativas. Calvo (2020), en su libro “Fake News”, Trolls y otros encantos”, quien describe esta interacción con el concepto de “activación afectiva”, muestra cómo las noticias que más tendemos a reproducir en nuestras redes sociales están asociadas con sentimientos de enojo, miedo, asco. En *The Hype Machine*, Aral (2020) muestra como los seres humanos, y no los trolls o los robots – son quienes más difunden

² Sin embargo, no es suficiente: existen múltiples ejemplos documentados donde fuerzas globales, que son imperceptibles en el contexto local y que penetran las conversaciones generando mayor polarización y caos en la deliberación.

información negativa. De igual forma, varios estudios muestran como construimos nuestra red acorde a nuestras preferencias, procurando construirlas de voces similares, opacando la heterogeneidad³.

Los debates políticos, generalmente polarizantes, generan múltiples “equilibrios” de información, en donde las reacciones a un evento - shock de información—, produce varias lecturas e interpretaciones, que de forma paralela pueden leerse como éxitos o eminentes fracasos. La ponderación relativa del pasado dada por el límite de espacio ha sido reemplazado por un espacio abierto, en donde cada nicho de información se realimenta y encuentra un rango de discusión sin más jerarquización que el número de seguidores y los “me gusta”. Igualmente, el ciclo noticioso del pasado, en el que el periódico de la mañana y la “primera plana” marcaba las discusiones hasta que llegaba el noticiero del medio día, con espacios intermedios y con hojas limitadas en contenido, dejaron de existir⁴. El límite de espacio que exigía curaduría y priorización de las noticias dio paso a un mundo donde todos los hechos pueden convertirse en noticia, *trending topics*. Y es así como construimos nuestra realidad “personalizada”, que se cimienta a partir de hechos documentados – que pueden ser verídicos pero que no sabemos si son excepciones o reglas -. Esa se convierte en nuestra base para reaccionar a lo público, activar acciones públicas, y juzgar a los líderes elegidos popularmente.

Así, tenemos un mundo donde la realidad – o un rango de realidad – objetiva tiende a diluirse en la propagación de contenido ilimitado, en

³ “*Selective exposure to social media content, as described by Himelboim et al. (2013), occurs when individuals actively seek content that is cognitively congruent with their preferences and prior beliefs. By connecting with like-minded peers and ideologically aligned media, users are exposed to a disproportionate number of publications that validate their own assumptions. More importantly, users can alter the frequencies of content that is displayed in the walls of like-minded peers by sharing content they prefer.*” Aruete y Calvo (2018).

⁴ Ver por ejemplo, “*Facebook, the 24-hour news cycle, and your mental health*”, disponible en: <https://thefulcrum.ca/features/facebook-the-24-hour-news-cycle-and-your-mental-health/>

donde no existen fuentes irrefutables, ni datos incuestionables— aún cuando tengan el respaldo científico más serio.

Los medios de comunicación tradicionales se adaptan a este shock de información. No sabemos bien cómo ocurre en los países de la región, pero algunos estudios nos dan pistas sobre las hipótesis que deberíamos tratar de probar en el futuro. Aruguete et al. (2020), estudiando el caso brasilero, muestran cómo los medios se adaptan de forma diferenciada a la polarización política, en donde aquellos con una mayor reputación buscan la cercanía al votante mediano, y una mayor ponderación, mientras otros medios digitales jóvenes con menores filtros se alejan de los puntos moderados.

En cualquier caso, la reproducción de noticias permanente y la exposición de hechos enmarcados en sentimientos de indignación, sin contextualización, se convierten en el pan de cada día. El efecto “cascada” en donde se replica la información por medio de likes y retuits puede terminar en la portada de los periódicos, en matoneo masivo cibernético, en la creación de un nuevo líder temático en la red. Cuando las noticias son graves, la réplica de noticias puede terminar en jornadas de protesta, en cambios de decisiones públicas impopulares y en una menor confianza agregada por parte de la ciudadanía⁵.

Aprendimos aquellos que nacimos antes de la era digital que las preferencias políticas son en parte heredadas de nuestra socialización política y entorno familiar, y que nuestro mayor o menor interés político determina la cantidad de información que estamos dispuestos a

⁵En Aruguete et al. (2020b) se reportan los siguientes resultados: “We find that incidental exposure to social media has modest effects on trust. Results are pronounced and statistically significant at higher levels of engagement with tweets. Differences in trust between the control and treatment group are great when they “do” Twitter (like, retweet, reply) as opposed to when they “read” it (no engagement). These findings are new and important, as they point to differences between social media platforms and more traditional news outlets. Our findings support “anger” as an important mediator in reducing trust.”

consumir para formar nuestras opiniones políticas. En el pasado, la búsqueda de fuentes era limitada a medios de comunicación, líderes de opinión y políticos. Hoy, luego de la expansión del ecosistema mediático, qué y quiénes influyen en nuestra percepción sobre lo público comprende un proceso de back-end⁶ más complejo y sofisticado (y menos transparente), dada la tendencia en la personalización de las fuentes de información y los mensajes que recibimos a diario. Adicionalmente, existen otras variables a considerar que influyen en nuestras opiniones. Hoy, muchos opinamos públicamente. Y como individuos que damos valor a nuestra reputación y relación con otros, dada nuestra lectura del contexto, podemos auto-censurarnos, tener mayores dificultades para cambiar opiniones, e inclusive a considerar la falsificación de preferencias, si queremos ser aceptados. Nuestra comunidad existe, nos constriñe, y genera fronteras que luego son difíciles de cruzar. Calvo (2020) lo resume así,

"En el centro de nuestro estudio se encuentra el usuario, quien – parafraseando a Marx– hace su propia red aunque no a su propio arbitrio. Los prejuicios y las creencias previas, el “mundo-de-la-vida” del que se rodea, la clase social y la ideología hermanan a cada usuario con sus pares y le otorgan una posición en la red, una jerarquía en la distribución de narrativas, una responsabilidad mediática e, incluso, un comportamiento esperado".

Resumiendo, vemos cómo existe la construcción de “muchas verdades”. Existe una menor curaduría en la información que recibe la ciudadanía, y esto constituye una oportunidad aprovechada por los líderes políticos para activar a sus seguidores y generar mayores réplicas en estas cadenas de información. A su vez, la ciudadanía activa en redes demanda y encuentra información encuadrada en sus prejuicios y creencias,

⁶Para una explicación del concepto, ver: “¿Cuál es la diferencia entre front-end y back-end?” disponible en: <https://www.digitalhouse.com/ar/blog/cual-es-la-diferencia-entre-front-end-y-back-end>

la cual reproduce. En contextos más autoritarios, y dependiendo de vigilancia estatal, las redes permiten a la ciudadanía hacer difusión de información que no tiene cabida en sistemas de información censurados, en donde se pueden organizar formas de acción colectiva, transmitir a otros ecosistemas de información más competitivos, y generar un efecto político. A medida que la información se propaga, puede aumentar la desaprobación del desempeño del Estado y sus múltiples actores – facilitando la organización de manifestaciones colectivas de rechazo y de necesidad de cambio⁷.

Muchas de estas demandas locales por abuso del poder, corrupción, aumentos impositivos, encuentran analogías regionales y globales que exponencian su sentido emocional, activación afectiva, reforzando dinámicas en donde los repertorios de protesta son similares, y crean lazos de identificación.

¿Qué tienen estas demandas en común?

¿Qué demandan los ciudadanos?

La política sin intermediarios y la generalización de la protesta

Si bien los partidos nunca han gozado de altos niveles de popularidad en la historia democrática, la teoría y la práctica democrática y electoral los consideraba un intermediario necesario. Los partidos políticos, desde la teoría política tradicional, eran el mecanismo de agregación de preferencias de candidatos y elegidos, facilitaban el diálogo, la movilización y puesta en marcha de causas políticas, permitiendo ganar elecciones. Los partidos, además, gestionaban la acción colectiva entre

⁷*Why is mistrust so embedded in the region? At a broad, aggregate level, citizens do not feel represented by political parties; lacking large organizations to solve the collective action problems they face in holding governments accountable, citizens have little trust in government. At a more local level, citizens doubt whether their neighbors would work together to demand that local government improve neighborhood infrastructure. The greater their doubts, the less trust they express in government.*, en Izquierdo, A., Pessino, C., y Vuletin, G. (2018). P. 32.

individuos con causas comunes. Tradicionalmente, los partidos se nutrían de otras organizaciones sectoriales, religiosas o familiares, las cuales facilitaban la comunicación, la movilización y las economías de escala entre ciudadanos. Los medios tradicionales de comunicación cubrían a los partidos políticos y sus líderes y voceros, que por muy independientes que fueran, requerían un aparato logístico para poder competir, generar ruido y ganar elecciones. La socialización en estas organizaciones y de estas en los partidos generaron los atajos de información que estudiamos tradicionalmente y sobre los cuales construimos nuestro interés y preferencias políticas. Este rol como intermediario ha terminado.

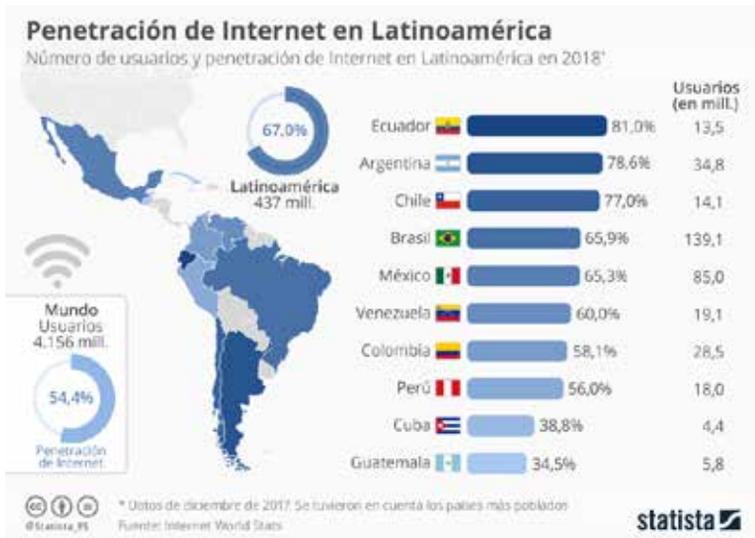
Con la llegada de la era digital, muchos de estos procesos han cambiado, modificando la velocidad y los caminos por los cuales los líderes políticos y ciudadanos interactúan, y cómo los ciudadanos interactúan entre ellos. Así, la ciudadanía repele a los partidos – pero no necesariamente a sus miembros, buscando una voz más personal, menos institucional con la cual se sientan identificados. Dependiendo del sistema electoral, se crean nuevos movimientos y se utilizan otros mecanismos de participación a los cuales se recurría excepcionalmente en el pasado.

Como consecuencia, las redes sociales – como canal del descontento y el debate lleno de indignación- se vuelven una herramienta vital para la organización de acciones colectivas de carácter masivo, conexión directa y masiva de los líderes con la población, en donde el contenido multimedia exagera el contenido sentimental y sensible que incita a la movilización. Antes, la organización de una protesta requería un esfuerzo de red importante por sus dilemas logísticos. Hoy, los hashtags y las comunidades conectadas con diferentes redes sociales pueden enviar mensajes a miles de personas. Facebook, WhatsApp, Twitter logran rápidamente conectar individuos aislados a masas de otras personas, invitarlos a participar, incrementando la sensación de compromiso y pertenencia a diversas causas (Jost et.al, 2018). La *Figura 1*

resume el porcentaje de la población y número total de usuarios y penetración de internet en América Latina. En total, para 2018, el 67% de las personas eran usuarias de redes- encabezando la lista de países Ecuador, seguido por Argentina, Chile, Brasil, México, Venezuela y Colombia. En las ciudades, donde las personas están más conectadas, esto puede hacer una gran diferencia para la organización colectiva.

Figura 1

Porcentaje de población con cuenta en las plataformas sociales (2018)



Fuente: Internet World Stats, <https://cdn.statcdn.com/Infographic/images/normal/13903.jpeg>

La protesta puede ser marginal y disolverse rápidamente. Pero frente a hechos que generan indignación moral, y dependiendo de las tensiones sociales de la coyuntura, algo excepcional puede ocurrir. Se ha demostrado recientemente por varias investigaciones, que entre más conectado se esté, más propenso se es a participar en estas acciones colectivas por los beneficios emocionales y de socialización que estas generan. Individualmente tendemos a compartir “realidades” con nuestras redes de amigos y familiares, y el ser activa en los intereses

comunes puede tener un impacto que añada a mis razones de movilización. De igual manera, las redes permiten encuadramientos emocionales que traspasan las fronteras grupales y sectoriales, generando solidaridades que antes no movilizaban.

Muchos afirman que la frecuencia de la protesta en diferentes países está asociada al uso de redes como medio fundamental para informarse. Investigaciones realizadas en los casos de Estados Unidos, Ucrania, España, Turquía (Jost et al. 2015) demuestran que las redes son fundamentales para resolver los dilemas logísticos de comunicación, transporte, presencia policial, servicios médicos y soporte legal que son necesarios para poder movilizarse masivamente. En Chile, 51% de jóvenes encuestados respondieron que utilizaron WhatsApp para informarse de los eventos de protesta en el 2019, seguido de las conversaciones con amigos y familiares (45%), Facebook 42% e Instagram con 38% (UDP, 2019).

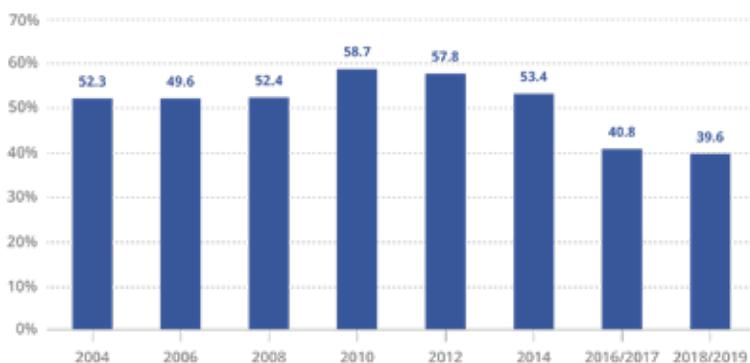
Aunque en América Latina la protesta en calle hace parte del repertorio de acción colectiva desde hace décadas (Machado et al., 2011), con historias excepcionales como las de Bolivia, Argentina o el Ecuador, la frecuencia reciente de estas en otros países de la región y su beligerancia ha sido una sorpresa. Estructuralmente, las protestas se han asociado con la oposición al autoritarismo y la satisfacción con la democracia. De igual forma, en otros reportes de LAPOP, se evidencia cómo los ciudadanos que tienen una opinión negativa sobre las instituciones claves de la democracia y los servicios públicos tienden a reportar una mayor participación en la protesta. La *gráfica II (ver en página siguiente)* muestra cómo esta satisfacción ha ido disminuyendo en la última década.

De igual forma, la protesta como repertorio de la izquierda, también estuvo asociada a la presencia y fortaleza sindical, a la existencia de organizaciones de base en territorio. En otras palabras, no eran necesariamente las causas o la gravedad de los hechos, sino más bien

la capacidad organizacional para “alterar” la cotidianidad y el orden público, coordinar grandes grupos de personas. Por esto, la acción colectiva desplegada en Bolivia por el MAS era imposible de reproducir en otros contextos, y claramente era una excepción a la regla.

Figura II

Satisfacción con la democracia a lo largo del tiempo: América Latina y el Caribe, LAPOP

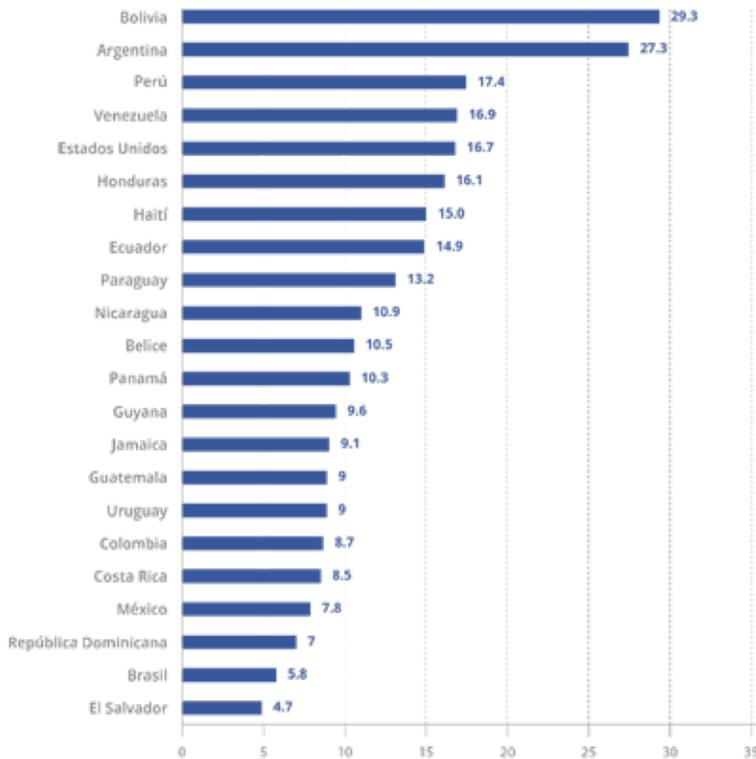


Fuente: LAPOP 2018.

Sin embargo, hoy hay más protagonistas, con características diferentes. Moseley (2015), quien ha venido estudiando la evolución de estos procesos de participación muestra cómo quienes protestan hoy son los más conectados y vinculados a organizaciones, son quienes tienden a movilizarse más que aquellos que están “desvinculados” – en interacción con contextos institucionales débiles. En sus resultados, utilizando los datos de LAPOP, las personas que activamente reciben y comparten información por las redes sociales son tres veces más propensos a participar en una protesta, comparados con el ciudadano promedio (p. 23). La *figura III* muestra el porcentaje de personas que afirmaron participar en una protesta, de 2008 – 2010, en donde se puede observar la gran variación existente en la región sobre la participación ciudadana en estas actividades.

Figura III

Porcentaje de personas que afirmaron participar en una protesta, 2008-2010



Fuente: Moseley, M., Moreno, D. (2010).

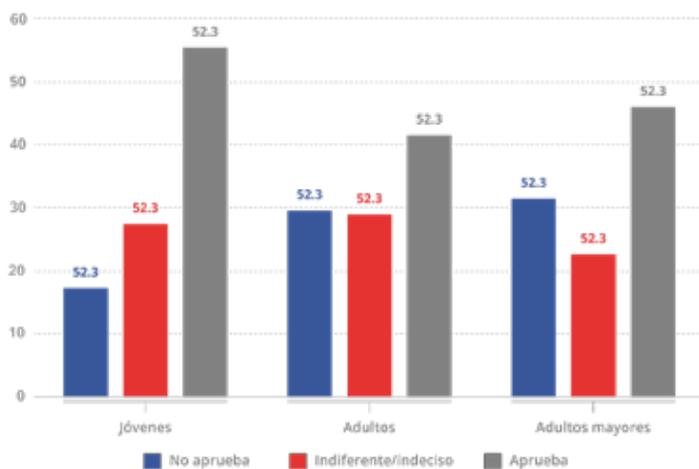
Una hipótesis que se deriva de esto, por supuesto, es que los más jóvenes quienes están hiperconectados, establecen una relación significativa en las redes y la movilización hace parte de este vínculo. En un reporte elaborado por Huang et al. (2015) en donde se analizan los predictores socio-demográficos de la protesta, la edad tiene el impacto más significativo en la aprobación "del apoyo de bloqueo de vías como forma de protesta", seguido lejanamente por el ingreso económico.

Reconociendo los límites de las encuestas, pero dadas las restricciones de los datos, presento algunos ejemplos en donde encontramos evidencia no sistemática del cambio en el comportamiento de protestas, en donde una mayor proporción de jóvenes, conectados en organizaciones y digitalmente con la información, son protagonistas significativos de estas acciones.

En Colombia, LAPOP preguntó a los encuestados si aprobaban las manifestaciones de quienes hablaban mal de la forma de gobierno. Mientras el 55,5% de los jóvenes aprobaron, solo el 41,57% de los adultos y 45,97% de los adultos mayores aprobaron este comportamiento. La no aprobación de estas manifestaciones para los adultos mayores fue del 31,45%, adultos 29,56% y jóvenes del 17,16%. De esta forma, podemos observar cómo la etapa de la vida de la ciudadanía puede incluir en las opiniones sobre el ejercicio de la protesta.

Figura IV

¿Aprueba las manifestaciones de quienes hablan mal de la forma de Gobierno?



Fuente: Barómetro de las Américas, 2018.

En otra encuesta realizada por la Universidad del Rosario, en 2019, con una muestra amplia de jóvenes entre los 18 y 30 años, el 40% de ellos afirmó haberse “manifestado” durante el último año. Las manifestaciones con mayor frecuencia fueron la asistencia a las marchas (69%), los “cacerolazos” (56%), y en debates en redes sociales (60%)⁸.

Frente a la demanda de información, encontramos información interesante. En Chile, en su encuesta anual, la Universidad Diego Portales preguntó a los jóvenes sobre su consumo de medios. Haciendo una comparación entre los años 2009, 2018 y 2019, se observa cómo, en 10 años, la frecuencia de jóvenes que responden haberse reunido en el espacio público con otras personas con que comparten intereses ha aumentado de 41% en el 2009 al 57% en 2019. De igual forma, y en un salto aún más significativo, responder afirmativamente sobre manifestarse en la vía pública pasó de un 15% a un 61%. En cuanto a utilizar las redes sociales para compartir opiniones políticas, los jóvenes que respondieron afirmativamente pasaron del 25% al 64%. Contrasta radicalmente con la pregunta sobre firma de peticiones a autoridades, en las cuales vemos un incremento del 3%⁹.

(Ver figura V en página siguiente)

En esta población especialmente, la confianza en medios de comunicación disminuyó radicalmente. En 2009, 60% de los jóvenes de la encuesta reportaron confiar mucho y bastante en los medios de comunicación. En 2019, esta confianza disminuyó 53%. En contraste, los jóvenes que reportaron confiar en sus redes sociales como medio de comunicación pasó de 49% al 80%, mientras que todos los medios tradicionales disminuyeron en su nivel de confianza. La paradoja,

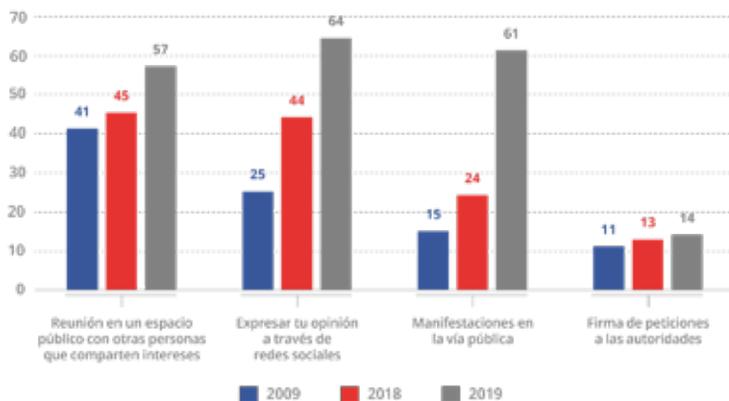
⁸Universidad del Rosario. (2019). *¿Qué piensan, sienten y quieren los jóvenes?*, disponible en: <https://www.urosario.edu.co/Imagenes/2020/Informe-Que-piensen-sienten-y-quieren-los-jovenes.pdf>

⁹11°. Encuesta sobre participación, jóvenes y consumo de medios” 2009 – 2019.

<https://vergara240.udp.cl/wp-content/uploads/2020/01/GraficosEncuestaJovenes2019.pdf>

Figura V

En los últimos doce meses, ¿Has participado en alguna de las siguientes actividades? (% "Sí")



Fuente: Encuesta sobre participación, jóvenes y consumo de medios" 2009 – 2019. Universidad Diego Portales. 2019.

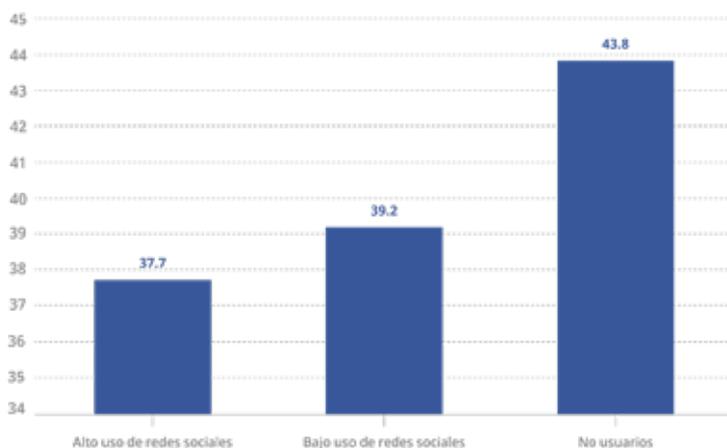
obviamente, es que mientras los medios de comunicación pierden confianza y reputación, los líderes populistas – grandes enemigos de los medios tradicionales (De la Torre 2020) y poderosos en las redes sociales – aumentan su influencia y capacidad de acción, generando potenciales riesgos democráticos.

Con las redes sociales, los políticos se convierten en productores de noticias, en "evaluadores" de sus opositores y políticas, en sus editores. Como vimos muy claramente en el caso del presidente Trump con el resultado electoral 2020, la desinformación generada por él – inclusive a pesar de la censura de los medios de comunicación – lograron convencer a su audiencia de una gran teoría de conspiración, en la cual la única fuente fidedigna de la "verdadera" realidad es el líder. Así, los líderes políticos se convierten en grandes voceros y movilizadores en caso de ser gobierno, y en protagonistas y alentadores de la masa

en las manifestaciones anti-sistema, en donde existe otra posibilidad de “ganar”, si no se ha hecho por las vías institucionales.

Figura VI

Satisfacción con la democracia según nivel de uso de redes sociales, LAPOP 2018-2019



Fuente: Zechmeister et al., (2019).

Vemos cómo, en esta nueva realidad, a medida que se consolida la democracia con adjetivos – la ciudadanía se activa para mostrar indignación frente a hechos políticos, manifestar su inconformidad frente al *statu quo* y demandar cambios. Como lo veremos en el siguiente aparte, muchos hechos reprochables lo ameritan. La desigualdad cada vez más evidente en las redes sociales, el estancamiento de indicadores sociales¹⁰, de la productividad, frustan los sueños de las nuevas generaciones. De igual forma, los escándalos de corrupción llenan de indignación a la ciudadanía, especialmente cuando la élite política pretende permanecer en el poder, violando las reglas constitucionales y los principios democráticos.

¹⁰Ver por ejemplo, Nishi, et al. (2015).

Y como sabemos igual, estas circunstancias no son nuevas. En el pasado, las crisis de representación han resultado en cambios constitucionales, en cambios de sistemas de representación y de élite política. Sin embargo, las redes cambian la dinámica social, aceleran procesos, con resultados desiguales.

III. LAS DEMANDAS COMUNES QUE SURGEN EN LAS PROTESTAS

Las protestas en América Latina tienen diferentes motivaciones, en donde entender el contexto es fundamental para poder interpretar las causas próximas, los grupos que se movilizan, y las respuestas de los gobiernos a las demandas que se plantean. Moisés Naím, exministro venezolano, sugiere que las protestas tienen como razón estructural la caída del boom de las *commodities*, los intentos de la permanencia en el poder y la pérdida de bienestar económico.

Añade,

"Y esta es gente que está luchando desesperadamente por no caer en la pobreza. Es gente más educada, más curiosa, más desconfiada y escéptica de su gobierno, más intolerantes con la desigualdad y la corrupción, que están viendo a ver cómo hacen para sobrevivir como clase media.

Además, es una clase media que está hiperconectada. América Latina tiene las tasas de tiempo conectados a internet más altas del mundo"¹¹.

La *tabla 1 en el anexo* resume algunas de las protestas con mayor cobertura mediática, en incluyen sus causas, fechas y algunas cifras

¹¹Protestas en América Latina: La perpetuación en el poder es lo que más daño le hace a la región: Moisés Naím, www.bbc.com noviembre 14 de 2019.

Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50426109>

de muertes, heridos y arrestados en cada uno de los países¹². Muchos de estos procesos son de larga duración, en los cuales la violencia está presente generando espirales de mayor criminalidad, movilización y polarización. Aunque el resumen presentado de las protestas no es sistemático ni comparativo con el pasado, varios analistas han señalado con preocupación por el aumento de la frecuencia y la fatalidad en las protestas. Como se puede observar rápidamente en la segunda columna, las respuestas de gobiernos en el enfrentamiento con la protesta son muy variables, y puede ir desde unos cuantos heridos, hasta cientos de muertos. Sin embargo, independientemente de la cantidad de víctimas, el abuso de la fuerza degenera el debate, ilegítima los gobiernos y pone en peligro las libertades individuales.

Las causas políticas más agraviantes están presentes. La lucha contra el autoritarismo venezolano, el continuismo político en Bolivia, Paraguay, Honduras; la corrupción en Haití, Guatemala, Perú, Brasil. También vemos la protesta contra decisiones impopulares en Argentina, Guatemala, Nicaragua, Ecuador, Colombia hasta Chile, en donde se demanda una mayor inclusión vía presencia estatal, violentados con el cinismo y la falta de empatía.

Si bien en algunos casos, “la chispa” de la protesta es una decisión/problema no asociado con la supervivencia del régimen democrático, las movilizaciones se vuelven masivas por la brutalidad policial. Los ciudadanos también recurren a la violencia como parte su estrategia. Es conocido el caso chileno con la infraestructura del metro, en Bogotá la destrucción de los centros de atención inmediata, o en Haití con la quema de carros de otros ciudadanos. En dos casos, Paraguay y Guatemala 2020, vemos como los protestantes queman las instalaciones del Congreso.

¹²La fuente principal de esta tabla es el cubrimiento que hace Wikipedia, que tiene un análisis sistemático de las pretensiones, grupos que organizaron y víctimas de los eventos asociados a la protesta. [Ver anexo II.](#)

Y así como los ciudadanos utilizan las redes para coordinar acciones pacíficas y otras violentas, los gobiernos también utilizan las redes para contrarrestar estas fuerzas, usando mensajes diversos. Algunos, de carácter más institucional, intentan desincentivar la protesta. Otros, con voceros más extremos, tienen como propósito generar pánico para disminuir los incentivos a la movilización. Colombia, durante las protestas de noviembre de 2019, puede ilustrar este ejemplo.

Las movilizaciones en Colombia comenzaron finalizando septiembre, en plena campaña de elecciones locales, en Bogotá. Paralelo a un paro camionero porque los transportadores no querían pagar sus multas, unos estudiantes de la Universidad Distrital se movilizaron y ocuparon la vía pública para protestar por hechos de corrupción en su universidad. A esta manifestación se unieron rápidamente estudiantes de otras universidades privadas, pidiéndole al gobierno acciones contundentes para aumentar la posibilidad de cupos universitarios¹³. Estas manifestaciones se repitieron en el mes de octubre, con más estudiantes unidos a la causa, más candidatos para las alcaldías, incluyendo otras universidades públicas, artistas, actores y actrices de televisión, entre otras celebridades.

En varias ocasiones, la destrucción de partes de la red de buses Transmilenio y otras actividades vandálicas generaron la respuesta de la fuerza pública, que respondió con contundencia. Así, las centrales obreras – concretaron un paro nacional para el 21 de noviembre.

"Durante una rueda de prensa en Bogotá, las principales centrales obreras, incluido el magisterio, invitaron a rechazar las que consideran políticas "neoliberales" de Duque, y a marchar en

¹³Ver por ejemplo, "Concurrida 'marcha de solidaridad' de estudiantes de universidades públicas y privadas", en www.rcnradio.com, Septiembre 27 de 2019. Disponible en: <https://www.rcnradio.com/bogota/concurrida-marcha-de-solidaridad-de-estudiantes-de-universidades-publicas-y-privadas>

defensa de la “vida y la paz”, frente al rebrote de violencia en el país tras el acuerdo de paz de 2016 con las Farc¹⁴.

El Paro Nacional se convirtió en una protesta masiva, con muchas causas. En medio de la eferescencia postelectoral, la impopularidad del gobierno y las dificultades que se avecinaban, el gobierno comunicó la infiltración eminente del paro 21N, por fuerzas violentas e ilegales lideradas por el “Foro de Sao Paulo”, y su líder Nicolás Maduro. El día transcurrió con brotes de violencia, fuerte presencia policial y pánico por parte de la ciudadanía.

El día del paro, por WhatsApp, también se lanzaron mensajes de voz con acentos venezolanos, que decían que la noche del 21N ser a una noche de saqueos, en donde aprovecharían el shock del paro para vandalizar las casas y robar. Estos mensajes los replicaron periodistas, legisladores y líderes – sobre todo asociados al gobierno—. Se declaró el toque de queda en Bogotá y Cali (no ocurría desde 1970), y el pánico generó ataques de violencia en contra de inmigrantes, en donde muchos ciudadanos decidieron armarse para defender sus casas (*ver anexo II*). Cristina Vélez y Carlos Cortés, miembros de Linterna Verde, una organización que hace monitoreo en redes describió la situación así,

“Más allá de lo que pudo pasar en las horas previas a la crisis y en la conversación de WhatsApp que no podemos observar, lo que hubo en Twitter en Cali y Bogotá fue una mezcla de amplificación irreflexiva, miedo orgánico y oportunismo.

Líderes políticos y de opinión de orillas distintas contribuyeron a propagar el mismo miedo: el jueves Gustavo Petro invitaba a la

¹⁴*Siguen sumando voces que convocan a la marcha del 21 de noviembre, en www.semana.com, noviembre 13 de 2019. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/paro-nacional-21-de-noviembre-convocan-en-colombia-a-gran-huelga-contra-gobierno-de-duque/640030/>.*

comunidad a organizarse, y un día después era María Fernanda Cabal la que advertía de los planes de saqueo y hacía un llamado similar. En otros casos, periodistas como María Jimena Duzán cuestionaron la utilidad del toque de queda frente a lo que parecía una ciudad acorralada" (*Ver anexo II*).

Mientras el vandalismo había sido encuadrado siempre como un efecto colateral de las manifestaciones, en algún punto de la noche algunos *youtubers* e influenciadores empezaron a hablar de una supuesta conspiración de la "fuerza pública" para propagar pánico y vender seguridad. Ahora el 'otro' era también la Policía o el Estado¹⁵. El paro se prolongó por días. La desinformación de esa noche y la violencia posterior causó muertes en la vía pública, y una lista de más de 105 peticiones al gobierno nacional. Aquí algunos ejemplos¹⁶:

"En el tercer punto, Derechos Económicos, piden la salida de Colombia de la OCDE, eliminación de la brecha salarial entre hombres y mujeres, que Ecopetrol sea una empresa 100% estatal, eliminación del impuesto 4x1.000. Entre las solicitudes que más llaman la atención está retirar el proyecto de reforma tributaria que avanza en el Congreso.

Igualmente, piden que el Gobierno reactive el cumplimiento de acuerdos con varias organizaciones como estudiantes universitarios, indígenas, FECODE, Madres Comunitarias, entre otros".

Al no cumplirse las expectativas de los líderes de diferentes causas, otras protestas fueron convocadas.

¹⁵Para conocer artículo completo, ver: *Asustarse es cuestión de método: el contagio del 21/22N en Cali y Bogotá*, en www.lasillavacia.com, noviembre 30 de 2019. Disponible en: <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-de-la-innovacion/asustarse-cuestion-de-metodo-contagio-del-2122n-cali-y-bogota>

¹⁶Las peticiones del Comité Nacional del Paro para la negociación con el Gobierno, *Diario La República*, diciembre 19 de 2019. Disponible en: <https://www.larepublica.co/economia/las-peticiones-del-comite-nacional-del-paro-para-la-negociacion-con-el-gobierno-de-ivan-duque-2945539>

El fin de la protesta es tener mejor y más democracia. Pero para cada caso, esto significa algo diferente. Sin embargo, cuando la agenda es ambigua como la de este caso en particular, las propuestas que le siguen son las de cerrar el Congreso, disminuirlo, quitarle el salario, eliminar la reelección, entre otros. Son propuestas que la ciudadanía aplaude y considera pertinente. Todo esto porque las instituciones representativas, según estos argumentos, son parte del problema. De igual forma, llaman la atención propuestas de restringir los mandatos de la democracia representativa mediante reformas constitucionales vía mecanismos de democracia directa. Vemos estas banderas en el Perú, Ecuador y Colombia. Rettberg (2020) concluye su análisis sobre el paro colombiano en 2019,

"El entusiasmo por las manifestaciones se desvaneció a medida que el año llegaba a su fin (...) y no surgió un liderazgo claro, a pesar de los esfuerzos de algunos partidos por encauzarlos hacia su campo político. Sorprendentemente, gran parte de este mal-estar tuvo lugar al mismo tiempo que las autoridades económicas anunciaban que Colombia había crecido por encima del 3 por ciento en 2019, la tasa más alta en los últimos cinco años" (Caracol 2020; DANE 2020).

El rechazo a los líderes, especialmente a los presidentes, tiene un efecto importante generando presión para que las instituciones representativas tomen decisiones para dar finalización a la crisis. Sin embargo, el vacío de poder da también espacio a liderazgos inestables, que hacen lo que necesitan para sobrevivir. El caso de Perú es representativo, al estar en constante movilización y protestas para la renuncia del presidente Pedro Pablo Kuczynski en 2018 y la llegada del vicepresidente Martín Vizcarra en su reemplazo.

En el referendo del Perú en 2018, los ciudadanos fueron convocados a votar en cuatro reformas constitucionales, luego de la continua crisis

política heredada por el presidente Vizcarra. Si bien muchos analistas coincidían en que la reforma judicial era necesaria, el procedimiento que se utilizó (la amenaza del uso de la cuestión de confianza) para obtener el voto afirmativo del legislativo y la pregunta sobre la prohibición de la reelección legislativa fueron altamente cuestionados. Al final, el presidente Vizcarra también pidió a la ciudadanía votar negativamente la bicameralidad (una buena medida), acusando al Congreso de “desnaturalizar su propuesta original” (Ponce de León y García, 2019, p. 351).

Aunque el presidente logró salir invicto con esta propuesta, la estabilidad duró poco. Luego de un corto periodo, el presidente Vizcarra se enfrentó al Congreso, el cual disolvió en septiembre del 2019 apoyado por el 84% de la población. Sin embargo, luego de unas grabaciones descubiertas, en septiembre 2020 el Congreso comenzó su proceso de destitución que terminó en noviembre del mismo año.

Los hashtags utilizados fueron: #MerinoNoEsMiPresidente , #VacarlosATodos, #CongresoVerguenzaNacional, #RefundarElPerú.

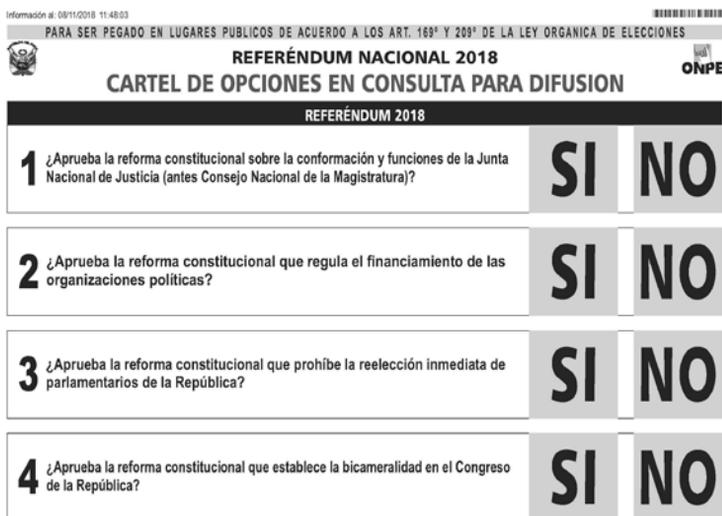
(Ver figura VII en pagina siguiente)

Hay otras protestas donde la movilización no tiene como propósito inicial la destitución del presidente o escándalos de corrupción en el que el alto gobierno está vinculado. Chile es un buen ejemplo. Las protestas comenzaron en noviembre, a raíz del incremento del pasaje del metro y el video de un funcionario que sugería “madrugar” para pagar una tarifa más baja se organizó en línea en cuestión de horas. Andrés Scherman, profesor de la Universidad Diego Portales afirmó en una entrevista:

"Nadie sabe quién llamó primero a la marcha, no hay una organización que lo hiciera formal. Sin embargo, se organizaron perfectamente sin un dirigente o responsable y eso sería imposible sin el nivel de penetración de uso que tienen las redes sociales".

Figura VII

Cartel de opciones en el Referéndum Nacional, Perú 2018



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú.

Asimismo, “esta horizontalidad hace más compleja la resolución de la crisis”, advierte Scherman.

El movimiento puede articular las protestas, pero a la hora de convertirla en una propuesta o solución a la crisis no hay nadie, una contraparte, con la que el gobierno pueda negociar¹⁷.

De esta forma, la crisis política generó una movilización masiva de meses, en donde las redes se convirtieron en protagonistas: **#Chiledes-pertó**, **#ChileQuiereCambios**, **#ChileViolaLosDerechosHumanos**, **#Piñerarenuncia**, **#lamarchamásgrandedeChile**. Las respuestas del

¹⁷Ver: Chile: las redes sociales y sus “hashtags” detrás de las movilizaciones, octubre 29 de 2019. Disponible en: <https://andina.pe/agencia/noticia-chile-las-redes-sociales-y-sus-hashtags-detras-las-movilizaciones-771366.aspx>.

gobierno, declarando un estado de emergencia nacional, y la represión policial incrementó de forma radical los niveles de violencia y destrucción, degenerando rápidamente la posibilidad de que la protesta fuera desapareciendo, al no tener una cabeza visible. El presidente Piñera, sin muchas opciones, llamó a una mesa de concertación en la que la ciudadanía retomó la idea de la necesidad de una constituyente a mediados de noviembre. Aunque la idea tomó forma y la propagación del #plebiscitoYA adquirió poder, las protestas continuaron hasta entrado diciembre y la inestabilidad es aún palpable.

Sin embargo, otras protestas, por razones similares, tienen dinámicas completamente diferentes. En Argentina, en 2016, la ciudadanía y sus organizaciones fueron convocadas a protestar en contra del incremento de tarifas en el transporte público por las redes sociales y medios de comunicación. Se describe así su convocatoria por Giorgi (2016),

"El cacerolazo o "ruidazo", eufemismo usado por quienes quieren diferenciarse de las protestas antikirchneristas de 2015, fue un fenómeno políticamente desarticulado, sin una referencia política clara, ni en un líder, ni en una organización. Fue, por sobre todas las cosas, y a diferencia de cacerolazos anteriores, un reclamo bien puntual: rechazar el aumento de tarifas".

Distinto a las demás protestas, se describe al tarifazo como un cacerolazo diferente, en el que participaron fuerzas políticas diversas, y no únicamente la oposición al presidente Macri. Aunque la lectura que resulta favorece la interpretación de un mundo altamente polarizado, existen diferencias entre cómo reaccionan los miembros de la oposición y aquellos adeptos al gobierno. En un análisis minucioso de lo ocurrido en las redes sociales durante estos días, Aruguete y Calvo (2018) muestran que la oposición es muy exitosa en propagar el mensaje, haciendo retuits y generando el efecto cascada de la información, casi de forma automática. Los perfiles apoyando al gobierno, quienes

también estuvieron activos en la red, se tomaron más tiempo para reproducir contenidos, dada la disonancia cognitiva generada por la red.

Considero muy necesario seguir la conexión existente entre nuestra nueva socialización política en redes y los efectos en política. Si bien vemos cómo la acción inmediata en redes genera efectos, también es claro que estos efectos son incontrolables en muchos de los casos. La valentía colectiva de la ciudadanía en países como Venezuela se ve beneficiada con la existencia de redes y la posibilidad de comunicar lo que allí está pasando. El empoderamiento general de la ciudadanía es una oportunidad en nuestros contextos, que pueden activar procesos imposibles en otras circunstancias.

Es importante por esto comprender quién controla la red, la función e impacto de los liderazgos políticos, y reflexionar sobre la necesidad de la velocidad y su compatibilidad con las instituciones democráticas tales y como las conocemos.

IV. COMENTARIOS FINALES

La democracia hoy es diferente a la que aprendimos y conocimos hasta hace muy poco. Los cambios en la comunicación tienen impactos significativos en el conocimiento, representación y confianza que tiene la ciudadanía en el Estado. Hemos visto cómo la presencia de redes cambia el proceso electoral, generando una dinámica para la cual las instituciones actuales no han tenido una respuesta clara en términos de regulación.

En uno de sus informes de observación electoral para el Brasil, la misión de la OEA (2018) afirma:

"Uno de los desafíos más complejos que ha planteado la campaña electoral es la diseminación de noticias falsas, atribuidas a seguidores de diferentes sectores políticos, a través de las redes sociales y servicios

de mensajes por internet. Si bien este fenómeno ya se había visto en procesos electorales de otros países, las elecciones de Brasil presentaron desafíos novedosos, como el uso de sistemas encriptados para la difusión masiva de desinformación".

Es claro entonces cómo una de las instituciones básicas de la democracia representativa puede ser sujeto de manipulación. El ejemplo del presidente Donald Trump también nos alerta sobre el impacto que tienen los líderes en la comunicación de los resultados, generando una de las peores crisis de sucesión presidencial en la historia reciente de Estados Unidos al desconocer el resultado de las elecciones. De la misma forma, hemos visto cómo las redes logran ayudar a candidatos sin muchos recursos a dar la lucha, a ganar elecciones y a renovar la élite política. Lo que es claro es que las redes sociales estarán cada vez más presentes en el debate electoral, y es importante entender su impacto.

Sin embargo, las elecciones son solo parte de la historia y del repertorio de actuaciones de la ciudadanía. Al disminuirse los costos de transacción de acciones colectivas, hemos presenciado cada vez más manifestaciones ciudadanas masivas en la vida cotidiana de nuestros regímenes, que tienen impactos importantes en la agenda pública. De la misma forma, la protesta, como forma de acción colectiva es cada vez más recurrente generando, en algunos casos, gran inestabilidad. Por esto, mi invitación aquí es que amplíemos las agendas de investigación para entender los efectos de estas formas de comunicación en la política. Hasta hace unos días, el Congreso de los Estados Unidos era uno de los más fuertes del planeta. Sin embargo, mientras los senadores y representantes se ponen de acuerdo sobre qué hacer con Trump luego de la toma del Capitolio, Twitter, Facebook y Amazon han cancelado sus cuentas personales, dejándonos a todos con enorme incertidumbre acerca del poder relativo que estos tienen en la democracia. ■

BIBLIOGRAFÍA

Aral, S. (2020). *The Hype Machine: How Social Media Disrupts Our Elections, Our Economy, and Our Health- And How We Must Adapt.* New York: Random House Books

Aruguete, N., Calvo, E., Ventura, T. (2020a). "News by Popular Demand: Ideology, Reputation, and Issue Attention in Social Media News Sharing", disponible en: http://ilcss.umd.edu/papers/New_by_popular_demand_Working_paper.pdf

Aruguete, N. y Calvo, E. (2018). *Time to #Protest: Selective Exposure, Cascading Activation, and Framing in Social Media*, en *Journal of Communication* 00 pp. 1–23. Disponible en: <http://ilcss.umd.edu/papers/Aruguete-Calvo-Time%20to%20Protest%20JOC%20Published%20Version.pdf>

Aruguete, N., Calvo, E., Scartascini, C., y Ventura, T.(2020b). *Trustful Voters, Trustworthy Politicians: A Survey Experiment on the Influence of Social Media in Politics.* Disponible en: https://tiagoventura.rbind.io/publication_wp/trust/trust.pdf

Giorgi, G.(2017). *Protestaytarifazo: cacerolas inorgánicas*, *Revista Anfibia*. Disponible en: <http://revistaanfibia.com/cronica/cacerolas-inorganicas/>

Huang, C., Ma, S., Uber, K., y White, L. (2015). *¿Quiénes aprueban que las personas bloqueen las vías para protestar en las Américas?*, en *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2015*, 121. Disponible en: https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO921es_V2.pdf

Izquierdo, A., Pessino, C., y Vuletin, G. (2018). *Shortchanging the Future: The Short-Term Bias of Politics* en *Better Spending for Better Lives*, en *Development In the Americas How Latin America and the Caribbean*

Can Do More with Less. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/DIA-2018-Chapter-10-Shortchanging-the-Future-The-Short-Term-Bias-of-Politics.pdf>

Jost, J., Barbera, P., Bonneau, R., Langer, M., Metzger, T. (2018). *How Social Media Facilitates Political Protest: Information, Motivation, and Social Networks, Advances in Political Psychology, Vol. 39, Suppl. 1, doi: 10.1111/pops.12478.*

Machado, F., Scartascini, C., y Tommasi, M. (2011). *Political Institutions and Street Protests in Latin America, en Journal of Conflict Resolution, 55 (3), 340–365.*

Moseley, M. (2015). *Contentious Engagement: Understanding Protest Participation in Latin American Democracies, en Journal of Politics in Latin America, 7(3), 3–48.*

Moseley, M., Moreno, D. (2010). *The Normalization of Protest in Latin America, LAPOP Insights, disponible en: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/10842en.pdf>*

Nishi, H., Rand, D., and Christakis, N. (2015). *Inequality and Visibility of Wealth in Experimental Social Networks, en Nature, September. DOI: 10.1038/nature15392.*

Organización de Estados Americanos, OEA (2018). *Misión de Observación Electoral, Elecciones Generales Brasil. Disponible en: <https://www.oas.org/eomdatabase/default.aspx?lang=es>*

Ponce de León, Z., Garcia, L. (2019). *Perú 2018: La precariedad política en tiempos de Lava Jato, en Revista De Ciencia Política 39 (2) 341-365.*
Protestas en América Latina: “La perpetuación en el poder es lo que más

daño le hace a la región”, Moisés Naím, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50426109>, noviembre 14 del 2019.

Rettberg, A. (2020). *Colombia en 2019: la paradoja de la abundancia*, en *Revista de Ciencia Política*, 40, (2), 235-258.

Scherman, A., Peña y Lillo, M. (2020). “Se instala un mayor respaldo de los jóvenes a la violencia en la acción política”, disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2020/01/28/se-instala-un-mayor-respaldo-de-los-jovenes-a-la-violencia-en-la-accion-politica/>, Enero 28, 2020.

Universidad Diego Portales. (2019). *Encuesta sobre participación, jóvenes y consumo de medios”2009–2019*. Disponible en: <https://vergara240.udp.cl/wp-content/uploads/2020/01/GraficosEncuestaJovenes2019.pdf>

Universidad del Rosario. (2019). *¿Qué piensan, sienten y quieren los jóvenes?*, disponible en: <https://www.urosario.edu.co/Imagenes/2020/Informe-Que-piensan-sienten-y-quieren-los-jovenes.pdf>

Vélez, C. (2019). *Asustarse es cuestión de método: el contagio del 21/22N en Cali y Bogotá*, Noviembre 30 de 2019, disponible en: <https://lasilla-vacia.com/silla-llena/red-de-la-innovacion/asustarse-cuestion-de-metodo-contagio-del-2122n-cali-y-bogota>

Wolff, J. (2018). *Ecuador después de Correa: la lucha por la “Revolución Ciudadana”*, en *Revista de Ciencia Política*, 38 (2) 281-302.

Zechmeister, E., Lupu, N. (2019). *El Barómetro de las Américas 2018/19, Actualidad # 036*. Disponible en: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/ITB036es.pdf>

ANEXOS

ANEXO I

Tabla I protestas en América Latina con impacto mediático, 2015- 2020

AÑO	PAÍS	Detenidos, heridos y muertes	Razón	Fechas y otros detalles
2014	Venezuela	Muertes: 43 Heridos: 5,285 Arrestados: 3,400	Protestas en contra del presidente Nicolás Maduro, el incremento de la violencia urbana, inflación y demás problemas del régimen.	Febrero 12 - Mayo 8
2015	Argentina, Chile, Uruguay	No reportados	Femicidios (#NiUnaMenos)	Esta manifestación tuvo réplicas en muchos países en América Latina: Chile, Perú, Bolivia, Paraguay, Uruguay, El Salvador, Guatemala, México y Brasil.
2015	Brasil	Heridos: 3 Arrestados: 20	Escándalo de corrupción en contra de la presidente Dilma Rousseff y su partido.	Marzo 15 - 1,000,000/20 - 3,000,000 Abril 12 - 696,000 - 1,500,000 Agosto 16 - 900,000 Diciembre - 83,000 - 407,000
2015	Guatemala	No reportados	Demandar la reunión del gobierno de Otto Pérez Molina por actos de corrupción. Al final renuncia. (#Renuncia20)	Agosto 23 - Septiembre 2
2016	Brasil	No reportados	Suspensión y destitución de Dilma Rousseff por parte del Congreso Federal.	Marzo 13 - 1,400,000 - 6,900,000 Marzo 16 + 10,000 Abril 17 318,000 - 1,300,000 Julio 31 44,000 - 151,000
2016	Argentina	No reportados	El Tarifazo - un aumento de precios en las tarifas del agua y el transporte público en más del 100%.	
2017	Honduras	Muertes: 38 Heridos: 20+ Arrestados: 1,675	Revueltas por supuesto fraude electoral.	Noviembre 27 - Diciembre 11
2017	Perú	No reportados	Aumento salarial, pago seguridad social, cambios en la carrera pública magisterial.	Marcha entre junio y septiembre, donde más de 1,500,000 estudiantes no pudieron asistir a clases.
2017	Venezuela	Muertes: 157 Heridos: 15,000+ Arrestados: 1,351	Solicitud adelanto elecciones. Cancellación del diálogo entre la oposición y el gobierno de Nicolás Maduro. La "primavera" venezolana.	Marzo 31 - Agosto 12
2018	Brasil	No reportados	Manifestaciones y protestas en contra de Jair Bolsonaro, candidato en segunda vuelta. Organizado por un grupo en Facebook, "mujeres en contra de Bolsonaro".	Octubre
2018	Nicaragua	Muertes: 328 Heridos: 12,000-2,400+ Arrestados: 700 - 802	Protestas en contra de reformas propuestas por el presidente Daniel Ortega, que incluían reformas sociales y otras al sistema personal.	Abril 18 - Octubre

AÑO	PAÍS	Detenidos, heridos y muertes	Razón	Fechas y otros detalles
2017	Paraguay	Muertes: 1 Heridos: 30+ Arrestados: 211	Protestas en contra del presidente Mario Abadi por su posible reelección.	Marzo 31 - Abril 26
2018	Perú	Muertes: 2 Heridos: indefinido, pero se nombran "numerosas".	Caída de los precios agrícolas, especialmente en la papa.	Enero 9- Febrero 11
2018	Perú	No reportados	Marcha contra la corrupción.	Julio 28: La movilización más concienzuda se registró en Lima, sin embargo, hubo marchas muy concienzudas en ciudades como Cusco, Arequipa, Trujillo, Huaraz y Ayacucho, entre otras.
2019	Bolivia	Muertes: 33 Heridos: 804 Arrestados: 1,511	Fraude electoral luego de la elección presidencial.	Octubre 14- Noviembre 21
2019	Chile	Muertes: 36 (a febrero 2020) Heridos: 11,564 Arrestados: 28,000 (a febrero 2020)	Aumento del pago del metro. Luego protestas generalizadas por reformas, renuncia del gobierno, una nueva Constitución.	Octubre 14- Marzo 18
2019	Colombia	Muertes: 4 Heridos: 533 (27 noviembre 2019) Arrestados: (27 noviembre 2019)	Corrupción, problemas con universidades públicas luego múltiples demandas incluyendo inequidad, abuso policial.	Octubre - Noviembre
2019	Ecuador	Muertes: 8 Heridos: 1,340 Arrestados: 1,192	Decisión del gobierno nacional para eliminar el subsidio a la gasolina y establecer otras medidas de austeridad.	Octubre 3- Octubre 14
2019	Haití	Muerte: 77	Demandar la renuncia del Presidenta Motse por denuncias de corrupción.	Febrero - Octubre
2019	Perú	No reportados	Marcha contra la disolución del Congreso	Octubre 8
2019	Venezuela	Muertes: 107+ (a marzo 2019) Heridos: 509 (a febrero 2019) Arrestados: 956 (a febrero 2019)	Protestas que continúan en contra del régimen de Maduro y la inauguración de su siguiente mandato.	Enero 10- Noviembre 16
2020	Argentina	No reportados	Protestas contra las medidas para contener la pandemia y la extensión de medidas de aislamiento (#TAFVivó)	Abril 18 - Octubre
2020	Bolivia	No reportados. Murieron 31 personas en ambulancias porque los bloqueos les impidieron llegar al hospital.	Oposición al calendario electoral en donde se pospone la elección debido a la pandemia.	Agosto - Septiembre
2020	Chile	Muertes: 3	Inequidad y elitismo.	Septiembre
2020	Colombia	Muertes: 10 Heridos: 209 civiles 194 policías	Brutalidad policial-60 estaciones destruidas luego del asesinato de un ciudadano.	Septiembre
2020	Guatemala	No reportados	Agalot budgetary cuts.	Noviembre
2020	Perú	Muertes: 3 Heridos: 16 Arrestados: 94	Protestas luego de la renoción del presidente Vizcarra.	Noviembre 9 - Diciembre 7

Fuentes: Wikipedia, varias consultas.
https://en.wikipedia.org/wiki/Category:2019_protests,
https://en.wikipedia.org/wiki/Category:2018_protests,
https://en.wikipedia.org/wiki/Category:2017_protests,
https://en.wikipedia.org/wiki/Category:2016_protests
https://en.wikipedia.org/wiki/Category:2015_protests

ANEXO II

Tweets del senador y excandidato presidencial Gustavo Petro, la senadora del Centro Democrático María Fernanda Cabal, y la periodista María Jimena Duzán. Tomados de

370





1 · Trending worldwide

#Cacerolazo

124K Tweets

 EL TIEMPO is Tweeting about this

NUEVOS DILEMAS PARA LA AGENDA ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA:

CONSTRUIR REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE CALIDAD A TRAVÉS DE REFORMAS DE GENERACIÓN EFECTIVAS

DR. HÉCTOR DÍAZ SANTANA

I. INTRODUCCIÓN. LAS ELECCIONES COMO CUESTIÓN DE ESTADO

Desde los tiempos antiguos definir y desarrollar los procesos de selección de las personas responsables de la conducción política del Estado es un asunto de alta complejidad. Los mecanismos electivos son y representan una prioridad estratégica para el Estado democrático, sus resultados inciden en la paz pública, la legitimidad de autoridades y la gobernabilidad del Estado. La rectoría del Estado es determinada por los gobernantes; ellos toman decisiones estratégicas que impactan en la forma de vida de los ciudadanos. Decidir a quién se le va a otorgar dicha responsabilidad es un tema de primer orden; en sentido binario, es tomar decisiones que impactarán en el futuro inmediato para buenos o malos gobiernos. Por eso es un asunto de Estado. Si bien es cierto que el profesor Nohlen define a un sistema electoral como “el modo de expresar una preferencia política a través del voto y de convertir esos votos en escaños parlamentarios o cargos públicos” (Nohlen, 2017: 8), también lo es que llevarlo a la práctica es una tarea delicada y a veces complicada. En América Latina se tienen 4 décadas construyendo y ajustando la institucionalidad electoral, y los resultados indican tres escenarios: a) normalidad; b) elecciones con tensión permanente para la autoridad electoral; y c) oscilaciones, que se manifiestan con una elección celebrada con total regularidad y el próximo proceso de crisis institucional. En la mayoría de los países de América Latina las tensiones son constantes durante las elecciones,

por eso no podemos afirmar que se pasó de manera integral la prueba de las urnas, ejemplo de ello se hicieron manifiesto en los últimos años en Bolivia, Venezuela, Honduras, Nicaragua, o República Dominicana. El presente artículo tiene un carácter provocador, se plantea incorporar a la región la evaluación del rendimiento del proceso electoral e incorporar políticas públicas para fortalecer la cultura política que se reflejen en la calidad de la representación política. La agenda para construir debe tener como eje de partida el cuidado extremo de la autoridad electoral para garantizar su legitimidad y dos ejes complementarios: evaluar el desempeño del proceso electoral por medio de referentes de integridad electoral para posteriormente diseñar agendas para su optimización; y construir una agenda ciudadana fundada en fortalecimiento de valores democráticos y cultura cívica.

Las elecciones en América Latina están en un *in pass*, los debates para construir la institucionalidad electoral son interminables. Ahora se requiere empezar a construir “reformas de generación efectivas de la representación política”. En la historia electoral de América Latina se dialoga permanentemente sobre la selección del tipo de sistema electoral, las autoridades, el financiamiento de partidos, la generación de condiciones para la competencia equilibrada, la justicia electoral y últimamente sobre las acciones afirmativas para garantizar las cuotas de género y la inclusión global de todos los sectores sociales (minorías étnicas y grupos LGTB). Algunos temas como el financiamiento de partidos, el control de los gastos y el reconocimiento tácito a la labor del árbitro electoral, aunque siguen sin resolverse, es necesario dar pasos adelante para integrar otras dimensiones; una urgente es la eficacia de la representación política. El profesor Nohlen con acierto afirma que la calidad democrática del sistema político depende del nivel de desarrollo y la estructura social, clivajes, cultura política, relaciones de poder sociopolíticas y profesionalización de los partidos (2004a: 11), pero también lo es, que los sistemas electorales garanticen representación política de calidad. Al menos ejecutar etapas para

respetar las reglas de la competencia política. Kofi Annan afirmaba “Las elecciones sin integridad, no pueden brindar legitimidad a los ganadores, ni seguridad a los perdedores, ni confianza a los ciudadanos en sus líderes e instituciones” (citado en Electoral Integrity, 2017:1). Este debe ser el tema de la nueva agenda para América Latina.

Las democracias contemporáneas están viviendo transformaciones dinámicas que modifican los esquemas tradicionales entre la relación del gobierno y los ciudadanos. Los acontecimientos indican que el diagnóstico hecho en la década de los setenta por la llamada Comisión Trilateral está emergiendo: mayores exigencias a la democracia, sobrecarga de demandas, aumento de expectativas, crisis en el liderazgo de los responsables de la operación del Estado, agotamiento del discurso político, insatisfacción y un modelo económico que aumenta los deseos del consumo y genera frustraciones a los que no satisfacen sus deseos materiales (CIDE, 1977: 9-10, 378-382). Los problemas señalados permanecen, y se suman otros, una mayor crisis en la política; un diseño institucional que ya no está funcionando; una sociedad mejor comunicada, conocedora y exigente de sus derechos que cuestiona el pacto social; un proceso de cambio tecnológico que modifica hábitos de vida, problemas sanitarios graves, redes sociales que son incontrolables, mayor incertidumbre, complejidad e individualismo. En términos de Beck, la sociedad actual está sometida a un cambio radical “en el que las personas eligen formas sociales y políticas nuevas e inesperadas” (2002: 1). El escenario planteado representa en palabras de Bauman “una serie de retos antes nunca vistos”, de una sociedad “líquida” que cambia con una velocidad que sobrepasa al Estado, y que además el espacio global está desplazando al binomio, poder y política, que era el responsable de administrar al Estado (2007:7-8). Este es el reto de los tiempos que vienen, por eso ahora es necesario poner en la agenda institucional la relación entre sistema electoral y democracia representativa de calidad.

Una pregunta a responder es si el árbitro electoral tiene la responsabilidad de impulsar acciones para contribuir para que los equipos conformen su plantilla con mejores jugadores. Es probable que en competencias deportivas no, pero en el ámbito democrático por las condiciones de América Latina puede ser un actor fundamental, muchos de los países de la región la autoridad electoral tiene reconocimiento constitucional como cuarto poder. López Pintor afirma que la información al votante y el desarrollo de actividades de educación cívica son una responsabilidad de las autoridades electorales, estas acciones facilitan el ejercicio del voto y mejoran la cultura política (2000: 128). El tema del fortalecimiento de la cultura democrática está ausente de la agenda pública, ahora más que nunca se requiere retomarlo. Mayor cultura democrática tendrá como efecto la construcción de un cedazo que filtre a los gobernantes de mayor competencia, o al menos construir un muro de contención que evite pasar a quienes degraden la vida pública. A la par de la contribución que se pueda realizar para la formación de la cultura democrática, se requiere fortalecer la legitimidad del árbitro electoral. América Latina no está ajena a las pasiones del poder político por controlar al árbitro electoral, por lo que su trabajo debe hacerse con una visión de transversalidad, en donde el ciudadano será su mejor aliado. Iniciar el artículo con una valoración esquematizada de los sistemas electorales es con el objeto de matizar la idea de que la agenda electoral debe seguir de manera transversal en dos vías, buscando la fórmula precisa que garantice una mejor conversión de votos a escaños y a la vez fortaleciendo las diversas aristas del régimen electoral. Un tema adicional; si el objetivo es mejorar la calidad de la representación política, es necesario que el proceso electoral funcione de manera adecuada, por ello se requiere evaluar bajo estándares de integridad y desarrollar medidas para transitar a una representación política funcional.

II. LOS SISTEMAS ELECTORALES

A partir de la década de los noventa, y con la llegada a América Latina de la llamada tercera ola de la democratización (Huntington, 1994), los países de la región emprendieron un intenso proceso para incorporar sistemas electorales que permitieran establecer reglas claras de la competencia política, legitimidad de sus procesos y la representación política plural. Si bien es cierto que los países de la región mantuvieron las características de su sistema de gobierno de corte presidencialista (Nogueira, 2017: 17-19) utilizando la fórmula de elección de mayoría, también lo es que incorporaron el sistema de representación proporcional para la elección de los poderes legislativos por medio de diversas fórmulas como el cociente electoral natural (Hare) y el sistema D'Hondt. El primer paso de los sistemas electorales es incorporar reglas y procedimientos que regulen (Valdés, 2016: 14-15):

“¿quiénes pueden votar?; ¿quiénes pueden ser votados?; ¿de cuántos votos dispone cada elector?; ¿cómo pueden y deben desarrollarse las campañas de propaganda y difusión?; ¿cuántos representantes se eligen en cada demarcación electoral?; ¿cómo se determinan y delimitan los distritos y secciones electorales?; ¿quiénes y cómo deben encargarse de organizar los comicios?; ¿cómo deben emitirse y contarse los sufragios?; ¿cuántas vueltas electorales pueden y/o deben realizarse para determinar al triunfador?; ¿quién gana la elección? y, por último, ¿cómo se resuelven los conflictos que puedan presentarse?”.

Existe innumerable literatura que describe y analiza las características de los sistemas electorales comparados (Nohlen, 2004; Cotteret y Emeri, 1973; Rae, 1977; Carreras y Valles, 1977; Lijphart, 1984; Herron, Pekkanen & Shugart, 2018), sin embargo, la región de América Latina es a nivel global la que mayores estudios y análisis genera, ello propiciado por la alta conflictividad que se manifiesta en sus elecciones y porque, de alguna manera, la región fue producto de múltiples

experimentos en la configuración de los sistemas electorales. En 1983 se crea el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) al interior de la Organización de Estados Americanos con el objeto de dar asistencia técnica en materia electoral a los países miembros, a partir de esa fecha el caudal de material bibliográfico es incontable. Otra de las características fue la alta visibilidad que le dieron a la materia, muchas veces bajo una óptica regional donde se denotaba un fluido intercambio de marcos normativos y la inclusión de esquemas de vanguardia (Nohlen, Zovatto, Orozco, Thompson, 1998).

En América Latina los sistemas electorales que se emplean son diversos. Para las elecciones presidenciales se utiliza el sistema de mayoría, la fórmula predominante es de mayoría absoluta (doble vuelta), salvo en el caso de Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela. En este caso, parece existir consenso sobre la fórmula empleada y los análisis se concentran en los mecanismos que se utilizan para llevar a cabo las coaliciones para la segunda vuelta, donde no necesariamente la identificación ideológica o la similitud de las propuestas de gobierno hacen asociaciones naturales para integrar un bloque electoral. La segunda vuelta en América Latina tiene resultados diferenciados, en algunos países contribuyó a la paz social y la estabilidad política, en otros generó caos por las coaliciones artificiales (Fernández, 2013: 249). Los mecanismos empleados para la representación política ya probaron en la mayoría de los casos su funcionalidad y actualmente en algunos países como Panamá están trabajando para hacer ajustes a sus modelos con el objeto de tener más precisión en la representación política.

El debate sobre la representación política en América Latina se concentra en la elección de los cuerpos legislativos. El profesor Nohlen es sin duda quien más ha estudiado a la región, él opina que el principio de proporcionalidad debe entenderse bajo un esquema que considere la representación y la garantía ciudadana de la

decisión. En el primero de los casos, considera que el principio de representación se concentra en valorar si existe una correlación entre votos obtenidos y los escaños asignados equivalentemente a los partidos políticos. En lo que respecta a la decisión, existen mayores complejidades, por la limitación que presentan los partidos políticos. A lo anterior agrega, que para desarrollar estudios integrales es necesario salir de la fórmula empleada y valorar factores colaterales como la participación de los electores, la configuración de las listas electorales y los criterios para la resolución de conflictos emitidos por los tribunales electorales (Nohlen, 2017: 8-11).

Un punto para reconocer y resaltar en la región son los avances legislativos en la amplitud de reconocimiento de derechos político electorales que se manifiestan por acciones afirmativas para regular la equidad de la representación política de género, el reconocimiento de minorías étnicas y los derechos de grupos vulnerables. Es cierto que persisten temas que requieren de adecuaciones, por ejemplo, el caso del sistema de representación plurinominal de Ecuador que ofrece por medio de listas abiertas y flexibles la posibilidad de elegir hasta el número de escaños que tiene la circunscripción electoral, lo anterior hace complejo el proceso de escrutinio y no garantiza una correlación entre apoyo partidista y representación política.

En síntesis, América Latina no requiere de una cirugía mayor en la forma empleada para diseñar por cada uno de los Estados la fórmula para la asignación para la representación política. Los sistemas electorales se tienen que adaptar a los cambios sociales, que generalmente no son drásticos, para ello podrían emplear las recomendaciones anteriormente mencionadas del profesor Nohlen que sugiere modificaciones inteligentes que se realicen considerando fenómenos transversales. El problema que se tiene, y que no se puede resolver, es en la garantía de condiciones de competencia política equilibrada, la utilización de prácticas que dañan la salud de las elecciones y la crisis

por una representación política de calidad. Para que un sistema electoral sea competitivo debe cumplir parámetros básicos como: voto universal, regularidad en la celebración de elecciones, libertad de asociación política, igualdad de la competencia política, neutralidad del gobierno, conteo efectivo de votos e instituciones que organicen y resuelvan conflictos apegados a la ley (Valles y Bosh, 1997: pp. 15-16).

III. LA EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA

América Latina a partir de la década de los ochentas empieza a edificar el andamiaje para la democratización. Para conseguir el objetivo era necesario construir un vínculo estrecho entre democratización y procesos electorales. El camino emprendido tuvo senderos diferentes, los países con mayor tradición democrática como Uruguay y Costa Rica les fue más fácil construir los mecanismos de democracia representativa. En otros casos, fue necesario hacer un traje a la medida para responder a la construcción del proceso de democratización. En síntesis, se puede afirmar que los cimientos de la región se construyeron con una fuerte sensibilidad para formar una “influencia civilizadora de las elecciones” que mantuvieron estándares democráticos; para ello existió una “conciencia de la estrecha relación entre democracia y derecho electoral” y, aunque todavía persisten procesos que producen “resultados electorales dudosos”, es fundamental reconocer que existen éxitos de los esfuerzos realizados (Nohlen, 2007: 21-23). Si los avances en materia de institucionalidad electoral de América Latina se pusieran en una balanza denotarían una clara inclinación de resultados favorables. En sentido general, se tienen normas precisas construidas con cuidado que denotan efectividad, las instituciones electorales concluyeron su etapa de maduración, se organiza de manera correcta las elecciones, se emiten resultados rápidos y se garantiza el acceso a la justicia electoral. Además, en la búsqueda cotidiana de hacer ajustes para garantizar mejores elecciones, la región también se caracteriza por reformar de manera

permanente sus normas electorales, ello motivado por las imperfecciones que se presentan durante las elecciones, la regulación del financiamiento de partidos, la democratización interna de los partidos políticos, el papel de los medios de comunicación y los mecanismos de inclusión para consultas ciudadanas (Thompson, 2008: 14-15).

En lo que respecta a la configuración normativa de la región en materia electoral, podemos afirmar que su regulación cumple con los parámetros internacionales y que, en algunos casos, es extremadamente copiosa. Lo anterior se debe a que muchos de los sistemas electorales se construyeron desde la base de la desconfianza que implica regular de manera minuciosa todas las etapas del proceso electoral. El ejemplo clásico es México que cuenta con 6 leyes que se involucran en los procesos electorales (Constitución Política; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; Ley General de Partidos Políticos; Ley General en Materia de Delitos Electorales; y la Ley Federal de Consulta Popular), además de innumerables reglamentos y criterios jurisprudenciales. La actividad normativa en la región por las características de la competencia política debe adaptarse de manera casi permanente, por ello también la labor de reforma es intensa. De 1978 al 2018 por lo menos se realizaron en América Latina 265 reformas en 15 dimensiones claves, todas ellas con características diversas y motivadas por factores como: el impulso de los detentadores del poder para mantener privilegios; para dar respuesta a las crisis de legitimidad, como resultado de demandas sociales o partidistas; por decisiones de los jueces; y por la influencia internacional, los cambios señalados tuvieron un denotado inconveniente, se realizaron por las élites políticas sin la participación de la ciudadanía (Freidenberg y Uribe, 2019: 195-199). Las reformas estructurales señaladas tuvieron impacto positivo, pero denotan un problema de la región, los conflictos que se presentan en las elecciones no son por tener normatividad disfuncional, es por que la ley en innumerables casos no se cumple.

Por ese motivo, el trabajo que realizan los tribunales electorales es muy intenso. Otro ejemplo de ello es el mexicano, el Tribunal Electoral Federal en los últimos 24 años resolvió 223 mil casos (<https://www.te.gob.mx/estadisticas/EstadisticaBOE/Estadistica/E3-Portal%20SGA.pdf>). En términos generales, podemos afirmar que, aunque la región mantiene niveles altos de conflictividad electoral, se puede afirmar que son funcionales y cumplen en la mayoría de los casos los estándares internacionales, los informes emitidos por el Departamento de Observación y Cooperación Electoral pueden ser evidencia de ello (DECO) (<https://www.oas.org/eomdatabase/default.aspx?lang=es>).

Un tema fundamental para las elecciones son los sistemas de justicia electoral, los que representan “la garantía última del cumplimiento del principio de elecciones libres y auténticas”, que coadyuva de manera primordial “a la estabilidad del sistema político y a la regularidad del orden jurídico electoral” (Orozco, 2019: 2). Antes que existiera la justicia electoral en América Latina, las diferencias y controversias se resolvían por medio de un “contencioso-electoral político” que se materializaba bajo criterios de oportunidad y negociación entre los actores políticos que conformaban las mayorías parlamentarias (Rosales, 2009: 266). La premisa para hacer realidad la justicia electoral es custodiar que los procesos “se organicen y conduzcan con justicia, equidad, imparcialidad” en el marco del Estado constitucional y democrático (Orozco, 2019: 4). La justicia electoral en América Latina ha probado su eficacia y ha contribuido a la democratización de los países miembros (Alanís, 2017: 23), y existen las evidencias que prueban que los jueces electorales han avanzado en su independencia e imparcialidad (Orozco, 2019: 175-179). No debemos, omitir que también existen contrastes en los que se acusa a los jueces de parcialidad y, sobre todo, de dependencia gubernamental, temas de agenda que se tienen que resolver, específicamente los nombramientos de los jueces, las presiones que surgen previo a sus resoluciones, la forma cómo resuelven temas no considerados en la legislación y el cumplimiento

de los criterios establecidos en la Carta Democrática Interamericana para los Pueblos de América.

IV. EL PROBLEMA DEL RÉGIMEN ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA

El sistema electoral es producto del proceso político y social (Tuesta, 2005: 223). Una característica de los sistemas electorales europeos es que las disputas de la competencia política no generan presión en el árbitro electoral. Por el contrario, las elecciones son muy estables, tienen niveles de credibilidad y aceptación amplia, y el árbitro electoral desarrolla un papel discreto, sin visibilidad nacional. En América Latina es diferente, las instituciones electorales desempeñan un papel crucial en la estabilidad política del país, tienen una alta visibilidad y son sometidas frecuentemente a presiones originadas por cuestionar su imparcialidad. Existe una vasta literatura de ello (Nohlen, 2017; Zobatto, 2018; Negretto, 2010; Alcantara, Buquet, Tagina, 2018). Los informes presentados por las instituciones electorales de observación electoral (OEA, Centro Carter, IFES) documentan innumerables irregularidades que se tienen que corregir en los distintos procesos electorales que participan, muchas de ellas no atribuidas a las instituciones electorales, sino a los contendientes políticos. Una de las características es que no existe una constante en el desarrollo de los procesos electorales de la región; algunos países mantienen una regularidad aceptable en la organización y desarrollo, y otros pueden denotar oscilaciones preocupantes por organización irregular de la elección. Un ejemplo son las elecciones presidenciales de Bolivia en 2014 y en 2019; en la primera de ellas se desarrolló el proceso en total regularidad, en el segundo de los casos, la elección se anuló por múltiples irregularidades (<https://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/>). Si bien los problemas son diversos, complejos y difíciles de solucionar, como la regulación de las redes sociales, el control del ingreso y gasto, el agotamiento del sistema de partidos y el papel de los grupos fácticos durante las campañas electorales, solo me concentraré en tres aspectos que considero están afectando y

generando una presión extrema al régimen electoral de la región: la tentación constante de controlar al árbitro electoral; la falta de cumplimiento de los actores políticos a las condiciones de competencia política; y un denotado déficit de cultura democrática ciudadana.

En América Latina, una fuerte dosis de la legitimidad electoral recae en el árbitro que organiza el proceso y, de manera indirecta, mantiene la gobernanza y el Estado de derecho (López, 2000: 63). A finales de la década de los ochenta, este fue un tema fundamental en la conformación de los sistemas electorales de la región. Una decisión que se tomó fue integrar instituciones que tuvieran un fuerte reconocimiento constitucional, que no dependieran de ninguno de los tres poderes del Estado para que fungieran como órganos autónomos, por ello los llamaron como “el cuarto poder del Estado” y los dotaron de los recursos suficientes para que actuaran con independencia plena, en su momento Argentina, Brasil y Paraguay decidieron incorporarlos al Poder Judicial (Jaramillo, 2007: 373). Desde el inicio de los trabajos de las nuevas autoridades, se les impuso un complicado reto, serían los órganos garantes del buen desarrollo de los procesos electorales, los que deberían tener un carácter democrático cumpliendo las premisas siguientes: organizar elecciones libres y competitivas; pluralidad de propuestas políticas; garantizar la igualdad de oportunidades de los actores políticos en disputa; proceso de votación secreto y libre de coacción; incorporar mecanismos para garantizar la conversión de los votos en escaños; y tomar decisiones acordes a las necesidades electorales del momento (Nohlen, 1994, 12-13). Otro esquema complementario de las responsabilidades que tienen las instituciones responsables de organizar la elección lo ha definido IDEA: determinar, validar y sistematizar a los electores; recibir y acreditar a los candidatos o partidos de la elección; organizar y conducir las votaciones; contar y validar los votos (IDEA, 2006: 5).

En términos generales, los resultados obtenidos impactaron positivamente en las democracias latinoamericanas, aunque quedó claro que cada país definió, por medio de un traje a la medida, la configuración de su institución electoral (Pérez, 2012: 247-248; 250-251). En el proceso de democratización, las autoridades electorales tuvieron un rol primordial, aunque otras fueron muy efectivas con un posicionamiento público discreto, como en Uruguay y Chile.

En la literatura al árbitro electoral se le conoce como órganos de administración electoral o por las siglas (OAE) (Pintor 2000; IDEA, 2006; Méndez, 2014). Los OAE deben cumplir por lo menos cuatro objetivos fundamentales para mantener una institucionalidad aceptable: legitimidad de origen, legitimidad de ejercicio, aceptación de los actores políticos en disputa y credibilidad social. La legitimidad de origen se construye en la forma como se nombran a los responsables de la operación de la institución, el mecanismo convencional es el nombramiento por consenso del poder legislativo. El sentido de ética política indica que los partidos deben buscar a través de la negociación y consenso a un grupo de personas con experiencia, profesionalismo e independencia (López-Pintor 2000: 20). En la práctica no siempre es así y por el contrario existen innumerables ejemplos que las designaciones se convierten en cuotas dependiendo de la fuerza política de los partidos y en otros casos extremos el titular del OAE tienen una íntima relación con el gobierno en turno. Esta acción constituye una daga directa al corazón de la institucionalidad electoral. Solo para referir un ejemplo, en México el Instituto Federal Electoral (IFE) tuvo su mayor nivel de credibilidad y legitimidad durante el proceso electoral presidencial del año 2000 que permitió la alternancia; los esfuerzos se dilapidaron rápidamente derivados de dos hechos significativos: el reparto que efectuaron los dos partidos mayoritarios cuando se nombraron en el 2003 a los consejeros del IFE con clara vinculación; y las acusaciones por parte del partido político (PRD) que perdió la elección presidencial del 2006 por su desempeño parcial y complicidad en un supuesto fraude

electoral. Los cuestionamientos por nombramientos de funcionarios carentes de imparcialidad se manifiestan en innumerables ocasiones en distintos países de América Latina. A la fecha no existe una fórmula que pueda impedirlo, puesto que su selección depende de los grupos políticos de mayor influencia. Algunos de estos grupos, que carecen de ética política, es probable que consideren como estratégico tener personas de su confianza para proteger sus intereses, y en caso más extremos actúan de manera ilegal e irregular para evitar sanciones y multas; avalar acciones prohibidas como el uso de recursos públicos para el proselitismo político; favorecerse de adjudicación de espacios en medios de comunicación; recibir información privilegiada que pueda dañar a los adversarios; incidir en el nombramiento de funcionarios de casillas; evitar investigaciones especiales sobre irregularidades; avalar actos anticipados de campaña o en períodos prohibidos por ley. Para Tovar la relación entre partidos y OAE se caracteriza de la siguiente manera: a) los designados construyen un círculo de lealtad con los partidos que decidieron su nombramiento; b) los OAE pueden recibir propuestas económicas (corrupción) de los actores políticos para recibir diversos beneficios; c) al arbitro está sometido a presiones y amenazas constantes que buscan impedir sanciones (Tovar, 2016: 32). Para evitar que los nombramientos de los órganos de gobierno de los OAE carezcan de imparcialidad o de profesionalismo, un dique de contención debería ser la justicia electoral. En el supuesto que los jueces electorales se desempeñen con ilegalidad o imparcialidad, debería existir un procedimiento ejecutivo (rápido), con efectos vinculantes ante instancias internacionales como podría ser la Comisión o la Corte Interamericana de los Derechos Humanos. Una consecuencia extrema de nombrar autoridades electorales parciales es poner en riesgo el proceso electoral y en consecuencia la gobernabilidad democrática del país. Lo ideal es que los partidos hicieran conciencia de la importancia de tener árbitros imparciales, ese sería un gran paso para la construcción de la institucionalidad electoral.

La legitimidad de ejercicio se manifiesta organizando de manera impecable el proceso electoral, actuando con legalidad, eficacia, profesionalismo y transparencia. Después de lograr las transiciones democráticas, el camino natural de los OAE era buscar una mayor independencia a través de una alta especialización (conocimiento técnico) para lograr una institucionalización plena y con confianza social (Benítez, 2020: 1-3; Méndez, 2014: 13). A la fecha la experiencia acumulada en América Latina manifiesta tener en algunos países altos estándares a nivel internacional. En Brasil con el voto electrónico se tienen resultados inmediatamente al concluir el cierre de las mesas electorales. México ha dado asistencia técnica en materia electoral a 37 países (<https://centralectorale.ine.mx/2017/06/16/ine-lleva-cabo-intercambio-y-cooperacion-internacional-con-60-paises/>), Costa Rica, Chile y Uruguay históricamente no tuvieron casos de conflictividad que cuestionara su imparcialidad. Además de la especialización técnica, los OAE requieren de los recursos económicos suficientes, pero sin excesos. Lo que se tiene que evitar a cualquier costo es cometer errores que pongan en riesgo la elección como consecuencia de carecer de experiencia técnica. Un ejemplo reciente fueron las elecciones municipales de República Dominicana celebradas en febrero del 2020, que tenía como modalidad la incorporación del voto electrónico, a pesar de una inversión de 400 millones de dólares, un sinnúmero de máquinas no funcionaron de manera correcta y a las cuatro horas de iniciar la elección se tuvo que cancelar¹, lo que ocasionó una fuerte crítica por los partidos de oposición. Entre los argumentos esgrimidos fueron que deliberadamente la autoridad electoral canceló el proceso para evitar una derrota contundente del partido en el gobierno. Un ejemplo inverso, fue la reciente elección presidencial de

¹Junta Central Electoral de la República Dominicana, Acta no. 09-2020, "Acta de la sesión administrativa extraordinaria del pleno de la Junta Central Electoral celebrada en dieciséis (16) de febrero de año dos mil veinte (2020)", por la que se resuelve suspender las elecciones municipales y se dispone que se celebrarán nuevas elecciones con carácter de extraordinarias.

Estados Unidos de América, aunque uno de los candidatos acusó de fraude, a la fecha no se presentaron evidencias de ello y el resultado tuvo una legitimidad social aceptable.

El tercer elemento, la aceptación de los actores políticos del resultado electoral es fundamental para mantener la paz social y la legitimidad de la elección. Este componente de fuerte tradición en Europa muestra en América Latina preocupantes grietas. En múltiples elecciones hemos presenciado como los dos partidos de mayor número de votos se declaran ganadores, aunque de antemano uno de ellos sabe que perdió la elección. En otros casos, no se aceptan los resultados electorales y se cuestiona a la autoridad electoral de parcialidad o que no evitó la comisión de irregularidades. Es conveniente considerar que en algunos casos que no fueron aceptados los resultados, pueden existir evidencias suficientes para cuestionar la elección, en este supuesto les asiste la verdad jurídica y es normal que acudan a los tribunales para reivindicar sus derechos. Lo anterior genera una fuerte carga que no es resuelta por el OAE, sino por los jueces electorales.

El cuarto referente es la credibilidad de la ciudadanía de la imparcialidad de la autoridad electoral. Sobre el tema existe un texto clásico de la profesora Birch en el que establece que la credibilidad ciudadana es fundamental en todo proceso electoral porque determina la legitimidad del gobierno electo; por el contrario, la falta de confianza puede llevar a una grave crisis política. A lo anterior agrega que para que exista credibilidad en las elecciones se deben cumplir tres objetivos: a) reglas claras para la asignación de la representación política; b) piso parejo para los participantes; c) la independencia de los órganos electorales. La credibilidad se fortalece con el desempeño eficaz, imparcial y transparente de la autoridad electoral, y por el contrario se ve afectado cuando los actores políticos denotan conductas negativas en la campaña, los medios hacen publicidad banal de las elecciones y cuando a autoridad electoral no desempeña de manera eficaz su función (Birch,

2008: 306-315). En América Latina no se puede afirmar que exista una sola variable para calificar la credibilidad de la elección; hay estados muy estables y con alta credibilidad (Uruguay, Chile, Costa Rica); por el contrario, hay otros que perdieron de manera drástica la confianza y no la han recuperado; un ejemplo es el régimen electoral de Venezuela (Brewer-Carías, 2007), y el resto se mueve en un plano oscilatorio.

Al respecto es interesante el estudio realizado en el año 2012 por la profesora Méndez que construye indicadores para calificar la credibilidad en las instituciones electorales, tomando como referencia datos del *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP) y del Latinobarómetro. De 16 países de América Latina, 10 de las autoridades electorales tienen un nivel de confianza alta, Uruguay, Chile, Panamá, Costa Rica, Honduras, Bolivia, El Salvador, México, Guatemala y Colombia. En el sentido opuesto, las valoradas negativamente fueron Paraguay, Argentina, Nicaragua y Venezuela. Adicionalmente construyó datos de confianza en las elecciones, percepción de elecciones limpias y fraudulentas, y realizó cruces interesantes como confianza en los OAE y en las elecciones limpias. Los resultados indicaron cuatro países bien calificados por celebrar elecciones limpias y confianza en la autoridad electoral (Uruguay, Chile, Panamá y Costa Rica), un escenario donde existe confianza en los OAE, pero no en elecciones limpias (Bolivia, Honduras y México), y otro de baja confianza en el OAE y percepción negativa de las elecciones limpias (Nicaragua, Argentina y Paraguay). De lo anterior concluye reconociendo la importancia de los OAE en los procesos de democratización, considera que tiene un desempeño que garantiza los valores democráticos, pero admite sus limitaciones en su independencia plena. Finalmente, presente una paradoja interesante: “¿Por qué la confianza en los OAE no se traduce en confianza en que las elecciones serán limpias?” (Méndez, 2014: 60-68). La respuesta seguramente la podemos encontrar en el desempeño de los actores políticos durante las elecciones y los mensajes que emiten degradando el papel de los OAE. Esta acción lleva a los OAE a una

posición difícil, el árbitro electoral no puede, ni debe subirse al “ring” en las disputas políticas, pero sí requiere para mantener su credibilidad saber esquivar los golpes que le puedan enviar. En muchos países de América Latina no existe un pacto entre élites para no agredir a los OAE, por ello estos deben actuar con mesura, denotar eficiencia, actuar en el marco de la legalidad y con transparencia, saber leer los escenarios políticos y dirimir los conflictos con madurez institucional y sin generar provocaciones (Corrochano y Díaz Santana, 2001: 134 y 135).

V. COMPETENCIA ELECTORAL BAJO PARÁMETROS DEFICITARIOS DE CULTURA POLÍTICA

El problema más severo que tienen los regímenes electorales en casi la mayoría de los países de América Latina es la forma como se comportan los actores políticos durante los procesos electorales. Ya hemos hablado de los esfuerzos realizados para diseñar los sistemas electorales, incorporar árbitros imparciales, organizar de manera eficiente la elección, incorporar mecanismos para garantizar la equidad de la competencia y la integración de garantías jurídica. Si se tiene una fuerte infraestructura, la pregunta es por qué a veces no es suficiente para garantizar la legitimidad de las elecciones. La respuesta es que existe un déficit de cultura política, de los actores políticos y en los ciudadanos, además en la disputa del poder político operan con mucha contundencia reglas informales complejas. Las instituciones políticas están formadas por “estructuras institucionales que se moldean por normas, valores, identidades, intereses y creencias” (March y Olsen, 1989: 16-17). En estos parámetros, el marco de actuación está limitado al cumplimiento de la ley (formal) y al de prácticas de interrelación política y social que están construidas por la costumbre (reglas informales). En América Latina las leyes que regulan la materia electoral se cambian de manera frecuente; las costumbres no, tienen un sendero y un ritmo diferente. Ambas normas (formales e informales) son moldeadas por las percepciones subjetivas, las que a veces requieren de tiempo y dirección, labor que no es sencilla, ya que las conductas

informales “cambian muy lentamente” y se construyen con base a los intereses del mundo que las rodea (North, 2003: 478). Uno de los problemas que se tiene es que los mismos actores políticos generan prototipos de conductas, “estilo personal y no institucional”, donde las normas legales tienen un carácter secundario, y las reglas informales constituyen la costumbre del régimen político, que se materializa por medio de códigos de conducta fundamentales para la creación y cumplimiento de acuerdos políticos que permiten, dependiendo de su apego a la ética política, la funcionalidad o disfuncionalidad del Estado (Cosío, 1974: 7-12). En sentido más estricto, los actores políticos definen en las normas informales sus “creencias, valores y procedimientos” que definen lo que se puede, o no, hacer en el juego político (Camp, 1986: 242 y 243).

Cada país tiene una manera particular que define la conducta de sus cuerpos políticos en sus reglas no escritas (informales), la que no cambia durante los procesos electorales y genera un círculo vicioso que repercute en sus actos posteriores de gobierno. Si en la competencia política existen severos golpes bajos, es probable que el partido ganador mantenga con la oposición una tensión constante durante el gobierno. Sobre este tema Tovar es muy crítico, afirmando que en las elecciones existe una “metarregla” que se materializa en diversas acciones: a) “el que hace trampa, gana”, rompiendo con la equidad de la competencia política; b) los perdedores en la siguiente elección para ser competitivos replican las conductas del adversario ganador; c) todos hacen trampa, pero logran equilibrar en la ilegalidad la competencia política (Tovar, 2016: 30-32). El problema que se presenta es convertir a la elección en un campo de batalla de acusaciones mutuas, que puede o no, concluir en la resolución de un proceso judicial electoral teniendo como efecto la judicialización de la política, que incorpora a los jueces como actores vigilantes del desempeño de la clase política (Ferejohn, 2002: 20). Por lo anterior, no es superficial afirmar que los partidos además de

pasar por un proceso de pérdida de confianza se alejaron de la ciudadanía por acercarse al poder (Albala; y Vieira, 2014: 166), afectando la calidad de la democracia (Freidenberg; y Levitsky, 2007: 541).

Es probable que la “práctica política sin escrúpulos” venga a abonar en la crisis que desde hace tiempo viven los partidos por una carencia de confianza pública, agotamiento del discurso político y su dependencia con grupos de poder. No abordaremos este tema porque existe extensa literatura (Michels, 1991; Lenk y Neumann, 1980; Panebianco, 1990; Sartori, 2005). Las prácticas que los partidos utilizan para el proselitismo político durante las campañas electorales tienen tres singularidades: a) las normas no escritas son impuestas por ellos mismos, crean costumbres y prácticas de proselitismo político, de ellos depende la calidad o no, de las propuestas y su mensaje político; b) los partidos utilizan mecanismos para convencer a los votantes, algunas prácticas son clientelares o ilegales, pero finalmente el ciudadano es el que decide si responde de manera favorable. A mayor cultura democrática ciudadana, las prácticas señaladas se diluyen o no funcionan; c) las conductas, que son ilegales, desarrolladas por los partidos se utilizan en la medida que no son castigadas. En México nunca se ha anulado una elección por exceder los límites a los gastos de campaña. Casar y Ugalde afirman que es una práctica habitual que los candidatos excedan en muchos tantos los límites establecidos (2019: 19-21). En México, en la década de los noventa, era cotidiano que el gobierno utilizara de manera directa recursos financieros, humanos y materiales para apoyar a su partido, esta práctica se logró erradicar, pero se transformó al otorgamiento de contratos a empresas las que previamente habían financiado al partido ganador.

El último eslabón, muy relevante, es el comportamiento de los ciudadanos durante los procesos electorales. El decidir por quien votar se concibe como un acto racional, aunque en la práctica se ejerce por medio de emociones, percepción de imágenes y una serie de

elementos que son contruidos desde la mercadotecnia electoral. En un sistema democrático, las reglas del proceso deben permitir que el ciudadano de una manera libre, imparcial e informada emita su voto y decida quien lo gobierne (Dahl, 1989: 13). Cada día puede ser más complejo votar para los electores. Ello derivado del descontento con la democracia, la falta de credibilidad en los partidos políticos y la apatía por lo público. De acuerdo con Almond y Verba, el sistema político tiene una estrecha relación con los valores y patrones de comportamiento de los ciudadanos que se manifiesta con tres actitudes básicas: la parroquial, la de súbdito y la participativa. El primer tipo no le demanda ni exige a la política, obedece. El segundo le pide a la política en una actitud pasiva ciertos beneficios a cambio de aceptar las reglas y no cuestiona al régimen. El tercero acepta las reglas y al gobierno sobre la base de su legitimidad, pero ante su inconsistencia tiene la posibilidad de cambiarlo (1989: 12, 22-29). Bajo los parámetros señalados, el ciudadano se convierte en la parte neurálgica de la vida política desde la posición que se encuentre.

Existen estudios de cultura política (Diamond, 2002; Krotz, 1990; Durand Ponte, 2004) que nos indican el conocimiento y el interés que tiene el ciudadano por la política; también los estudios de mercadotecnia determinan los temas de interés en la influencia de los votantes. Sin embargo, encontramos un fuerte contraste en lo que se refiere a estudiar el voto racional, o los mecanismos que se deberían desarrollar para tener un elector bien informado y que las decisiones que tome sean con base al bien público. Cada país debería tener un programa nacional de fortalecimiento de cultura cívica. En México se hacen esfuerzos bajo la responsabilidad del árbitro electoral (Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023, https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/Estrategia_nacional_de_cultura_civica_version_ejecutiva.pdf), el programa es muy completo, pero está limitado por la falta de transversalidad.

En Ciencias Sociales no existen los absolutos, como tampoco elementos que se mantengan de manera inflexible. En esta materia, los objetivos a futuro se deberían concentrar en: a) el cuidado ciudadano para que los procesos electorales se desarrollen cumpliendo los cánones mínimos del Estado democrático, acudir a las urnas y emitir el voto de manera libre y secreta; b) hacer conciencia del valor que tiene la democracia representativa, y los efectos de la decisión en la forma del gobierno; y c) el ciudadano debe ser el vigilante del buen desarrollo del proceso electoral, no debe admitir ni tolerar ilegalidades, tiene el deber ético de denunciar prácticas ilícitas y rechazar cualquier mecanismo que atente contra las garantías constitucionales de los derechos de los votantes. En América Latina la compra del voto sigue manifestándose durante las elecciones, sin embargo, las denuncias ciudadanas son casi inexistentes (Díaz Santana, 2002: 118-122). La compra del voto podría desaparecer si el ciudadano en un ámbito de responsabilidad democrática la rechaza. Es cierto que este fenómeno principalmente se manifiesta en sectores socioeconómicamente marginados, y que en estos votantes existe un déficit en la valoración del sufragio, pero también se podría hacer conciencia que lo invertido para comprar el voto en muchos casos proviene de los recursos del Estado y que al ser desviados degradan los servicios públicos donde ellos son usuarios.

VI. EL MONITOREO DEL DESEMPEÑO DEL SISTEMA ELECTORAL POR MEDIO DE LOS INDICADORES ESTABLECIDOS DE INTEGRIDAD ELECTORAL

La legitimidad del sistema electoral se construye con cuatro parámetros: a) la eficiencia en la organización del proceso; b) el apego a la legalidad; c) la aceptación de resultados; y d) el reconocimiento por parte de los contendientes políticos del árbitro electoral. Como lo hemos manifestado, el buen o mal desempeño del proceso electoral no es solo responsabilidad de la autoridad electoral, es fundamental el comportamiento de los actores políticos y de los ciudadanos. ACE *Electoral Knowledge Network* sintetiza a la integridad electoral como una "buena elección", que se desarrolla por medio de "principios

democráticos de sufragio universal e igualdad política consagrados en normas y tratados internacionales, cuya preparación y gestión son profesionales, imparciales y transparentes durante todo el ciclo electoral” (ACE Electoral Knowledge Network, s.f.). En la práctica, la valoración del proceso electoral transita por mecanismos de alta subjetividad y se limita a la opinión de los actores políticos y la percepción de los votantes. Evaluar un proceso electoral debe ser una actividad de carácter técnico, que considere múltiples factores que están inmersos en los procesos electorales y que se encuadra en el concepto aceptado de integridad electoral (Norris, 2019: 11-17). Uno de los objetivos es generar parámetros específicos que determinen fortalezas y debilidades. Es este aspecto y con el objeto de mejorar la calidad de los procesos electorales, debería ser prioritario evaluar todo tipo de conductas que puedan afectar la legalidad, la limpieza del voto, la alteración de resultados electorales y la ética de la representación política. Todas estas conductas que como lo menciona la profesora Méndez “erosionan la calidad o la integridad de las elecciones”, y afirma citando a Simpser son una “gran variedad de términos” para poder calificarlas, entre ellos están: corrupción electoral, fraude electoral, malas prácticas electorales, clientelismo y manipulación electoral (2017: 648-650). Analizar cada una de las conductas descritas podría ser materia de otro ensayo, aunque ya lo desarrolló en el artículo citado la profesora Méndez, solo referiré algunos de los expositores de los temas: corrupción electoral (Ward, 1949; Birch, 2011); fraude electoral (Donsanto, 1988); Lehoucq, 2003); malas prácticas electorales; (Birch, 2008; Norris, Cameron, Wynter 2019); clientelismo (Auyero, 1997; H. Corrochano, 2002; Nichter, 2018); manipulación electoral (Schedler, 2002; Díaz Santana, 2002; Méndez, 2017).

Un proceso electoral es un ser dinámico que muta, que requiere adaptarse a los nuevos roles sociales, a la forma como los contendientes políticos se disputan el gobierno y los mecanismos de participación de la sociedad civil. Un sistema electoral se debe evaluar de manera

periódica para determinar los puntos finos que se deben ajustar, o en su caso, cuando requiera cirugía mayor, hacer reformas estructurales. Para evaluar, cada Estado podría determinar variables, labor nada sencilla porque las aristas están en innumerables dimensiones. Una solución podría ser utilizar los parámetros metodológicos diseñados por el proyecto de integridad electoral coordinados por la profesora Norris (www.electoralintegrityproject.com). El objeto de la integridad electoral es “medir la calidad de la democracia y de las elecciones”, evaluando cada una de las etapas del proceso (Nohlen, 2017: 563). El mecanismo ideal es que los estados latinoamericanos utilicen los mismos parámetros y variables de manera permanente. Las evaluaciones periódicas permiten determinar si avanzan o retroceden, y establecer medidas de desempeño funcional. Los indicadores por país te permiten comparar y establecer parámetros de fortalezas y debilidades. Además, cada Estado podría adicionar a los indicadores establecidos variables en puntos de interés nacional, como puede ser la efectividad de acciones afirmativas de género o étnicas.

El concepto de integridad electoral tiene como objeto la definición de parámetros que evalúan considerando aspectos como: el cumplimiento de la legalidad; organización eficiente del proceso electoral; participación social responsable y precisión y confianza en los resultados electorales. Actualmente por medio de la Red Mundial de Integridad Electoral se hacen evaluaciones periódicas y se presentan resultados, los que se agrupan en cuatro segmentos (Norris y Grömping, 2019: 29): 1) acciones previas a la campaña electoral; 2) desarrollo y calidad de las campañas electorales; 3) comportamiento y efectividad del día de la elección; 4) acciones relacionadas con el conteo electoral, la aceptación de resultados, los mecanismos de impugnación y la legitimidad de la elección. El índice presentado en el 2019 establece que Dinamarca tiene el primer lugar del mundo (86), en el extremo opuesto de los últimos lugares se encuentran Siria, Burundi, Guinea Ecuatorial y Etiopía (todos con 24). En América Latina los mejores

calificados son Costa Rica (79), Uruguay (75) y Chile (71), y la calificación más baja la tiene Venezuela (41), Honduras (37), Nicaragua (36) y Haití (32) (Norris y Grömping, 2019: 6). El ranking de integridad electoral se conforma por la valoración específica de: a) marco normativo; b) procedimientos electorales; c) límites de gastos; d) registro de votantes; e) registro de partidos y candidatos; f) medios de campaña; g) financiación de campaña; h) proceso de votación; i) conteo de votos; j) resultados; k) desempeño de las autoridades electorales. Un tema poco explorado es si con los resultados los responsables de la operación del sistema hacen ajustes estructurales para hacerlo más eficiente o corregir las inconsistencias que se encuentren.

En América Latina se tiene una tradición de muchos años de reuniones interinstitucionales de autoridades electorales, además el intercambio de asistencia técnica es muy fluido. Puede ser el momento de diseñar un proyecto especial para medir la integridad electoral en la región que sea coordinado por la OEA, instancias internacionales que históricamente han dado asistencia técnica a la región como CAPEL o IFES, o replicar el modelo de la Red Mundial de Integridad que está al seno de una universidad con la asistencia de profesores especializados en la materia. Como base se podría considerar el índice de la Red Mundial de Integridad Electoral y hacer ajustes incorporando nuevas variables. Los índices de Integridad Electoral no establecen una variable que indique de manera directa la “calidad del voto”, es decir, si el votante elige a los candidatos más aptos, las mejores propuestas políticas, reeligen a gobernantes bien evaluados o que los resultados electorales reflejen procesos de fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Hacer este índice es una labor complicada, pero no inverosímil. Si bien una de las falencias de este artículo es no presentar una serie de variables para poder determinarlos, la idea es provocar para que en un futuro inmediato se pueda discutir y tratar por medio de aproximaciones sucesivas construir un índice. Existen datos duros que nos pueden ayudar a

determinar el escenario, como por ejemplo participación ciudadana en las elecciones, paz pública en la jornada electoral, denuncias por compra, coacción del voto y clientelismo político, estudios de opinión pública que se realizan para determinar la decisión del votante para elegir candidatos (ejemplo: propuesta y trayectoria del candidato vs porte físico o regalos de campaña). Otros datos agregados no vinculados para determinar si en el pasado eligieron bien podría ser: crecimiento económico, generación de empleo, fortalecimiento del Estado de derecho, atención a la salud, índices educativos y seguridad pública, entre otros. El objeto es explorar la responsabilidad que tiene el ciudadano en el proceso de democracia representativa.

VII. CONCLUSIONES. AGENDA BÁSICA PARA FORTALECER LOS PROCESOS ELECTORALES Y LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

El mundo cambia a una velocidad rápida, muy superior a la de épocas pasadas. Keane afirma que la democracia “se está volviendo un asunto dinámico, ruidoso y afectado por las fugas” que tiene mayor intensidad y relevancia pública. Esta transformación produce entrar a la era de la “democracia monitorizada”, la que desafía el “pensamiento convencional del pasado, presente y futuro de las democracias” y en donde las elecciones tienen un papel prioritario por ser el mecanismo fundamental de la conexión del poder político-gubernamental con el ciudadano (2018: 7-8). Las elecciones están pasando por procesos complicados, en algunos casos hasta “enfermizos”, ante mayor fragilidad del Estado pueden surgir fenómenos de “violencia, tensiones étnicas, criminalidad, corrupción” (Van Reybrouck, 2017: 53 y 67). En América Latina es necesario sentar las bases de una agenda para el futuro inmediato de las elecciones, que atienda los nuevos fenómenos del entorno democrático, político y global, y al mismo tiempo siga trabajando en conseguir una legitimidad suficiente, que garantice aceptación y paz social de las elecciones. Para contribuir en ese objetivo, se debe considerar trabajar en el fortalecimiento de la cultura democrática de los ciudadanos y la legitimidad de las autoridades electorales.

El binomio propuesto constituye el camino natural para fortalecer a los sistemas electorales. Ciudadanos informados y conscientes de su responsabilidad pública en las elecciones propiciarán cambios a las reglas de competencia política de mejor calidad. Actualmente los partidos políticos y los candidatos son los que imponen las reglas subjetivas de la competencia política teniendo como resultado, en un sin número de casos, llevar a la elección a un campo de batalla de múltiples violaciones a las normas electorales. El estudio de los procesos electorales demanda hacer un análisis de los factores transversales que “refuerzan, distorsionan o socavan los efectos lógicos-abstractos inherentes a los sistemas electorales” (Nohlen, 2013: 34).

Aunque en América Latina son diversos, en esta ocasión nos concentramos en el árbitro electoral y los ciudadanos. Actualmente somos testigos de campañas política que sustituyen la trayectoria de los candidatos y sus propuestas de gobierno, por acciones de clientelismo político, financiamiento ilegal que se materializa en exceso de gastos de campaña y acciones que violentan los derechos políticos de los electores. Después de 40 años de esfuerzos por la democratización sería complicado seguir esperando que el régimen electoral cambie por influencia del sector político. Elaborar una agenda para fortalecer la cultura ciudadana debe ser una labor de política pública del Estado que puede construirse con el liderazgo del árbitro electoral, quien debe buscar aliados eficaces para trabajar en un eje de transversalidad. Cada país deberá construir un traje a la medida, las bases podrían ser: integrar a la educación elemental programas de educación cívica y prácticas ciudadanas; elaborar programas para padres para que conozcan la relevancia de educar desde la familia valores democráticos; construir campañas con el apoyo de los medios de comunicación; organizar una cruzada nacional de valores ciudadanos con grupos privados, universidades y organizaciones de la sociedad civil; socialización de la relevancia de la cultura democrática; y construir índices para valorar avances.

En América Latina “la forma como se eligen autoridades públicas es considerada una de las instituciones más importantes de la democracia”, por eso existe un vínculo inseparable entre reforma política y electoral (Nohlen, 2017: 7). Las reformas se materializan en la ley, un ejemplo a destacar es el reconocimiento constitucional que en diversos países se le otorga al árbitro electoral como cuarto poder. Lamentablemente el mecanismo para la selección de los árbitros electorales no está ajeno de cuotas de poder y dependencias partidistas, como también de presiones durante su operación, sobre todo presupuestales. La autoridad electoral debe tener legitimidad de origen y de ejercicio, de no ser así pueden ser cooptadas por grupos políticos, abriendo así la puerta para el fraude, la polarización social, el debilitamiento institucional y el autoritarismo (Electoral Integrity, 2017: 21). Las irregularidades que se cometan a la hora de nombrar a los árbitros electorales deben ser recurridas por vía de la justicia electoral nacional, en caso de que este órgano también esté cooptado, se debería integrar un proceso expedito en órganos defensores de derechos humanos o judiciales internacionales. El árbitro electoral también debe hacer su esfuerzo para que la elección se organice de manera impecable y poder llevar el proceso garantizando la equidad en la competencia. El desempeño eficaz es su mejorar arma y ante ataques políticos, si cuenta con una sociedad con cultura cívica e informada, serán sus mejores defensores.

El desempeño del sistema electoral tiene que estar periódicamente monitoreado. América Latina debe tener su propio esquema de evaluación, que sea similar al desarrollado por la Red Mundial de Integridad Electoral, al que le pueden sumar componentes de cultura cívica. La región tiene una amplia tradición en asistencia técnica, podría desarrollar un modelo propio y proponer un mecanismo para que se lleve a cabo en cada país. Los responsables de levantar información pueden ser organizaciones no gubernamentales especializadas o universidades. En la región se han hecho esfuerzos, se han men-

cionado temas de agenda, pero no se materializa su permanencia (Electoral Integrity, VV.AA, 2017). El evaluar permitirá construir indicadores que señalen ventanas de oportunidad, documenten avances, retrocesos y sitúen al árbitro electoral en parámetros específicos de efectividad.

Los sistemas electorales en América Latina no estarán ajenos de los efectos de la era digital o del *big data*. Este tema que no fue tratado en el texto, es necesario hacer una apostilla breve porque está impactando en las elecciones y en los próximos años tendrá un papel central. Desde las elecciones presidenciales del 2016 en Estados Unidos de América se habló de manipulación de votantes utilizando herramientas digitales. Estas tecnologías están rompiendo fronteras, se construyen por algoritmos que son diseñados por expertos en neurociencia y que tienen como objeto persuadir y cambiar hábitos. La manipulación digital es un campo poco explorado, controlado, y está presente de una manera muy dinámica y a veces anónima (Lanier, 2018). La *big data*, su empleo, es una realidad en los procesos electorales utilizando la psicología de la persuasión digital para influir en los votantes. Se afirma que su utilización en las campañas permite tener un acercamiento segmentado y personalizado en los votantes (inteligencia de datos utilizado para campañas). Este mecanismo que está ya presente en los procesos electorales anhela a organizar nuevas sociedades (confluencia social), por medio de mecanismos computacionales “que sustituyan a la política y a la democracia” (Zuboff, 2020: 37). Realmente es un campo poco explorado, no existen estudios científicos que comprueben que pueda ser determinante en una elección; sí existen evidencias de que es efectivo para procesos de manipulación de conciencias, sobre todo en temas de consumo. Se tiene que estar preparado para los cambios del mundo digital en las elecciones. Este es motivo adicional que reitera el compromiso inalienable para fortalecer la cultura democrática de la sociedad, y ante el escenario planteado no vulneren su derecho democrático.

Finalmente, en América Latina se debe iniciar el diálogo para construir la agenda electoral de la próxima década. Prever de manera precisa el futuro es una labor compleja e incierta. Ante este escenario es fundamental cuidar lo construido en materia de institucionalidad electoral, y generar nuevos diques de contención que permitan mantener la regularidad de las elecciones. Hacer nuevos esfuerzos para fortalecer al árbitro electoral es un objetivo que no se puede desestimar. La labor debe ser integral para poder embonar un círculo virtuoso entre una ciudadanía responsable y un arbitro que garantice el resultado de la voluntad social. Si este binomio funciona, los actores que disputan el poder político se ajustarán a una realidad de mayor calidad democrática. ■

BIBLIOGRAFÍA

ACE Electoral Knowledge Network (s.f.) *"Integridad electoral"*.
Disponible en: <<https://aceproject.org/ace-es/topics/ei>> [consultado el 30 de septiembre de 2020].

Alanís Figueroa, María del Carmen (2017), *"Acceso a la justicia y la integridad electoral: un informe de políticas de la iniciativa por la integridad electoral"*, Informe de política no. 3, Kofi Annan Foundation.

https://www.kofiannanfoundation.org/web/app/uploads/2017/08/Access-to-Justice-and-Electoral-Integrity_ESPANOL.pdf

Albala, Adrian; Vieira, Soraia Marcelini (2014), *"¿Crisis de los partidos en América Latina? El papel de los partidos políticos latinoamericanos en el escenario reciente"*, *Revista de Ciencia Política*, vol. 52, no. 1: 145-170.

Alcántara, Manuel; Buquet, Daniel; y Tagina, María Laura (ed.) (2018), *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo*, Madrid, CIS.

Almond, Gabriel A. y Verba, Sidney (1989), *The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations, USA*, Sage Publications, Inc.

Auyero, Javier (comp.) (1997), *¿Favores por votos? Estudio sobre el clientelismo político contemporáneo*, Buenos Aires, Losada.

Bauman, Zygmunt (2007), *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*, Barcelona, Tusquets Editores.

Beck, Ulrich (2002), *La sociedad del riesgo global*, Madrid, Siglo XXI de España editores.

Benítez Rodríguez, Roberto Carlos (2020), *Fortaleza institucional en la administración electoral en América Latina: en búsqueda de una nueva tipología para el estudio de los órganos de administración electoral*, Tesis de grado de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, FLACSO Ecuador. <http://200.41.82.22/bitstream/10469/16099/8/TFLACSO-2020RCBR.pdf>

Birch, Sarah (2008), "Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: A cross-national analysis", *Electoral Studies*, vol. 27, Issue 2: 305-320.

Birch, Sarah (2011), *Briefing Paper. Electoral Corruption*, Institute for Democracy & Conflict Resolution, (IDCR-BP-05/11), University of Essex. http://repository.essex.ac.uk/4484/1/05_11.pdf

Brewer-Carías, Allan R. (2007), "El autoritarismo en Venezuela construido en fraude a la Constitución". Ponencia para las VIII Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo y el VI Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 25-27 de julio de 2007.

Camp, Roderic, Ai (2012), *Metamorfosis del liderazgo en el México democrático*, México, Fondo de Cultura Económica.

Carreras Casadevall, Francesc de y Valles, Josep M. (1997), *Las Elecciones, Introducción a los sistemas electorales*, Barcelona, Blume.

Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos (2019), *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, 2ª ed., México, Grijalbo.

Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) (1977), *La Comisión Trilateral y la coordinación de políticas del mundo capitalista, Cuadernos semestrales, no. 2 y 3.*

Cosío Villegas, Daniel (1974), *El estilo personal de gobernar, 4ª ed., México, Edit. Joaquín Mortiz.*

Cotteret, Jean Marie; y Emeri, Claude, *Los sistemas electorales, (trad. de J. García Bosh), Barcelona, Oikos-Tau, 1973.*

Dahl, Robert (1989) *La poliarquía. Participación y oposición, Madrid, Técnos.*

Diamond, Larry (2002), "Elections without democracy: Thinking about hybrid regimes, *Journal of Democracy*, vol. 13, no. 2, Johns Hopkins University Press: 21-35.

Díaz Santana, Héctor (2002), "El ejercicio de las instituciones electorales en la manipulación del voto", en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 20, México, FLACSO: 101-129.

Donsanto, Craig C. (1988), *Federal prosecution of election offenses, USA, Department of Justice.*

Durand Ponte, Víctor Manuel (2004), *Ciudadanía y cultura política: México 1993-2001, México, Siglo XXI Editores.*

Ferejohn, John (2002), "Judicialización de la política, politización de la ley", *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, vol. 45, no. 184: 13-49.

Fernández Barbadillo, Pedro María (2013), *“La segunda vuelta electoral en los sistemas presidenciales iberoamericanos”*, *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, no. 28: 217-250.

Freidenberg, Flavia; Levitsky, Steven (2007), *“Organización informal de los partidos políticos en América Latina”*, *Desarrollo Económico*, vol. 46, no. 184: 539-568.

Freidenberg, Flavia; y Uribe Mendoza, Cristhian (2019), *“Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018)”*, *Revista de Estudios Políticos*, 185, julio/septiembre: 191-223,
<https://doi.org/10.18042/cepc/rep.185.07>

H. Corrochano, David y Díaz Santana, Héctor (2001), *“Desempeño e identidad institucional. El Tribunal Electoral y la alternancia del 2000”*, en *América Latina Hoy*, vol. 29, *Revista de Ciencias Sociales*, Ediciones Universidad de Salamanca: 133-152.

H. Corrochano, David (2002), *“El clientelismo postmoderno”*, en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 20, México, FLACSO: 131-156.

Herron, Erik S.; Pekkanen, Robert J.; Shugart, Matthew S. (2018), *The Oxford Handbook of Electoral systems*, New York, Oxford University Press.

Huntington, Samuel P. (1994), *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós Estado y Sociedad.

IDEA International (2006), *Electoral management design. The International IDEA handbook*, Suecia, Bulls Graphics.

Keane, John (2018), *Vida y muerte de la democracia”*, México, Fondo de Cultura Económica.

Jaramillo, Juan (2007), “Los órganos electorales supremos”, en Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús; Thompson, José (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, México, 2ª ed.*, Fondo de Cultura Económica, IFE, IDEA, IIDH, TEPJF, Universidad de Heidelberg.

Krotz, (1990), “Antropología, elecciones y cultura política”, *Nueva Antropología*, vol. 11, núm. 38: pp. 9-19.

Lanier, Jaron (2020), *Diez razones para borrar tus redes sociales de inmediato*, Madrid, Penguin Random House.

Lenk, Kurt; y Neumann, Franz (eds.) (1980), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama.

Lehoucq, Fabrice (2003), “Electoral fraud: causes, types and consequences”, *Annual Review of Political Science*, vol. 6: 233-256.

<https://doi.org/10.1146/annuerev.polisci.6.121901.085655>.

Lijphart, Arend (1984), “Advances in the Comparative Study of Electoral Systems”, *World Politics*, núm. 36: 424-436.

López Pintor, Rafael (2000), *Electoral management bodies as institutions of governance*, UNDP.

March, James G.; y Olsen, Johan P. (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, The Free Press.

Méndez de Hoyos, Irma (2014), *Órganos de administración electoral en América Latina, 2010-2012*, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, no. 26, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Méndez de Hoyos, Irma (2017), *“La manipulación del marco legal de las elecciones en América Latina entre 2000 y 2012: una aproximación metodológica”* *Foro Internacional*, vol. LVII, no. 229, julio-septiembre, *El Colegio de México*: 640-685.

Michels, Robert (1991), *Los partidos políticos*, 4ª reimpresión, Argentina, *Amorrortu Editores*.

Negretto, Gabriel L. (2010), *“La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre presidente y Congreso”*, *Desarrollo Económico*, vol. 50, no. 198, julio-septiembre, Buenos Aires, *Instituto de Desarrollo Económico y Social*: 197-221.

Nichter, Simeon (2018), *Relational clientelism in Latin America, USA*, *Cambridge University Press*.

Nogueira Alcalá, Humberto (2017), *“La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa”*, *Estudios constitucionales*, vol. 15, no. 2: 15-82,
<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002017000200015>

Nohlen, Dieter (2004a), *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción*, *Biblioteca de la Reforma Política*, no. 4, *Asociación Civil Transparencia Internacional e International IDEA*.

Nohlen, Dieter (2004b), *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3ª ed., México, *Fondo de Cultura Económica*.

Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús; Thompson, José (comp.) (2007), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, México*, 2ª ed., *Fondo de Cultura Económica, IFE, IDEA, IIDH, TEPJF, Universidad de Heidelberg*.

Nohlen, Dieter (2013), *“Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos”*, *Revista Española de Ciencia Política*, no. 31, marzo: 9-39.

Nohlen, Dieter (2014, agosto 22), *“Contexto y reglas institucionales en el desarrollo de la democracia en América Latina”*, Conferencia impartida en la Universidad de Tabasco. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=U3oqD7sIUdM>

Nohlen, Dieter (2017), *“Sistemas electorales y jurisdicción constitucional en América Latina. Algunas experiencias comparadas”*, *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, núm. 1: 5-29.

Norris, Pippa; Cameron, Sara; Wynter, Thomas (2019), *“Challenges in American Elections”*, *Electoral integrity in America. Securing democracy*, Norris, Pippa; Cameron, Sara; Wynter, Thomas (edited), New York, Oxford University Press: 3-29.

Norris, Pippa; Grömping, Max (2019), *Electoral Integrity Worldwide. The Electoral Integrity Project*, Sydney, Australia: Department of Government and International Relations Social Sciences Building, University of Sydney.

North, Douglas (2003), *“Instituciones, Ideología y Desempeño Económico”*, *Cato Journal*, vol. 11, no. 3: 477-488. Disponible en: <https://www.elcato.org/instituciones-ideologia-y-desempeno-economico>, [fecha de consulta 30 de septiembre de 2020].

Orozco Henríquez, José de Jesús (2019), *Justicia electoral comparada de América Latina*, México, IJ-UNAM.

Panebianco, Angelo (1990), *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos* (trad. de M. Trinidad), Madrid, Alianza Editorial.

Pérez Duharte, José Alfredo (2012), *El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana*, Tesis doctoral presentada en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset-Universidad Complutense de Madrid. <https://eprints.ucm.es/22274/1/T34559.pdf>

Rae, Douglas (1977), *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos. Estudio comparativo*, Madrid, Ediciones CITTEP.

Rosales, Carlos Manuel (2009), "Principios rectores en materia electoral en Latinoamérica", *Revista IIDH*, vol. 49, enero-junio, San José de Costa Rica: 265-307.

Sartori, Giovanni (2005), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial.

Schedler, Andreas (2002), "Elections without democracy: The Menu of Manipulation", *Journal of Democracy*, vol. 13, no. 2, Johns Hopkins University Press: pp. 36-50. doi:10.1353/jod.2002.0031.

Thompson, José (2008), "Reforma electoral en América Latina: tendencias y perspectivas", *Tendencias y perspectivas de la reforma electoral en América Latina*, Costa Rica, IIDH-CAPEL.

Tovar Mendoza, Jesús (2016), "Las metareglas del juego electoral", *D. Nohlen, México y el desarrollo de la democracia en América Latina* México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: 27-35.

Tuesta Soldevilla, Fernando (2005), "Sistemas electorales en América Latina", *Revista del IIDH*, vol. 42: 211-225.

Valdés, Leonardo (2016), *Sistemas electorales y de partidos*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, no. 7, México, INE.

Van Reybrouck, David (2017), *Contra las elecciones. Cómo salvar la democracia, México, Taurus.*

Valles, Joseph y Bosch, Agustín (1997), *Sistemas electorales y gobierno representativo, España, Ariel.*

VV.AA. (2017), Electoral Integrity (2017), *Reporte final. Integridad Electoral en América Latina, Kofi Annan Foundation Initiative.* https://www.kofiannanfoundation.org/web/app/vvuploads/2018/05/180522_KAF_Electoral-IntegrityElConferenceinMexico_spanish_web.pdf.

Ward, Norman (1949), "Electoral corruption and controverted elections", *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 15, no. 1: 74-86. <https://doi.org/10.2307/137956>

Zovatto, Daniel (2018), "El estado de la democracia en América Latina a casi cuatro décadas del inicio de la Tercera Ola Democrática", *Revista Derecho Electoral*, no. 25, primer semestre, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica: 1-24.

Zuboff, Shoshana (2020), *La era del capitalismo de la vigilancia. La lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder, Madrid, Paidós.*

CONSTITUCIÓN Y DEMOCRACIA

APUNTES SOBRE CONTROL DIALÓGICO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES

A la memoria de Miguel González Marcos

LIC. SALVADOR SÁNCHEZ GONZÁLEZ

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es ofrecer una mirada panorámica de la discusión sobre el control judicial de la constitucionalidad de las leyes a la luz de la teoría de la democracia deliberativa y el constitucionalismo dialógico, con especial interés en el diseño constitucional en la República de Panamá.

La discusión sobre el control judicial de la constitucionalidad de las leyes parte de constatar la frecuencia con la que las constituciones autorizan que la legislación producida por asambleas y congresos (integrados por representantes elegidos popularmente) sea inaplicada, suspendida o expulsada de los ordenamientos jurídicos, por decisión de instancias judiciales nacionales.

Esas instancias judiciales están integradas por funcionarios usualmente designados (no elegidos popularmente) y, por tanto, sin legitimidad democrática directa, lo que resulta paradójico en la medida que sus Estados están organizados sobre el principio del autogobierno de los ciudadanos. El fenómeno se conoce como la dificultad contra-mayoritaria (Bickel, 1962).¹ A lo largo de más de doscientos años,

¹Aunque, como lo ha advertido Waldron, en realidad lo que se enfrentan son dos usos de la regla de mayoría, uno amplio y público (el del legislativo) y otro muy reducido y secreto (el de las cortes) (Waldron, 2005).

este problema ha sido objeto de reflexión, y en las últimas décadas, de interesantes abordajes.

Las condiciones que permiten plantearnos la existencia de la dificultad contra-mayoritaria en la región, en términos generales, son: la operación de una constitución rígida, y un control de constitucionalidad fuerte (Tushnet, 2008, págs. 3-17), que puede inaplicar o expulsar del ordenamiento las leyes declaradas inconstitucionales y que es ejercido por autoridades no electas popularmente, usualmente jueces (Linares, 2008, pág. 20).

Estas condiciones se sustentan en que, si la constitución fuera flexible, toda contradicción con las interpretaciones judiciales de la Constitución podría ser resuelta por el legislador mediante reformas constitucionales. De modo similar, si el control fuera débil, y la autoridad responsable expidiera pronunciamientos de incompatibilidad entre la legislación y la Constitución (pero sin inaplicar o expulsar del ordenamiento las leyes inconstitucionales) las leyes declaradas inconstitucionales seguirían vigentes hasta tanto el legislador considerara oportuno reemplazarlas.

Otro tema estrechamente vinculado es la adhesión a teorías del derecho y la utilización de técnicas de la interpretación que se mantienen más o menos cerca del texto y sentido original de la Constitución, y que expresan diferentes grados de deferencia a la autoridad de las cámaras representativas y a la legislación que producen, en la tarea de desarrollar las normas constitucionales.

En las secciones siguientes de este capítulo examinaré parte de la literatura significativa y expondré algunos de los temas clásicos del constitucionalismo dialógico.

Más adelante consideraré el contexto para cambios regulatorios en la República de Panamá. Además, expondré y analizaré el aporte

concreto de Miguel González Marcos, sobre la reconsideración de las sentencias de constitucionalidad de las leyes (2003).

Cerraré el capítulo con unas breves reflexiones sobre las posibilidades del constitucionalismo dialógico.

II. CONSTITUCIONALISMO DIALÓGICO

El constitucionalismo dialógico pretendería que la solución de los desacuerdos constitucionales sea producto del intercambio de razones entre órganos estatales, especialmente entre actores judiciales y actores no judiciales, y no de la decisión exclusiva de un ente constitucionalizado, especialmente si ese ente no tiene legitimación democrática directa.

Unas versiones elitistas lo reducen al diálogo entre cortes, incluyendo el diálogo judicial, en nuestro contexto, entre las altas cortes nacionales y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CoIDH).

Cuando se plantea el diálogo entre las altas cortes y actores no judiciales, se entiende por estos últimos, principalmente, el Órgano Legislativo, el Órgano Ejecutivo y los partidos políticos (que en democracia orientan la integración de esos órganos del Estado a través de las elecciones, y elaboran las alternativas constitucionales sobre las que implícita o explícitamente se pronuncian los ciudadanos al votar). Además, deben integrarse a la deliberación la sociedad civil y los ciudadanos en general.

La supremacía judicial

Una importante contribución a esta discusión es la de Kramer, quien critica la tesis de que la interpretación de la Constitución hecha por la Corte Suprema de Justicia (en adelante, CSJ) pretenda superponerse a interpretaciones de órganos legitimados democráticamente. Es lo

que Kramer identifica como “supremacía judicial” (Constitucionalismo Popular y Control de Constitucionalidad, 2011, pág. 168 y ss).²

En los regímenes de Constitución flexible, la interpretación judicial adversa no suele significar un gran reto para el legislador: puede ajustar la Constitución. Son los regímenes de Constitución rígida, bajo condiciones de supremacía judicial, donde hay mayor dificultad para que los ciudadanos o los representantes populares impulsen y hagan prevalecer su interpretación constitucional.

Al respecto, Kramer señala que la última palabra sobre lo que es o no es constitucional, no la tiene la CSJ, sino el pueblo. Esta sería la perspectiva del “constitucionalismo popular”.

Una alternativa más democrática de control de constitucionalidad consistiría en un constitucionalismo débil, en el que el Órgano Judicial no tiene la última palabra, pero en el que los jueces siguen siendo actores relevantes de la discusión sobre lo que es constitucional.

Este último tipo de control de constitucionalidad aparece en el siglo XX con la adopción en 1982, en Canadá, de la Carta de Derechos y la cláusula “*notwithstanding*” (no obstante). Esa disposición permite al parlamento canadiense preservar la vigencia y eficacia de disposiciones legales adoptadas, hasta por cinco años prorrogables, pese a la declaración judicial de que se encuentra en conflicto con la Carta (Tushnet, Revisión Judicial Dialógica, 2014, pág. 105).³

²Lo hace apoyándose en una versión de la doctrina del antiguo “departamentalismo” estadounidense que postulaba que los criterios constitucionales de cada órgano del Estado son los pertinentes al interpretar el alcance de sus propias facultades.

³En el derecho constitucional colombiano del siglo XIX, la suspensión de una ley federal por la CSJ, pendiente de su derogación final (o su confirmación) por el Senado, es un antecedente del control de constitucionalidad de las leyes mediante arreglos dialógicos entre instituciones representativas y judiciales, en las que las instituciones representativas tienen la última palabra (Sánchez, El control de la constitucionalidad en Panamá en el siglo XIX, 2021, págs. 32-5).

Además de la cláusula “*notwithstanding*” canadiense, se han identificado otras formas de constitucionalismo dialógico, como el nuevo modelo Commonwealth (Reino Unido, Nueva Zelanda, y Australia), con los dispositivos de control previo obligatorio sobre derechos políticos y control judicial posterior, débil, de la constitucionalidad de las leyes, en el que el parlamento conserva la última palabra (Gardbaum, 2013, pág. 21 y ss).

Estas transformaciones relativamente recientes introducen la institución del control judicial de constitucionalidad (y cartas de derechos) a contextos de previa soberanía parlamentaria y ausencia de Constitución codificada, preservando un rol destacado de las instituciones representativas en la determinación de lo que es constitucional o no, y de la forma de enfrentar las inconstitucionalidades en la legislación, identificadas por las autoridades judiciales.

Aunque compartían con Kramer gran parte de su crítica al *judicial review* y el relato sobre la historia del constitucionalismo popular, Post y Siegel, portavoces del “constitucionalismo democrático”, aportaron una crítica pertinente, que incluye tanto el reconocimiento del valor del control judicial de constitucionalidad para la defensa de los derechos fundamentales necesarios para el proceso político democrático -una justificación que hizo popular Hart Ely (Democracy and Distrust: A theory of Judicial Review, 1980)- como la utilidad de preservar la definitividad de las sentencias de las cortes en procesos constitucionales (Post & Siegel, Constitucionalismo popular, departamentalismo y supremacía judicial, 2013, págs. 121-22). Me detendré brevemente en ambos asuntos.

En efecto, el primer aspecto intenta distinguir la democracia del mayoritarismo simple, lo que implica reconocer que ciertas condiciones son necesarias para la legitimidad de los procesos electorales, incluidas las que garantizan la autonomía de los sujetos participantes. En

el caso de Hart Ely, el argumento, basado en la nota a pie de página en el caso *United States v. Carolene Products*⁴, es que la tarea del control judicial de constitucionalidad de la ley está justificada para proteger el proceso democrático, y en especial garantizar la protección de minorías discretas e insulares, normalmente sin representación en el proceso político (Hart Ely, 1980).

Aunque garantizar los derechos políticos es fundamental, ellos solo se pueden ejercer en condiciones materiales favorables, de forma que no son los únicos derechos relevantes para asegurar la apertura del proceso político. En ese sentido, si los tribunales tienen la responsabilidad de garantizar la apertura del proceso político mediante el control de constitucionalidad de la ley, no podrían limitarse a hacerlo dentro del acotado límite que se pretende en teorías como la de Hart Ely⁵.

Por otro lado, la evidencia histórica permite concluir que es posible establecer regímenes donde se respeten los derechos fundamentales sin contar con control judicial de constitucionalidad de la ley. Autores como Waldron o Tushnet incluso han descartado que los tribunales sean mejores que los legislativos para la identificación y defensa de los derechos fundamentales. Esos argumentos son más que suficientes para plantearse sin dogmatismos si otros diseños del control de constitucionalidad de la ley son más consistentes con las pretensiones democráticas de la sociedad contemporánea, que los implantados actualmente.

Algunas instituciones para el control de constitucionalidad dialógico

Con relación al control de constitucionalidad de la ley, resulta muy interesante la propuesta del reenvío al Órgano Legislativo de la ley

⁴*United States v. Carolene Products Company*, 304 U.S. 144 (1938).

⁵El concepto de minorías discretas e insulares de Hart Ely se ha pretendido ampliar a las minorías anónimas y difusas (Ackerman, 1988).

considerada por las altas cortes como inconstitucional (Gargarella, 1996, págs. 194-196). Esto supondría una oportunidad de establecer con claridad la posición de, en nuestro caso, la CSJ, pero también una oportunidad para que sean los representantes populares los que modifiquen la ley (lo que implica una gran deferencia al fundamento democrático de la legislación).

Linares, por su parte, ha propuesto graduar la dificultad contra-mayoritaria, que se estimaría más pronunciada al tratar con leyes recientes (es decir, expedidas por el legislativo contemporáneo de la corte), para proponer vías procesales igualmente graduadas.

En la propuesta de Linares, la legislación menos reciente sería más vulnerable al control judicial de constitucionalidad que la legislación contemporánea. Esta última podría ser declarada inconstitucional por una alta corte, pero necesitaría un pronunciamiento posterior del legislativo, mediando audiencia pública (Linares, 2008, págs. 233-239)⁶.

Dentro del constitucionalismo fuerte, preservando la última palabra de las cortes, se puede generar una respuesta de los legislativos a las declaraciones de inconstitucionalidad sobre leyes que puede consistir, además de la difícil aprobación de una reforma constitucional, en la reiteración de la ley declarada inconstitucional, para brindar una segunda oportunidad a la corte de pronunciarse sobre un tema, sobre el que ha surgido un desacuerdo interpretativo (Niembro Ortega, 2019, pág. 209 y ss). En algunas jurisdicciones es una vía cerrada por el texto de la Constitución, como en Colombia (Roa Roa, 2015, págs. 8-9). En otras, las propias altas cortes han cerrado ese camino, aunque sigue dependiendo de la jurisprudencia.

⁶Algunos experimentos en la región son de interés. Así, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, de 1996, estableció en su artículo 113 que la declaración de inconstitucionalidad no hace perder vigencia de la ley si el legislativo la ratifica dentro de los tres meses siguientes.

También se pueden introducir audiencias públicas convocadas por autoridades judiciales en el marco de litigios sobre la constitucionalidad de la ley. El énfasis ha sido puesto en las audiencias en caso de litigios “estructurales”, donde están en juego derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). Así ocurrió en experiencias como las de la causa Mendoza, referida a la contaminación del Riachuelo en Argentina, en cuyas audiencias ante la Corte Suprema participaron tanto agentes estatales como movimientos sociales (Gargarella, 2014, págs. 119-121; Benedetti & Saénz, 2016).

Medidas como la elección popular de los integrantes del Tribunal Constitucional (Bolivia, artículo 198 de la Constitución) o el establecimiento de mayorías agravadas en la CSJ para anular las leyes declaradas inconstitucionales (México, artículo 105 de la Constitución), buscan legitimar democráticamente las resoluciones de los jueces constitucionales o manifestar una mayor deferencia al legislador, aunque por sí solas no promueven el diálogo entre las autoridades judiciales ni entre ellas y los agentes no judiciales.

Algunas de las propuestas se acomodan mejor a procesos de control de la constitucionalidad subjetiva, más que para el control de la constitucionalidad de las leyes. Esto es importante porque los actos de la administración o de los tribunales que resultan atacados por vía de control subjetivo no presentan el mismo problema de legitimidad democrática que la ley. Algunas de esas propuestas son: la creación de mecanismos de verificación del cumplimiento de las sentencias con ayuda de los ciudadanos, el uso de exhortaciones a las autoridades políticas para la protección de los derechos, y el establecimiento de plazos para que las autoridades políticas remedien situaciones inconstitucionales (Gargarella & Bergallo, Presentación, 2014, pág. 12).

Activismo judicial e interpretación constitucional

Un tribunal podría expresar deferencia a la presunción de consti-

tucionalidad de la ley y fijar su alcance mediante la interpretación constitucional conforme. *Prima facie*, esa posición es más respetuosa del origen democrático de la legislación, que la del activismo judicial.

En efecto, un tribunal activista no se mantiene dentro de la operación simplemente declarativa de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley. Por ejemplo, mediante sentencias interpretativas (que pueden adicionar o sustituir disposiciones de las leyes). Entre las sentencias interpretativas se encuentran las denominadas exhortativas. Dice Sagüés:

"Las sentencias exhortativas se encuentran instaladas en buena parte de los tribunales constitucionales, y tienden a expandirse también en las cortes supremas con papeles de control de constitucionalidad. Son una muestra más del activismo judicial, que en este caso transforma a un órgano represor ("legislador negativo", en el caso de los tribunales constitucionales), en un cuasi legislador activo, o al menos impulsor de normas" (Las sentencias constitucionales exhortativas, 2006, págs. 200-01).

Sin embargo, se ha señalado que el activismo judicial puede potenciar el carácter dialógico del control judicial de constitucionalidad. Puede servir para organizar la participación de actores no judiciales frente a la falta de políticas públicas que promuevan el cumplimiento de la Constitución (por ejemplo, de los DESCAs) en ocasión de "estados de cosas inconstitucionales"⁷.

⁷Doctrina constitucional, originada en la Corte Constitucional de Colombia que, ante la repetida y generalizada omisión de los poderes públicos, y ante la falta de protección de los derechos fundamentales de las personas, declara la inconstitucionalidad, haciendo extensivos los efectos de su pronunciamiento a personas que no se encontraban entre los accionantes originales (Sentencia de Unificación N° 559/1997). La doctrina luego ha tenido reflejo otros países de América Latina.

Algunas de las teorías interpretativas en boga en los Estados Unidos de América durante el siglo XX, como el originalismo, se presentaron como críticas de los excesos del activismo judicial de la Corte Warren, precisamente por promover sus ideales de justicia por sobre lo que era autorizado por la Constitución (Gargarella, *Interpretation and Democratic Dialogue*, 2015, págs. 44-45).

La paradoja con las tesis de la intención original de los constituyentes o el sentido original del texto de la Constitución es que existe una alta indeterminación respecto a ambos, lo que llevaría a reconstruir el pasado desde el presente, algo que hacen los jueces con un alto grado de discrecionalidad (Gargarella, 2015, págs. 47-48).

Una teoría interpretativa alternativa, la de la constitución viviente, admite una gama de posibilidades para que una comunidad no esté atada a lo dicho por el constituyente en décadas (o generaciones) anteriores. Sin embargo, ese ejercicio de adaptación al presente permite una discrecionalidad aún mayor de los jueces a la hora de adjudicar el derecho (Gargarella, 2015, págs. 51-53).

Aunque plantear el problema de la interpretación constitucional exclusivamente desde las teorías utilizadas en el foro estadounidense resulta parcial; Gargarella parece entender que, al margen de las etiquetas, se trata de las mismas teorías que se plantean en otras jurisdicciones o tienen valor ilustrativo de lo que hacen los jueces en otras jurisdicciones. Al plantear los callejones a los que nos conducen las teorías interpretativas dominantes en el foro estadounidense, Gargarella ha querido mostrar que el problema clave sigue siendo quién ejerce el control de constitucionalidad.

Podría concluirse, de modo similar a Gargarella, si se posa la mirada sobre las técnicas de interpretación jurídica usuales en América Latina, independientemente de que sean las técnicas propias de la

escuela de la exégesis, del formalismo clásico latinoamericano (con sus criterios de interpretación establecidos en el Código Civil), el positivismo normativista kelseniano o las asociadas con el neoconstitucionalismo. En algunas constituciones del llamado nuevo constitucionalismo latinoamericano incluso se han constitucionalizado criterios de interpretación constitucional con la pretensión de evitar la discrecionalidad judicial (Alterio, 2020, pág. 147). Aunque no deberían colocarse en un plano de igualdad, porque algunas técnicas son más deferentes que otras respecto al derecho legislado y las asambleas que lo aprueban (en principio, democráticamente), podría llegarse a la conclusión de Gargarella. Esto, porque, como ha dicho Tushnet,

"El registro histórico sugiere que es bastante más probable que un juez elija la teoría que señala hacia dónde quiere ir de todos modos, que elegir una teoría y descubrir a regañadientes que conduce a conclusiones que hubiera preferido evitar" (Tushnet, *Take the Constitution away from the Courts*, 1999, pág. 155) (traducción mía).

Aunque la legitimidad democrática del control de constitucionalidad no puede descansar exclusivamente en una particular teoría de la interpretación, el problema puede mitigarse adoptando aquellas que reduzcan la arbitrariedad en su intervención frente al derecho democráticamente producido, en escenarios de constitucionalismo fuerte.

El carácter definitivo de las sentencias de constitucionalidad

Uno de los problemas que se plantean al proponer que los tribunales no tengan la última palabra en materia constitucional, es el carácter no definitivo que tendrían los pronunciamientos judiciales de constitucionalidad de la ley.

Al respecto, no parece necesario distinguir entre el derecho ordinario y el constitucional al examinar la definitividad de las sentencias, como

podría pretenderse. En ambos casos, el supuesto del que partimos es el bien jurídico que supone la estabilidad del derecho. Estable, sin embargo, no equivale a inmodificable. Puede admitirse que el derecho aspire a la estabilidad, como lo demuestra el extremo de la adopción de disposiciones “pétreas” en las constituciones. Pero el carácter dinámico de las sociedades -y del derecho- demuestra regularmente cuánto hay de ilusorio en esas pretensiones. De ahí que lo más prudente es establecer procedimientos para afrontar los cambios. Eso hace que, tanto en el derecho ordinario como en el constitucional, estemos dispuestos a reconocer el dinamismo del derecho.

Debe observarse, sin embargo, que los elementos debatidos son tanto la decisión judicial concreta y aislada de inconstitucionalidad, que obliga de forma específica y presente, como la interpretación constitucional que la motiva. La distinción entre ambas partes de la sentencia es útil y necesaria.

Post y Siegel suponen que la definitividad referida solo a la decisión de las cortes, a la parte resolutive de las sentencias, es insuficiente, pero que la definitividad referida a todas las opiniones de la Corte, insertas en la *ratio decidendi* de cada una de las sentencias, sería excesiva (Post & Siegel, *Constitucionalismo Popular, departamentalismo y supremacía judicial*, 2013, págs. 134-136).

Este punto es importante, porque mientras Kramer parece admitir que el Legislativo y el Ejecutivo deben obedecer lo decidido por las cortes (la resolución), no estarían obligados a admitir sus razonamientos (la *ratio decidendi*), ni a renegar de las propias interpretaciones constitucionales alternativas (Kramer, 2011). Es decir, Kramer no discute el carácter definitivo de la resolución dictada por la Corte, en los Estados Unidos, sino el carácter definitivo de su interpretación constitucional. De igual forma Niembro (2019, pág. 169), quien piensa

que Post y Siegel interpretan erróneamente a Kramer, en este aspecto. En este punto, creo que debe resultar evidente que solo la parte resolutive de las sentencias de constitucionalidad de la ley puede aspirar a una definitividad “fuerte”.⁸

El constitucionalismo democrático de Post y Siegel no plantea la mutua exclusión de supremacía judicial y constitucionalismo popular, como proponía Kramer, sino la subsistencia de ambos, en una tensión productiva (2013, págs. 131-137). Esa tensión serviría para señalar los límites de lo que correspondería hacer a los jueces constitucionales. Tratando de replantear la idea central de Kramer, Post y Siegel señalan que esa tensión ha sido testigo en las últimas décadas de excesos de los jueces, que ahora sería necesario corregir (2013, pág. 137).

Pero quizás la idea principal a tener en cuenta es que las decisiones constitucionales son siempre provisionales. Si sabemos que la jurisprudencia constitucional no permanece estática ¿qué dificultad supondría que, no teniendo la CSJ la última palabra, quien la tuviera (parlamento, ciudadanos) también pudiera variar sus soluciones con el paso del tiempo o la modificación de las condiciones sociales?

⁸*Sin embargo, no comparto la valoración que hace Niembro del ejemplo de Friedman sobre que el Ejecutivo, discrepando de una sanción penal dictada por la corte, puede indultar “en tanto la interpretación constitucional no le vincula” (Niembro Ortega, 2019, pág. 170; Friedman, 1998, pág. 377). En esos casos, el indulto no se ejercita a consecuencia de una interpretación de la ley alternativa a la judicial, no contradice necesariamente ninguna interpretación judicial, ni cuestiona el carácter de supremo intérprete de la Constitución de los tribunales, en los Estados donde los tribunales tengan esa calidad.*

El ejemplo clásico es el indulto de Thomas Jefferson a los sancionados judicialmente en aplicación de la ley contra las Alien and Sedition Acts de 1798, que ciertamente Jefferson consideraba inconstitucionales, y que está en los antecedentes del departamentalismo. La facultad para indultar es indiferente a que el presidente considere constitucional o no la ley bajo la cual se condenó al indultado (Tushnet, Take the Constitution away from the Courts, 1999, pág. 15).

Revisión de sentencias de constitucionalidad

Sagüés ha enmarcado la revisión de las sentencias de constitucionalidad entre la autorrevisión y el de la heterorrevisión (es decir, la revisión ejecutada por un ente diferente a la autoridad responsable del control de la constitucionalidad (Sagüés, 2015). La autorrevisión puede producirse a partir de recurso (o similares, como ocurre en el acotado mecanismo de la aclaración de sentencia o la revisión extraordinaria) o espontáneamente por la propia instancia jurisdiccional.

La heterorrevisión, dice Sagüés, en América Latina estaría marcada por la intervención de otro ente jurisdiccional, como la CoIDH, que establezca la responsabilidad internacional del Estado por la expedición de una sentencia de inconstitucionalidad contraria a alguno de los instrumentos jurídicos internacionales que esa corte tutela. La existencia de heterorrevisión hace concluir a Sagüés que las sentencias de un tribunal constitucional solo tendrían fuerza de cosa juzgada formal (Sagüés, 2015, pág. 80).

La consolidación del sistema interamericano de protección de los derechos humanos ha supuesto que se ponga en evidencia, cada vez con más frecuencia, las posibilidades de conflicto y de diálogo entre jurisdicciones nacionales y la CoIDH. Es un tema que tiene enormes repercusiones para la deliberación democrática, como puso en evidencia de modo dramático el caso Gelman⁹.

En relación con la jurisprudencia de la CoIDH sobre el establecimiento de mecanismos de revisión de las sentencias penales dictadas por tribunales de instancia única¹⁰, como ocurre muchas veces con

⁹Corte IDH, *Caso Gelman vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2001. Serie C. No. 221. Ver al respecto las valiosas observaciones de Gargarella: (Gargarella, Sin lugar para la soberanía popular. Democracia, derechos y castigo en el caso Gelman., 2012).*

¹⁰Corte IDH, *Caso Liakat Ali Alibux vs. Suriname. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de enero de 2014.*

los que se surten en las altas cortes de los Estados parte de los instrumentos del sistema interamericano, también es relevante como ejemplo para otros procesos de instancia única, como lo son los de control de constitucionalidad de las leyes en sistemas de control judicial concentrado.

III. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY: EL CASO DE PANAMÁ

Panamá presenta un régimen presidencial, democrático y representativo, de constitucionalismo fuerte. El control judicial de la constitucionalidad de la ley está concentrado en una CSJ, y la reforma constitucional, aún admitiendo diversos mecanismos, es claramente un procedimiento complejo, que hace rígida a la Constitución (artículos 313 y 314 de la Constitución).

Durante la transición democrática, la CSJ consolidó su papel de portadora de la última palabra en los debates constitucionales. En perspectiva comparada, la Corte realiza los dos roles que se han considerado centrales en los entes que controlan la constitucionalidad de las leyes: tutela de derechos fundamentales y arbitraje de conflictos entre órganos superiores del Estado (Helmke & Ríos-Figueroa, 2013, págs. 5, 7).

La CSJ está integrada por magistrados designados por el Consejo de Gabinete y aprobados por la Asamblea Nacional, para períodos no concurrentes de diez años. Ese diseño asegura un vínculo indirecto con la representación popular, creando espacios de independencia sobre la base de la no concurrencia con el mandato de quienes le nombraron o ratificaron su nombramiento. La remoción es posible mediante juicio ante la Asamblea Nacional, pero es un proceso complejo, que necesita una mayoría calificada para culminar con éxito, y que se ha utilizado en pocas ocasiones. Así, el diseño de la CSJ de Panamá, salvo por la disponibilidad de alterar el número de magistra-

dos que la conforman mediante ley, ofrece un buen diseño para permitir un comportamiento independiente (Ríos-Figueroa, 2013, pág. 29), que se beneficia también de un Órgano Legislativo no siempre alineado con el Órgano Ejecutivo.

Tal como ha indicado Molino Mola, los procesos de control de constitucionalidad de la ley se resuelven en única instancia (La jurisdicción constitucional en Panamá, pág. 100) y en ellos no hay partes, procesalmente hablando (pág. 103) ni se repara la violación de derechos (págs. 102, 104).

La CSJ tiene la exclusiva responsabilidad de determinar la constitucionalidad de las leyes, que se impugnan ante ella por vía directa (acción de inconstitucionalidad) o mediante vía incidental (consulta de constitucionalidad). También realiza control previo de constitucionalidad de los proyectos de ley, y control concreto de otros actos atacados por violentar los derechos fundamentales (aunque en este último caso es una facultad que comparte con otros tribunales). Esta acumulación de instrumentos procesales la hace una CSJ poderosa (Ríos-Figueroa, 2013, pág. 41).

En el área que interesa a este capítulo, la CSJ ejerce un poder “legislativo” (como legislador negativo en principio, pero cada vez más también positivo, mediante sentencias interpretativas). Esas funciones las realiza mediante instrumentos de control abstracto y cuyas resoluciones tienen efectos *erga omnes*, como la acción de constitucionalidad contra las leyes, especialmente útiles en el marco de los conflictos entre órganos estatales.

Uno de los rasgos más apropiados a perspectivas deliberativas en el marco del control de constitucionalidad de las leyes, es la amplitud de la legitimación que reconoce la Constitución para activar la acción directa de constitucionalidad.

Además, la acción directa de inconstitucionalidad prevé un período de alegatos abierto, que canaliza las intervenciones de los que hubieran sido *amicus curiae* en otras jurisdicciones¹¹. Sin embargo, tanto las acciones como los alegatos, requieren de abogado para poder interponerse.

Aunque no se admite acción directa contra las reformas constitucionales, el Código Judicial autoriza su control previo, por vía de la objeción presidencial que, en caso de insistencia del legislador, resuelve la CSJ por razones de forma¹². Se trata del ámbito más restrictivo del control de constitucionalidad sobre una norma que, además, es de excepcional importancia democrática.

Como se ha indicado, el control de constitucionalidad de la ley puede servir a impulsar el funcionamiento dialógico del sistema político, o ser él mismo reformado en sentido dialógico.

Respecto del primer ángulo, la evidencia no permite identificar una tendencia consistente en la jurisprudencia constitucional de la CSJ, orientada a potenciar los rasgos democráticos y deliberativos del sistema jurídico-político. En general, ha tendido a limitar la actuación del Órgano Legislativo (Sánchez, La Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y su impacto en la Asamblea Legislativa, 1998; Sánchez, El acto parlamentario: elementos para su caracterización, 2013).

Encontramos que en la fijación de las reglas electorales hay hitos diversos, destacando la constitucionalidad declarada del sistema de representación proporcional aplicado a la elección de diputados de

¹¹A este respecto, Roa ha establecido la gran importancia que tiene el acceso a la jurisdicción constitucional para el sistema democrático (Roa Roa, 2019, págs. 581-85).

¹²Código Judicial, artículo 2556. Esta doctrina ha sido reiterada en sentencias de la Corte Suprema de 5 y 6 de mayo de 1992 y de 30 de septiembre de 1999.

la Asamblea Nacional, en los circuitos plurinominales (Sentencia de constitucionalidad, 2000). Ese pronunciamiento se asocia con el deterioro de las capacidades representativas del sistema electoral durante más de dos décadas. Ese efecto solo se agravó con la sentencia sobre el voto selectivo en el mismo tipo de elección (Sentencia de inconstitucionalidad, 2016).

Otros pronunciamientos han ampliado las posibilidades de la representación política fuera del marco de la representación partidaria. Así, cuando en el 2009 se declaró inconstitucional el monopolio partidario de la postulación partidaria de los candidatos a presidente de la República, lo que abrió las puertas a la libre postulación a ese cargo de elección popular (Sentencia de inconstitucionalidad, 2019).

La calidad de la deliberación parlamentaria ha estado condicionada, en primer lugar, por las reglas que determinan la integración de la Asamblea Nacional. También hay pronunciamientos sobre la calidad de la deliberación parlamentaria, presididos desde la transición democrática por la inclusión del reglamento de debate como parte del bloque de la constitucionalidad (Sánchez, Crítica a la doctrina del Bloque de la Constitucionalidad, 2010). El punto más consistente, en ese sentido, ha sido la defensa de la necesidad de tres debates para la aprobación de las leyes (Sentencia de inconstitucionalidad, 1997). Sin embargo, con frecuencia la CSJ no es sensible a las particularidades del debate parlamentario. Un ejemplo reciente de ello es la sentencia que declaró inconstitucional un artículo de la Ley 37 de 2015 por vicios de procedimiento legislativo (González Gómez, 2020)¹³.

¹³Un estudio detallado sobre la dogmática constitucional del procedimiento parlamentario en el caso colombiano puede encontrarse en (García Jaramillo, 2015, págs. 278-334), donde se elabora sobre el concepto de elusión deliberativa.

Están por verse los impactos que la jurisprudencia reciente sobre la inconstitucionalidad de la ley por falta de consideración de informes técnicos en su aprobación, como los de la Comisión Nacional sobre Límites Político-Administrativos (Sentencia de inconstitucionalidad, 2021), en especial por la adopción de normas que exigen informes sobre viabilidad económica de las iniciativas legislativas.

Sobre la deliberación parlamentaria, por otro lado, hay apertura a las iniciativas legislativas ciudadanas¹⁴ así como una participación regular de la sociedad civil en los debates parlamentarios.¹⁵

Respecto a la independencia con la que actúa la CSJ al pronunciarse en ejercicio de funciones de control de la constitucionalidad, existe un diseño constitucional que aparenta ser adecuado. Sin embargo, no basta con que los entes responsables del control de constitucionalidad tengan *de iure* el espacio necesario para actuar con independencia, para que el universo de sus pronunciamientos incluya regularmente resoluciones en las que se declaran inconstitucionales normas expedidas por los poderes públicos predominantes (sea el Órgano Ejecutivo o el Legislativo).

Dado que los magistrados de las cortes son actores estratégicos, el ejercicio de su independencia estará orientado también a la aplicación de sus perspectivas doctrinales o sus simpatías ideológicas. Con no poca frecuencia el alineamiento de la CSJ con el Órgano Ejecutivo, normalmente el más poderoso de los órganos estatales en los regímenes presidenciales, es reflejo más de su identificación con las

¹⁴Existe una fórmula en el Reglamento de la Asamblea Nacional para permitir las iniciativas de ley ciudadanas, desde 2009 (artículo 111 del RORI).

¹⁵La práctica constitucional panameña es de amplia participación de asociaciones de todo tipo en las deliberaciones de la Asamblea Nacional, especialmente en las comisiones legislativas.

políticas del Ejecutivo que de la falta de independencia de los magistrados (Brinks, 2013).

El procedimiento de selección de los jueces es por tanto fundamental, porque de su diseño se puede obtener una mayor o menor diversidad en el tipo de juez que termina siendo designado. Al respecto, sistemas cooperativos (entre dos Órganos del Estado, como el panameño) tienden a producir jueces del perfil predominante en el foro (Ríos-Figueroa, 2013, pág. 49). De este modo, aún estando garantizada la independencia judicial de la CSJ, los magistrados tienden a estar alineados con las doctrinas jurídicas dominantes y con actitudes políticas conservadoras.

Los procedimientos participativos, aplicados frecuentemente en Panamá para seleccionar a los jueces constitucionales desde 2005, han podido ser útiles para presentar al tomador de la decisión (formalmente, el Consejo de Gabinete) una gama mayor de posibilidades. Sin embargo, esos procedimientos difieren de los sistemas que tienden a producir diversidad en la integración de la CSJ, mediante la designación directa de un número determinado de jueces, por entes diferentes (Ríos-Figueroa, 2013, pág. 39).

Para profundizar en la discusión sobre el rol de la CSJ de Panamá, respecto al control judicial de constitucionalidad dialógico, es útil intentar responder la serie de preguntas que Gargarella y Bergallo propusieron, con carácter general, en 2014 (Gargarella & Bergallo, Presentación, 2014).

Los autores se hacen tres preguntas fundamentales, que sintetizo: ¿por qué los jueces están a cargo de la interpretación constitucional?, ¿es aceptable que los jueces tengan la última palabra en la interpretación constitucional?, y ¿por qué hemos adoptado un sistema insti-

tucional rígido, en el que la verificación de la constitucionalidad de la ley se plantea como un problema de “todo o nada”? (Presentación, 2014, págs. 9-10)¹⁶.

En Panamá, los jueces están a cargo de la interpretación constitucional porque las razones tradicionalmente esgrimidas para dar justificación al control judicial de constitucionalidad se han asumido como suficientes. Existe una larga tradición de control judicial, al menos 80 años de control concentrado de constitucionalidad de la ley, y un escepticismo pronunciado en las capacidades de auto control del Órgano Legislativo.

Las discusiones recientes sobre las potenciales reformas al diseño vigente en Panamá no pasan por desjudicializar el control de constitucionalidad, sino por reordenar el control judicial, por ejemplo: contando con una sala especializada en el seno de la CSJ, o estableciendo un Tribunal Constitucional que, no siendo parte del Órgano Judicial, ejercería su tarea de control de la constitucionalidad mediante procedimientos cuasi judiciales.

Cuando se ha cuestionado el diseño institucional de la CSJ en Panamá, la crítica ha enfatizado especialmente la falta de independencia respecto del poder político o la corrupción, y así los problemas institucionales que se mencionan reiteradamente son los relacionados con el procedimiento de nombramiento y remoción de los magistrados de la CSJ, aunque no necesariamente con su falta de legitimidad democrática o con el hecho de que la CSJ tenga la última palabra.

¹⁶Gargarella ha estado ofreciendo respuestas a estas preguntas al menos desde 1996 (Gargarella, *La Justicia frente al Gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*, 1996). También ver (Gargarella, *Una disputa imaginaria sobre el control judicial de las leyes. El "constitucionalismo popular" frente a la teoría de Nino*, 2010, pág. 405).

La rigidez que se atribuye a la verificación de la constitucionalidad de la ley como un problema de “todo o nada” se traduce, en el caso panameño, en la declaratoria de constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas. Esto proviene de la consideración del proceso de control de constitucionalidad de la ley como un proceso de puro derecho. Empero, esporádicamente se dan casos en que se pretende garantizar un efecto determinado de la sentencia, y se agregan resoluciones complementarias al fallo de constitucionalidad/inconstitucionalidad de la ley. Los casos excepcionales en los que la CSJ adiciona su fallo suelen referirse a la fijación de efectos retroactivos (contra la prohibición expresa del Código Judicial), o para instruir a otra autoridad una determinada conducta, relacionada con la eficacia de la sentencia.

Posibilidades dialógicas del control de constitucionalidad

La reflexión sobre democracia deliberativa y el control dialógico de la constitucionalidad ha sido escasa en Panamá. Esa situación, puede aventurarse, se origina tanto por el predicamento de las tesis judicialistas al momento de producirse la transición democrática, como en la crónica crisis de la representación política democrática y sus periódicas agudizaciones.

Además de González Marcos, a quien me referiré más adelante, otros autores hemos narrado las tendencias antidemocráticas de la temprana jurisprudencia de la transición democrática en Panamá, descritas como expansión corporativista, en desmedro de los órganos de representación popular (Sánchez, *La Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y su impacto en la Asamblea Legislativa*, 1998) y como expresión de una política elitista, usurpadora del poder constituyente (Sánchez, *Crítica a la doctrina del Bloque de la Constitucionalidad*, 2010).

El problema de la falta de fundamentación democrática del control judicial de la constitucionalidad de las leyes se ha mencionado

(González Montenegro, 2004, págs. 14-15), y se ha discutido la forma de democratizar la justicia constitucional sin necesidad de reformar la Constitución (Sánchez, Diálogo público y reforma legal de la justicia constitucional panameña, 2009)¹⁷.

Más recientemente, Hoyos comentó puntualmente el origen de cambios constitucionales como el canadiense, siguiendo a Hirschl (*Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of The New Constitutionalism*, 2007).

La interpretación que Hoyos hace del caso canadiense es llamativa porque lo enmarca en una explicación general sobre el auge de la justicia constitucional como estrategia de preservación de los intereses de las élites (Hoyos, 2011, pág. 792). Lamentablemente no se ocupa de la introducción del control judicial de constitucionalidad en Canadá en su dimensión dialógica, como pieza de un mecanismo en el que participaban tribunales y parlamentos¹⁸.

Aunque la CSJ panameña no está a la vanguardia en la región, si ha enriquecido el arsenal de técnicas de interpretación constitucional en los últimos treinta años. Sin embargo, esas innovaciones han estado orientadas al fortalecimiento de las capacidades de la Corte en el marco de la separación de los poderes, y no en el sentido propuesto por Gargarella y Bergallo, de introducir mecanismos de naturaleza dialógica (como las audiencias públicas) o a superar la simple declaratoria de constitucionalidad/ inconstitucionalidad de la ley.

¹⁷También destaco la tesis de licenciatura de Magdalena Brandao, especialmente su capítulo II, *La opinión pública y el sistema judicial (La elección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y su incidencia en la democracia panameña, 2012)*, donde se cita a Friedman (*Constitucionalismo popular mediado, 2005*) y Bohman (*Public Deliberation, Pluralism, Complexity and Democracy, 1996*).

¹⁸Más recientemente, Alvarado también exploró la temática de la democracia deliberativa, con relación a la transición a la democracia (2017).

En Panamá no existe la práctica de realizar audiencias en procesos sobre constitucionalidad de la ley. Las normas constitucionales no las prohíben, y podría incluso decirse que las disponen: el artículo 206 de la Constitución señala que la Corte está a cargo de la guarda de la integridad de la Constitución y decidirá “con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración”, pero esa frase ha sido entendida en el marco de una cultura jurídica en la que predominó el proceso escrito hasta hace muy poco, y en la que el paso a la oralidad no se ha completado¹⁹.

Como he señalado en otro lugar, la introducción de audiencias públicas podría servir de forma directa a la legitimación democrática de la actuación de la CSJ, y de forma indirecta a establecer un marco más legítimo (por la intermediación con los accionantes e interesados), más eficiente (por la pronta solución de los casos) y menos permeable a la corrupción (por la publicidad de la discusión y resolución de los casos), en la administración de justicia (Sánchez, Diálogo público y reforma legal de la justicia constitucional panameña, 2009, pág. 43).

Respecto a las posibilidades de ampliar las actuaciones de la CSJ en el marco de los procesos de control de la constitucionalidad de la ley, parece recomendable la apertura a insumos que ilustren la decisión final, y en especial a las voces de quienes participaron en la aprobación de la ley y a los afectados directos por la ley impugnada. Formalmente, sin embargo, el procedimiento actual permite que se participe en la etapa de alegatos, por lo que no se trataría de superar una prohibición expresa, sino la de promover la incorporación de las voces pertinentes en esa etapa, y de efectivamente realizar audiencias públicas.

¹⁹En los procesos de constitucionalidad de la ley se admiten alegatos por escrito, incluso sin haber sido el accionante, y sin necesidad de probar interés particular.

Sobre el establecimiento de plazos para que las autoridades políticas remedien situaciones equivalentes a los “estados de cosas inconstitucionales” se han producido algunos casos, en el contexto del control de constitucionalidad subjetivo, en concreto, de habeas corpus correctivos colectivos²⁰. Sin embargo, los plazos han estado desprovistos de un procedimiento institucionalizado para monitorear el cumplimiento de las medidas ordenadas, y que asegure el cumplimiento de la Constitución.

La práctica de estos mecanismos en Panamá ha sido esporádica y desconectada de una fundamentación dialógica.

Tampoco hay, en principio, posibilidad de respuesta ordinaria del legislativo. El artículo 163 de la Constitución, que prohíbe a la Asamblea Nacional expedir leyes que contraríen “la letra o el espíritu” de la Constitución. Según la Corte, esa disposición prohíbe la reiteración de leyes previamente declaradas inconstitucionales (Sentencia de inconstitucionalidad, 1993; Sentencia de inconstitucionalidad, 2021). Debe decirse, sin embargo, que es una línea jurisprudencial de precarios fundamentos.

IV. MIGUEL GONZÁLEZ MARCOS Y LA RECONSIDERACIÓN EN EL CONTROL JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY

El primero que parece haber abordado directamente el problema de la deliberación democrática y el control de constitucionalidad en Panamá fue Miguel González Marcos, en un artículo publicado originalmente en una revista alemana (González Marcos, *Specialized Consti-*

²⁰En la sentencia de habeas corpus presentado por Victor Atencio a favor de las privadas de libertad en el Centro Femenino de Rehabilitación que no pueden ejercer su derecho a visita conyugal, la CSJ estableció un año de plazo para tomar las medidas presupuestarias y materiales necesarias para garantizar el derecho vulnerado (Sentencia de habeas corpus, 2009). Igualmente, por problemas en el Sistema Penitenciario (condiciones insalubres y otras que afectan el derecho a la vida e integridad personal de los privados de libertad), se fijaron varios plazos que debía cumplir el Órgano Ejecutivo para corregir la situación descrita (Sentencia de habeas corpus, 2011).

tutional Review in Latin America: Choosing Between a Constitutional Chamber and a Constitutional Court, 2001).

Participando de la discusión sobre la transformación de la justicia constitucional en Panamá – y contrastando en concreto el modelo de la sala especializada (de Costa Rica) o de la corte constitucional (de Colombia), González Marcos comenta también la crítica anglosajona al control judicial de constitucionalidad (citando a Bickel, Kramer, Perry, y Tushnet, entre otros autores).

González Marcos reconoce que, aunque varias de las objeciones al control judicial de constitucionalidad estadounidense no podían dirigirse a las altas cortes de la región -por la facultad expresamente incluida en la Constitución (en lugar de creada judicialmente), por la existencia del límite a los mandatos de los magistrados (frente a los mandatos vitalicios), o por la utilización de mecanismos participativos en la designación de los magistrados- otras sí exigían atención.

La experiencia canadiense del *notwithstanding* es apreciada por González Marcos, quien reclama la necesidad de abordar la supremacía judicial (en el sentido de Kramer) desde el punto de vista institucional. En un breve pasaje al final de su texto, González Marcos reflexiona sobre la posibilidad de la reconsideración al dictamen de las cortes en materia de constitucionalidad de las leyes:

"Sería adecuado desarrollar **una manera de reconsiderar las decisiones de la Corte Constitucional por medio, por ejemplo, de la iniciativa de los ciudadanos o de sus representantes.** Debería haber una manera de establecer un método o procedimiento que equilibre la necesidad de una autoridad final para decidir un asunto constitucional con el hecho de la falibilidad de las decisiones de la Corte Constitucional. En democracia, errar es un privilegio del pueblo" (González Marcos, 2003, pág. 121) (énfasis mío).

El mecanismo visualizado por González Marcos estaría orientado a mantener la decisión sobre la constitucionalidad de las leyes en las cortes, dándoles una oportunidad para revertir sus pronunciamientos. Esto al menos es lo que se extrae de la frase “*reconsiderar las decisiones de la Corte Constitucional*”²¹.

Las palabras de González Marcos podrían entenderse en un sentido estricto, que contempla la reconsideración con las notas específicas del derecho procesal, o en un sentido más general de volver a considerar la decisión de los jueces en el escenario político que pueda resultar apropiado. Considero que la segunda es más fiel al autor, pero creo también útil explorar las implicaciones más inmediatas que podría tener la idea de reconsideración.

En el sentido estricto habría que iniciar señalando que la revisión de las decisiones de la CSJ, supuestamente “definitivas, finales y obligatorias” (artículo 206 de la Constitución y 2553 del Código Judicial), es asunto complejo²².

En nuestro entorno se han utilizado múltiples estrategias para promover una definitividad hipertrofiada, como habilitante de la supremacía judicial sobre la interpretación constitucional²³. Sin pretensión

²¹La CSJ de Panamá revierte también sus doctrinas, cuando lo ha considerado oportuno, en ocasión de nuevas demandas. Por ejemplo, en la sentencia de 21 de julio de 2009 que declara inconstitucional el artículo 233 del Código Electoral (Postulación Presidencial), una norma múltiples veces confirmada como constitucional. En ese fallo la CSJ de Panamá establece algunas reglas para no aplicar la excepción de cosa juzgada a disposiciones legales previamente declaradas constitucionales. Sin embargo, continúa la pretensión de hacer vinculante la ratio decidendi (De León, 2021).

²²En el caso Santander Tristán Donoso v. Panamá, por ejemplo, la ColDH en sentencia de 27 de enero de 2009 dictaminó que “14. El Estado debe dejar sin efecto la condena penal impuesta al señor Santander Tristán Donoso y todas las consecuencias que de ella se deriven...” El 12 de mayo de 2010 la Sala Segunda (Penal) de la CSJ de Panamá, emitió la resolución correspondiente y anuló las penas dictadas contra el peticionario.

²³El asunto es tratado en (Sánchez, La doctrina constitucional y el bloque de la constitucionalidad: una crítica, 2009).

de exhaustividad: 1. Se ha intentado construir una interpretación del concepto de “definitivas” aplicado a las sentencias de la CSJ, que excede su significado literal, referido a la parte resolutive, extendiéndolo a la ratio decidendi; 2. Se ha establecido, también pretorianamente, la idea de que las sentencias constitucionales integran un bloque de constitucionalidad; 3. Se ha adoptado una doctrina de la cosa juzgada constitucional, que se extiende a la justicia constitucional objetiva; y 4. Se ha interpretado la prohibición constitucional a la Asamblea Nacional de adoptar leyes inconstitucionales, como la prohibición de reiterar la adopción de normas declaradas inconstitucionales por la CSJ.

Aunque hay cierta abundancia de normas sobre la cosa juzgada en la regulación de la actividad judicial en Panamá, nuestro derecho legislado solo admite cosa juzgada en un escenario constitucional: el del amparo de garantías, un instituto dirigido a revocar actos concretos que amenacen o violen derechos fundamentales, y no respecto de las leyes declaradas inconstitucionales. Sin embargo, ha establecido:

“...según la jurisprudencia de esta Corporación no es posible el examen constitucional de asuntos que ya han sido materia de pronunciamiento de fondo, por lo que, no debe darse una nueva decisión, de conformidad con el artículo 206 de la Constitución Política, el cual indica que las decisiones sobre el control constitucional que pronuncie esta Corporación de Justicia son finales, definitivas y obligatorias; y que en estos casos surge la excepción de cosa juzgada constitucional” (Sentencia de inconstitucionalidad, 2016, pág. 35).

Vale agregar que el carácter definitivo se refuerza frente a vías extraordinarias de impugnación, con lo dispuesto en el artículo 207 de la Constitución, que señala que no se admitirán recursos de inconstitucionalidad ni de amparo de garantías constitucionales contra los fallos de la CSJ o sus salas.

Tradicionalmente, la Corte solo tiene una forma de modificar lo decidido en una sentencia de control de constitucionalidad de la ley: la denominada “aclaración de sentencia”. En la actualidad, la vía de la aclaración tiene un alcance muy limitado y una legitimación muy reducida (ministerio público y demandante), que no serían suficientes para una propuesta de reforma de pretensiones deliberativas²⁴.

En Panamá también ha operado el recurso de revisión, orientado a anular sentencias en firme, en casos extraordinarios. Al respecto, en el ámbito penal, hay una evolución reciente que reviste interés: En la sentencia de 7 de diciembre de 2017, la CSJ decidió que era constitucional una disposición del Código Procesal Penal que autoriza la revisión de la causa penal contra diputados (procesos que se realizan ante la CSJ), distinguiendo esa revisión, que sería integral (de acuerdo con los parámetros dados por la ColDH) de la revisión extraordinaria.

En la medida que se ha abierto paso en Panamá la posibilidad de revisión integral de las sentencias penales de la CSJ, en sala única, la idea de revisar las sentencias de constitucionalidad parece menos improbable. Aunque el artículo 206 de la Constitución sigue diciendo que los pronunciamientos de la Corte Suprema son definitivos y finales, y que no admiten recurso alguno, algo ha cambiado. Vale la pena discutir la idea esbozada por González Marcos, en caso de que fuera de utilidad para una eventual reforma de la Constitución.

La experiencia en otras jurisdicciones es relevante. En nuestra región está permitida la declaratoria de nulidad de las sentencias de inconstitucionalidad por defectos o vicios de procedimiento, o de motivación, al menos en Colombia, Perú y Argentina (Espinosa-Saldaña Barrera, 2016; Sosa Sacio, 2016).

²⁴Según el artículo 2568 del Código Judicial, cualquiera de ellos podrá pedir la aclaración de puntos oscuros de la parte resolutive o pronunciamiento.

Ahora bien, González Marcos se refiere a la reconsideración por “iniciativa de los ciudadanos o de sus representantes”. Cuando habla de la iniciativa de los ciudadanos se sugiere que existan vías para impugnar las resoluciones de la CSJ en manos de los individuos u organizaciones sociales.

Si se impugna una sentencia de inconstitucionalidad por vía de reconsideración, lo típico sería que fuera interpuesta por las partes del proceso, y con efectos suspensivos.

En caso de que se plantee como una acción autónoma, deberá interponerse después de que la sentencia haya quedado ejecutoriada, quizá estableciendo un plazo de caducidad. Se puede concebir como una acción pública dirigida contra la sentencia. Sin embargo, esta vía no parece de mucho provecho, como se evidencia al examinar los dos casos típicos:

Si la sentencia atacada fuera desestimativa, estando vigente la ley y disponible contra ella la reiteración de la acción directa, una acción contra la sentencia que la declaró constitucional no aportaría mucho a su carácter dialógico.

Si la sentencia fuera estimativa, habiendo sido la ley expulsada del ordenamiento, la impugnación de la sentencia generaría confusión y tampoco aportaría más en términos dialógicos. En este último caso, la reiteración de la Ley por la Asamblea Nacional tendría mejores credenciales.

Cuando González Marcos se refiere a la iniciativa de los representantes de los ciudadanos, parece que habla de los representantes políticos, paradigmáticamente, los miembros del Órgano Legislativo.

En este punto, es notable observar cómo, pese a la apertura del proceso vigente de control de constitucionalidad de la ley en Panamá, no

hay un espacio institucional reservado para la participación del responsable principal de la norma impugnada (la Asamblea Nacional). No se trataría únicamente de atribuirle una responsabilidad, sino de acercar al proceso la opinión informada del expedidor de la norma, aunque la intervención en defensa de la ley impugnada no pueda estar garantizada (salvo que sea por mandato legal), por la probable diferencia de criterio entre la asamblea que expide y la asamblea durante cuyo mandato se impugna la ley.

En el proceso que imagina González Marcos, al menos en mi interpretación, lo que podría estar en discusión es una acción ejercitable por un número determinado de diputados (como ocurre en España con la acción directa, según el artículo 162 de la Constitución de 1978). La lógica aquí, sin embargo, parece la inversa a la española: menos orientada a proteger a la minoría parlamentaria de una ley aprobada por la mayoría, y más orientada a proteger a la mayoría parlamentaria de una sentencia de constitucionalidad expedida en su contra por un ente contra-mayoritario, con el que podría abrir un nuevo diálogo.

Otro aspecto que resaltó González Marcos es la conveniencia de introducir otras voces judiciales en el diálogo sobre lo constitucional:

"Quizás más importante que escoger entre una Sala o un Corte Constitucional sería diseñar un sistema de control constitucional más participativo, en el cual la Corte Constitucional podría ser una institución preeminente, pero no la única en decidir asuntos constitucionales. Como muestra el modelo colombiano, es conveniente que el sistema constitucional permita la participación de todos los jueces en la decisión a diferentes niveles de asuntos constitucionales. De esta forma, los jueces no verían a la Constitución como algo extraño a ellos. Es más, la Corte Constitucional se

beneficiaría de los argumentos de los tribunales inferiores" (González Marcos, 2003, pág. 120)²⁵.

Pese a su relevancia, la crítica de González Marcos sobre la necesidad de democratizar el control judicial de constitucionalidad no tuvo impacto en las siguientes (y últimas efectivas, hasta ahora) reformas constitucionales, las de 2004. Lo mismo puede decirse de los siguientes episodios de reflexión sobre el tema.²⁶

En todo caso, ante una situación que anticipa -una vez más- cambios en la Constitución en Panamá, incluyendo el diseño del control de constitucionalidad, es necesario abordar la teoría deliberativa de la democracia para visualizar adecuadamente las alternativas que la discusión contemporánea ofrece a los reformadores panameños, incluso para el propio proceso constituyente (Gargarella, Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina, 2011).

²⁵Al parecer González Marcos tiene en mente aquí la distribución entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, del control de constitucionalidad de normas, siendo la ley examinada por la Corte Constitucional, y decretos del gobierno, por el Consejo de Estado. Un caso diferente es el de la participación de tribunales inferiores en el control de constitucionalidad objetivo, donde lo más cercano es la operación de la consulta de constitucionalidad.

En Panamá ya opera un diálogo entre cortes en el control subjetivo de constitucionalidad. Aunque en un sentido diferente, se observó esta idea en el Proyecto de Ley 72 de 2009 por el cual se fortalece la Protección de los Derechos Fundamentales y Humanos, se crea y desarrolla una Jurisdicción Especializada para su adecuada tutela y se modifican y adicionan normas del Código Judicial sobre Instituciones de Garantías (2008).

²⁶Desde la reforma de 2004: el proyecto de reforma constitucional presentado por la CSJ (2009), el proyecto de la Comisión Especial de Consulta de las Reformas a la Constitución Política de la República de Panamá (2012), y el proyecto de reformas de la Concertación Nacional para el Desarrollo (2019). Es aún prematuro comentar sobre el desenlace del diálogo del denominado Pacto del Bicentenario (2020). El proyecto de Código Procesal Constitucional (2018), sin embargo, prestó atención a la introducción de audiencias en los procesos constitucionales.

V. REFLEXIÓN FINAL

Abordar el control de constitucionalidad de las leyes en Estados que se autodefinen como democráticos exige desmitificar los tribunales, como los únicos sujetos activos del control, y plantea, además, la necesidad de garantizar un control que interprete y aplique la Constitución sin desatender sus mandatos inequívocos y que valore adecuadamente la concreción constitucional realizada por el legislador democrático.

Otra tarea importante es la intervención en el control de la constitucionalidad como lo conocemos hoy, adoptando frontalmente las consecuencias que el avance del conocimiento sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas nos ofrece.

Un control dialógico de la constitucionalidad, en el aspecto institucional, requiere que el diálogo entre instituciones se construya a partir de órganos estatales legitimados democráticamente. Por eso, una primera tarea es el fortalecimiento de las condiciones democráticas bajo las cuales el derecho se produce. Eso supone intervenir en los procedimientos electorales que impactan en la elección popular de los diputados, y en las normas de procedimiento que rigen el debate parlamentario.

Pese al escepticismo sobre el papel de los órganos legislativos de los Estados democráticos (Gargarella & Martí, 2005; Gargarella, 2014), no hay contradicción necesaria entre recuperar la centralidad del órgano legislativo y dar autenticidad a la naturaleza popular que pregonan las democracias constitucionales.

La revisión de la experiencia panameña, aunque necesitada de mayor investigación empírica, pese a las tendencias históricas regionales, ofrece particularidades relativas al régimen presidencial y al con-

trol judicial de constitucionalidad de las leyes, que deben tomarse en cuenta para valorar la forma en que podrían incorporarse instituciones de control dialógico de la constitucionalidad de las leyes.

En el caso panameño destaca las posibilidades que abriría la realización de audiencias públicas, y la participación necesaria de la Asamblea Nacional en el debate judicial sobre la constitucionalidad de las leyes.

Por otro lado, la imposibilidad de discutir la constitucionalidad de las reformas constitucionales fuera de la objeción de inexecutable por razones de forma, supone una reserva del diálogo constitucional en favor de los poderes públicos constituidos, que también merece atención (por limitar la intervención ciudadana).

La propuesta de González Marcos sobre la revisión de las sentencias constitucionales por los ciudadanos o sus representantes, reviste interés y ha sido examinada en varias de sus posibles modalidades. Sin embargo, en un caso como el panameño, con una amplia legitimación activa para interponer la acción directa de constitucionalidad, y para participar en los procesos de control de constitucionalidad de la ley mediante alegatos, es más que probable que otras alternativas parezcan *prima facie* más convenientes para deliberar públicamente sobre la constitucionalidad de la ley.

Las medidas más consistentes, en ese sentido, serían la devolución a la Asamblea Nacional de las leyes consideradas inconstitucionales -para su modificación de acuerdo con el dictamen de la CSJ- o la autorización de reiteración de la ley declarada inconstitucional, algo que en la actualidad enfrenta una interpretación constitucional adversa (pero aislada), basada en el artículo 163 de la Constitución Política. Estas alternativas conservan la deferencia por la representación popular reunida en el Órgano Legislativo, aunque parte de la literatura

especializada prefiere alternativas que aseguren una participación ciudadana directa en la deliberación constitucional. En ese sentido, la pérdida de confianza en los órganos de representación democrática ha ayudado a mantener el control judicial de constitucionalidad de las leyes, aunque las cortes padecen su propia merma en la confianza de los ciudadanos.

Si el alejamiento popular de las estructuras de poder constitucionalizadas es (al menos en parte) un resultado del diseño de esas estructuras (Gargarella, Recuperar el lugar del "pueblo" en la Constitución, 2016), entonces su rediseño debe ser parte sustancial de toda agenda de futuro. Dejando de lado lo que eso significa para el Órgano Legislativo en concreto, tiene también un significado para los órganos que administran justicia, y en particular, para los jueces a cargo del control de constitucionalidad de las leyes.

Esas apreciaciones son en todo caso insuficientes, salvo que participemos de una teoría de la democracia que agote su alcance en la representación política expresada a través de los principales órganos del Estado. Se mantendrían abiertas las puertas a la incorporación de las voces de los ciudadanos en forma directa. Se trata entonces de valorar adecuadamente el régimen que consagra la Constitución como el espacio de participación de los ciudadanos, en toda su amplitud y diversidad.

Las limitadas observaciones que puedo hacer a partir del panorama que se atisba es que el punto desde el cual cada jurisdicción puede avanzar en el camino de la profundización de la institucionalidad que correspondería a un ideal deliberativo es muy variado.

Resulta especialmente pertinente acelerar la reflexión y elaboración de propuestas concretas de innovación constitucional si, en futuras oportunidades de cambio constitucional se van a mover los hitos que

actualmente marcan los límites de la participación popular en el ejercicio del poder público.

Para la existencia de una Constitución cuya interpretación es un proceso abierto a la participación de los intérpretes constitucionalizados y a los integrantes de una sociedad que se autodefine como democrática, esto resulta fundamental (Häberle, 1996). ■

BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, B. (1988). *Beyond Carolene Products.* *Harvard Law Review*, 713-746.

Alterio, A. M. (2020). *Entre lo neo y lo nuevo del constitucionalismo latinoamericano.* México: Tirant.

Alvarado, J. D. (26-28 de julio de 2017). *Democratización deliberativa en Panamá y la construcción de consensos hacia una gobernabilidad tecnocrática.* (ALACIP, Ed.) Obtenido de congresoalacip2017.org: <http://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic2?q=YToyOntzO-jY6lnBhcmFtcyl7czozNToiYToxOntzOjEwOijJRF9BUiFVSZPljtzOjQ6IjI3OT-ciO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiOTc2NDI2MjQ3MzYyYmFIMmVIZjNhNjFIZ-jZmN2YxOGYiO30%3D>

Arosemena, J. (1878). *Estudios Constitucionales sobre los Gobiernos de la América Latina (Vol. 1).* Paris: Librería Española y Americana de E. Déné.

Arosemena, J. (1982). *La Reacción en Colombia.* En R. Soler, Justo Arosemena. *La fundación de la nacionalidad panameña.* (págs. 138-178). Caracas: Biblioteca Ayacucho.

Benedetti, M. Á., & Saénz, M. J. (2016). *Las audiencias públicas de la Corte Suprema.* Buenos Aires: Siglo XXI.

Bessette, J. R. (1980). *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government.* En R. Goldwin, & W. A. Schabra, *How Democratic is the Constitution?* (págs. 102-116). Washington: American Enterprise Institute.

Bickel, A. M. (1962). *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the bar of Politics.* New Haven: Yale University Press.

Bohman, J. (1996). *Public Deliberation, Pluralism, Complexity and Democracy.* Cambridge: MIT Press.

Brandao, M. (2012). *La elección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y su incidencia en la democracia panameña.* Panamá: USMA/ Tesis de Licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas.

Brinks, D.M. (2013). "Faithful Servants of the Regime": The Brazilian Constitutional Court's Role under the 1988 Constitution. En G. Helmke, & J. Ríos-Figueroa, *Courts in Latin America* (págs. 128-153). New York: Cambridge University Press.

De León, H. (2021). *La ratio decidendi de la sentencia constitucional.* *Ratio Legis*, 91-112.

Espinosa-Saldaña Barrera, E. (2016). *El Tribunal Constitucional y la potestad excepcional de declarar la nulidad de sus propias decisiones.* *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, 23-58.

Fallon, R. H. (2008). *The core of an uneasy case for judicial review.* *Harvard Law Review*, 1693-1736.

Friedman, B. (2005). *Constitucionalismo popular mediado.* *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, 123-160.

Fung, A. (2004). *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy.* Princeton: Princeton University Press.

García Jaramillo, L. (2015). *Constitucionalismo deliberativo. Estudio sobre el ideal deliberativo de la democracia y la construcción de una*

dogmática constitucional del procedimiento parlamentario. México: IJ-UNAM.

Gardbaum, S. (2013). *The New Commonwealth Model of Constitutionalism. Theory and Practice.* New York: Cambridge University Press.

Gargarella, R. (1996). *La Justicia frente al Gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial.* Barcelona: Ariel.

Gargarella, R. (1998). *Representación Plena, deliberación e imparcialidad.* En J. Elster, *La democracia deliberativa* (págs. 323-345). Barcelona: GEDISA.

Gargarella, R. (1999). *Introducción.* En R. Gargarella, *Derechos y grupos desaventajados* (págs. 11-30). Barcelona: GEDISA.

Gargarella, R. (2010). *Los fundamentos legales de la desigualdad (1776-1860).* Buenos Aires: Siglo XXI.

Gargarella, R. (2011). *Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina.* En C. Rodríguez Garavito, *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI* (págs. 87-108). Buenos Aires: Siglo XXI.

Gargarella, R. (2012). *Sin lugar para la soberanía popular. Democracia, derechos y castigo en el caso Gelman.* (Y. L. School, Ed.) SELA(13). Obtenido de https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/pdf/sela/SELA13Gargarella_CV_Sp_20120924.pdf

Gargarella, R. (2013). *Latin American Constitutionalism, 1810-2010. The engine room of the constitution.* New York: Oxford University Press.

Gargarella, R. (2014). *El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos.* En R. Gargarella, *Por una justicia dialógica. El poder judicial como promotor de la deliberación democrática* (págs. 119-158). Buenos Aires: Siglo XXI.

Gargarella, R. (2014). *La Sala de Máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010).* Buenos Aires: Katz.

Gargarella, R. (2014). *Por una justicia dialógica. El poder judicial como promotor de la deliberación democrática.* Buenos Aires: Siglo XXI.

Gargarella, R. (2015). *Interpretation and Democratic Dialogue.* *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, 41-65.

Gargarella, R. (2016). *Recuperar el lugar del "pueblo" en la Constitución.* En R. G. Ortega, *Constitucionalismo Progresista: Retos y Perspectivas* (págs. 15-62). México: IJ-UNAM.

Gargarella, R. (2018). *Latin America: Constitutions in Trouble.* En M. A. Graber, S. Levinson, & M. Tushnet, *Constitutional Democracy in Crisis?* (págs. 177-190). New York: Oxford University Press.

Gargarella, R. (2019). *Cinco movimientos de un debate inacabado. Sobre "La justicia constitucional de la democracia deliberativa" de Roberto Niembro.* En R. Niembro Ortega, *La justicia constitucional de la democracia deliberativa* (págs. 17-36). Madrid: Marcial Pons.

Gargarella, R., & Bergallo, P. (2014). *Presentación.* En R. Gargarella, *Por una justicia dialógica. El poder judicial como promotor de la deliberación democrática.* Buenos Aires: Siglo XXI.

Gargarella, R., & Martí, J. L. (2005). *La Filosofía del Derecho de Jeremy Waldron: Convivir entre Desacuerdos.* En J. Waldron, *Derecho y desacuerdos* (págs. XIII-XLVIII). Madrid: Marcial Pons.

Giannareas, J., & Rodríguez Robles, S. (2017). *Orígenes, evolución y actualidad del constitucionalismo social panameño.* En E. Ferrer McGregor, & H. Fix-Zamudio, *México y la Constitución de 1917 -influencia extranjera y trascendencia internacional, II.* (págs. 127-216). México: UNAM.

González Gómez, A. (2020). *Reflexiones jurídicas sobre el fallo de la Corte Suprema de Justicia que declaró inconstitucional un artículo de la Ley 37 de 2015 por vicios de procedimiento legislativo.* *Debate*, 24-39.

González Marcos, M. (2001). *Specialized Constitutional Review in Latin America: Choosing Between a Constitutional Chamber and a Constitutional Court.* *Verfassung Und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, 164-205.

González Marcos, M. (2003). *En Nombre de la Democracia. Optar entre una Sala Constitucional o una Corte Constitucional en el ordenamiento jurídico panameño.* Panamá: EDILIBER.

González Montenegro, R. (2004). *Los Desafíos de la Justicia Constitucional Panameña.* Panamá.

Häberle, P. (1996). *Retos actuales del Estado Constitucional.* Oñati: Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea.

Hart Ely, J. (1980). *Democracy and Distrust: A theory of Judicial Review.* Cambridge: Harvard University Press.

Helmke, G., & Ríos-Figueroa, J. (2013). *Introduction: Courts in Latin America.* En G. Helmke, & J. Ríos-Figueroa, *Courts in Latin America* (págs. 1-26). New York: Cambridge University Press.

Hirschl, R. (2007). *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of The New Constitutionalism.* Harvard University Press.

Hoyos, A. (2011). *El valor de la constitución.* En P. Häberle, & D. García Belaúnde, *El control del poder. Homenaje a Diego Valadés.* (Vol. I, págs. 777-802). México: UNAM.

Katz, R. S., & Mair, P. (2009). *The Cartel Party Thesis: A Restatement.* (A. P. Association, Ed.) *Perspectives on Politics*(4), pp. 753-766.

Kramer, L. D. (2011). *Constitucionalismo Popular y Control de Constitucionalidad.* Madrid: Marcial Pons.

Linares, S. (2008). *La (i)legitimidad democrática del Control Judicial de las Leyes.* Madrid: Marcial Pons.

Linz, J. (1997). *Democracia Presidencial o Parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?* En J. Linz, & A. Valenzuela, *Las crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparativas* (págs. 25-146). Madrid: Alianza Universidad.

Martí, J. L. (2006). *La república deliberativa.* Madrid: Marcial Pons.

Merkel, W., & Croissant, A. (2001). *La democracia defectuosa como régimen político.* En R. Máiz, *Construcción de Europa, Democracia y Globalización* (págs. 119-150). Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.

Molino Mola, E. (2000). *La jurisdicción constitucional en Panamá* (2da. ed.). Panamá: Copicentro.

Molino Mola, E. (2009). *Las funciones legislativas del Órgano Ejecutivo.* Panamá: Universal Books.

Nash Rojas, C. (2018). *La doctrina del margen de apreciación y su nula recepción en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.* *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, 11, 71-100.

Niembro Ortega, R. (2019). *La justicia constitucional de la democracia deliberativa.* Madrid: Marcial Pons.

Nino, C. S. (1992). *Fundamentos de Derecho Constitucional.* Buenos Aires: Astrea.

Nino, C. S. (1997). *La constitución de la democracia deliberativa.* Barcelona: GEDISA.

Post, R., & Reva, S. (2013). *Constitucionalismo Democrático.* Buenos Aires: Siglo XXI.

Post, R., & Siegel, R. (2013). *Constitucionalismo popular, departamentalismo y supremacía judicial.* En R. Post, & R. Siegel, *Constitucionalismo democrático* (págs. 119-139). Buenos Aires: Siglo XXI.

Post, R., & Siegel, R. (2013). *Constitucionalismo Popular, departamentalismo y supremacía judicial.* En R. Post, & R. Siegel, *Constitucionalismo Democrático* (págs. 119-139). Buenos Aires: Siglo XXI.

Quintero, C. (1967). *El parlamentarismo panameño: sus defectos y sus posibles remedios.* Cuaderno de la Facultad de Derechos y Ciencias Políticas.

Quintero, C. (1975). *El predominio del poder ejecutivo en la América Latina.* Revista Lex, 75-88.

Quintero, C. (1992). *Parlamentarismo, presidencialismo y su aplicación en los países hispánicos.* Anuario de derecho(21).

Ríos-Figueroa, J. (2013). *Institutions for Constitutional Justice in Latin America.* En G. Helmke, & J. Ríos-Figueroa, *Courts in Latin America* (págs. 27-54). New York: Cambridge University Press.

Roa Roa, J. E. (2015). *El modelo de constitucionalismo débil y la legitimidad de la justicia constitucional en Colombia. Documentos de Trabajo (40), 1-20.*

Roa Roa, J. E. (2019). *Control de Constitucionalidad Deliberativo. El ciudadano ante la justicia constitucional, la acción pública de inconstitucionalidad y la legitimidad democrática del control judicial al legislador. Bogotá: Universidad Externado.*

Rodríguez Patiño, R. D. (2006). *Presidencialismo y Sistema de Partidos. Panamá: IEPI.*

Sagüés, N. P. (2006). *Las sentencias constitucionales exhortativas. Estudios Constitucionales, 189-202. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/820/82040109.pdf>*

Sagüés, N. P. (2015). *La autorevisión de las sentencias definitivas de los tribunales constitucionales. XII Congreso Panameño de Derecho Procesal (págs. 79-98). Panamá: Instituto Colombo-Panameño de Derecho Procesal.*

Sánchez, S. (1998). *La Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y su impacto en la Asamblea Legislativa. Estudios Políticos, 77-98.*

Sánchez, S. (2003). *La Transición Democrática en Panamá. En A. C. Calvo, Historia General de Panamá (Vol. III, págs. 283-301). Panamá: Comisión Nacional del Centenario.*

Sánchez, S. (2009). *Diálogo público y reforma legal de la justicia constitucional panameña. Revista Panameña de Política (7), 23-51.*

Sánchez, S. (2009). *La doctrina constitucional y el bloque de la constitucionalidad: una crítica. En H. Araúz, Estudios de Derecho Constitucional (págs. 53-61). Panamá: Universal Books.*

Sánchez, S. (2010). *Crítica a la doctrina del Bloque de la Constitucionalidad (2da. ed.).* Panamá: EDILIBER.

Sánchez, S. (2011). *La reelección de presidente en la República de Panamá.* *Revista Panameña de Política*(12), 37-71.

Sánchez, S. (2012). *Presidencialismo y Estabilidad de la Democracia. (T. Electoral, Ed.)* *Mundo Electoral*(13), 13-16.

Sánchez, S. (2013). *El acto parlamentario: elementos para su caracterización.* En S. Sánchez, César A. Quintero Correa (1916-2003). *Libro Homenaje (págs. 227-249).* Panamá: IIDC-CIDEM.

Sánchez, S. (2015). *Los DESC en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.* En H. Fix Fierro, M. Carbonell, L. R. González Pérez, & D. Valadés Ríos, *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria: estudios en homenaje a Jorge Carpizo, derechos humanos (págs. 423-451).* México: UNAM.

Sánchez, S. (2021). *El control de la constitucionalidad en Panamá en el siglo XIX.* *Gestión Pública*, 25-41.

Sentencia de constitucionalidad (Corte Suprema de Justicia, 27 de julio de 2000).

Sentencia de constitucionalidad (Corte Suprema de Justicia, 12 de noviembre de 2018).

Sentencia de *habeas corpus* (Corte Suprema de Justicia, 12 de marzo de 2009).

Sentencia de *habeas corpus* (Corte Suprema de Justicia, 29 de diciembre de 2011).

Sentencia de inconstitucionalidad (*Corte Suprema de Justicia, 21 de julio de 1993*).

Sentencia de inconstitucionalidad (*Corte Suprema de Justicia, 31 de enero de 1997*).

Sentencia de inconstitucionalidad (*Corte Suprema de Justicia, 28 de abril de 2016*).

Sentencia de inconstitucionalidad (*Corte Suprema de Justicia, 21 de julio de 2019*).

Sentencia de inconstitucionalidad (*Corte Suprema de Justicia, 4 de octubre de 2021*).

Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). *Presidents and Assemblies*. New York: Cambridge University Press.

Sosa Sacio, J. M. (2016). *La potestad del Tribunal Electoral para declarar nulas sus resoluciones con incorrecciones graves, dañosas e insubsana- bles*. *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, 59-93.

Tushnet, M. (1999). *Take the Constitution away from the Courts*. Princeton: Princeton University Press.

Tushnet, M. (2008). *Weak Courts, Strong Rights*. New Jersey: Princeton University Press.

Tushnet, M. (2014). *Revisión Judicial Dialógica*. En R. Gargarella, *Por una justicia dialógica. El poder judicial como promotor de la deliberación democrática*. (págs. 105-118.). Buenos Aires: Siglo XXI.

Tushnet, M. (2016). *Derecho Constitucional Crítico y Comparado*. En R. Gargarella, & R. Niembro Ortega, *Constitucionalismo Progresista: Retos y Perspectivas* (págs. 1-14). México: UNAM.

Vargas Velarde, O. (2017). *La Constitución Política de 1904 y el movimiento de reforma*. Tribunal de Cuentas, Panamá. Obtenido de <https://tribunaldecuentas.gob.pa/wp-content/uploads/2013/05/113%C2%B0-aniversario-de-la-Constituci%C3%B3n-Pol%C3%ADtica-de-1904.-Mgdo.-Oscar-Vargas-Velarde.pdf>

Waldron, J. (2005). *Derecho y Desacuerdos*. Madrid: Marcial Pons.

Waldron, J. (2016). *Political Political Theory*. Cambridge: Harvard University Press.

Welp, Y. (2020). *Apuntes para una reforma urgente*. En Y. Welp, & F. Tuesta Soldevilla, *El diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina* (págs. 311-328). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

AUTORES

**Dra. Betilde
Muñoz-Pogossian**



Tiene un PhD en Ciencias Políticas de *Florida International University* (Miami) y una maestría en Relaciones Internacionales de la *University of South Florida* (Tampa). Es directora del Departamento de Inclusión Social en la Organización de los Estados Americanos (OEA). Por más de 20 años, Muñoz-Pogossian ha liderado misiones, programas, proyectos en la región, en temas como democracia y elecciones, equidad e inclusión social. Es *Fellow* (2021) del *Draper Hills Summer Fellowship* en Democracia, Desarrollo y Estado de Derecho de la Universidad de Stanford. Es autora de varias publicaciones académicas y columnas de opinión. Durante su carrera de 20 años en la OEA, ha sido ganadora del Premio al Desempeño Sobresaliente en 2008, 2016, 2018 y 2020. También es co-fundadora y coordinadora de la Red de Politólogos #NoSinMujeres.

**Dr. Manuel
Alcántara Sáez**



Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología (1976) y doctor en Ciencias Políticas y Sociología (1984) por la Universidad Complutense de Madrid. Ha estudiado los partidos políticos, sistemas políticos y las élites parlamentarias latinoamericanas. Sus líneas de investigación han sido los partidos políticos, élites parlamentarias, desempeño parlamentario y la profesionalización de la política, en el ámbito latinoamericano. Es catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca desde 1993. Impulsó el desarrollo del Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la misma Universidad, hoy Instituto de Iberoamérica, del que fue director hasta 2007. También se desempeñó como vicerrector de Relaciones Internacionales y Cooperación de la Universidad de Salamanca (2007-2009). Es autor y editor de varios libros sobre política latinoamericana.

**Dra. María José
Calderón Larrea**



Posee una licenciatura en Historia Comparada, una maestría en Comunicación por la Universidad de Maryland y un PhD en Estudios Políticos por Flacso-Ecuador. Es directora ejecutiva del Instituto de la Democracia del Consejo Nacional Electoral de Ecuador. Por más de 10 años ha sido docente y se ha orientado a investigar acerca del impacto de la Internet en la sociedad. Sus intereses académicos se centran en la participación ciudadana y los medios, la democracia digital, la comunicación y gobernanza en Internet, el desarrollo de campañas de interés público, la promoción política-electoral, la ciberseguridad, el análisis de lenguaje natural y *data mining*, así como las políticas públicas de Internet. Es profesora de la Pontificia Universidad Católica de Ecuador e investigadora del Instituto de Altos Estudios Nacionales de ese país.

**Dr. Aníbal
Pérez-Liñán**



El Dr. Pérez-Liñán es profesor de Ciencia Política y Asuntos Globales en la Universidad de *Notre Dame* (EE.UU.). Fue editor principal de "*Latin American Research Review*", revista de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA). Ha explorado temas de democratización, diseño institucional y Estado de derecho en perspectiva comparada. Autor de los libros "Juicio político al presidente y la nueva inestabilidad política en América Latina" (2009 y 2007) y "*Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall*" (con Scott Mainwaring, 2013). Su trabajo ha recibido apoyo de la *National Science Foundation* (EE.UU.), la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (Uruguay), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Paraguay), la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID) y el BID.

**Dr. Scott
Mainwaring**



Tiene un PhD de la Universidad de Stanford. Es profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de *Notre Dame* (Estados Unidos). Su investigación y docencia se centran en la democratización y el autoritarismo, los partidos políticos y los sistemas de partidos y la política latinoamericana. Fue elegido miembro de la Academia Estadounidense de Artes y Ciencias en 2010. En 2019, *PS: Political Science and Politics* lo incluyó entre los 50 politólogos más citados del mundo. En 2020, la Revista Brasileña de Ciencias Políticas lo declaró el académico más citado en revistas de ciencias políticas sobre América Latina y sobre instituciones políticas. Fue profesor de la cátedra “Jorge Paulo Lemann” de Estudios de Brasil y codirector del programa de Estudios de Brasil en la Universidad de Harvard (2016 – 2019).

**Mgter. Elaine
Ford**



Cuenta con una especialización en Innovación en Gobierno en *Harvard Kennedy School*, una maestría en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, aprobada con Distinción Máxima, y un postgrado en Derecho Internacional de la Universidad de Nottingham, Inglaterra. Es periodista de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC). Además, es directora y fundadora de Democracia & Desarrollo Internacional (D&D Internacional), con sede en Lima, Perú, desde donde impulsa el Programa Democracia Digital. También, es presidenta del capítulo de Perú de *Internet Society* (ISOC). Es autora de los libros “Tecnologías digitales y elecciones en el Perú” (2021), “El reto de la democracia digital. Hacia una ciudadanía interconectada” (2019) y es editora y coautora del libro “Internet y Pandemia en las Américas. Primera crisis sanitaria en la era digital” (2020).

**Dr. Fernando
Tuesta Soldevilla**



Es doctor en Ciencias Sociales de la Universidad Mayor de San Marcos, magíster y licenciado en sociología en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Realizó estudios de doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Heidelberg (Alemania). Es profesor principal en la PUCP, en la especialidad de Ciencia Política. También ha enseñado en la Academia Diplomática del Perú, la Universidad del Pacífico, la Universidad de Lima y la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Fue jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) durante el período 2000-2004; director del Instituto de Opinión Pública de la PUCP de 2005 a 2011, y presidió la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política en 2019. Es consultor internacional y escribe una columna de opinión en el diario El Comercio.

**Dr. Simón
Pachano**



Es doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Salamanca, España; magíster en Sociología de CLACSO-PUCE (Ecuador) y licenciado en Sociología y Ciencias Políticas, de la Universidad Central de Quito (Ecuador). Es profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador). Ha sido profesor del Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios de FLACSO; profesor invitado por el Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca, España, y de la Universidad Internacional de Andalucía. Investigador de FLACSO-Ecuador; del Instituto de Estudios Ecuatorianos, IEE, y director ejecutivo del Centro de Investigaciones y Estudios Socio Económicos, CIESE, de Ecuador. Ha sido director de la Fundación Ecuatoriana para la Democracia y director ejecutivo del Instituto de Estudios Ecuatorianos, IEE, de Ecuador.

**Dra. Beatriz
Llanos**



Es abogada, tiene un doctorado en Gobierno y Administración Pública; una maestría en Comunicación Política por la Universidad Complutense de Madrid y otra en Comunicación Política e Institucional por el Instituto Universitario Ortega y Gasset. Ha coordinado proyectos e investigaciones para promover la igualdad de género en la representación política en América Latina, para IDEA Internacional, el BID, OEA, PNUD y ONU Mujeres. Es autora, co-autora y editora de diversas publicaciones relacionadas con estos temas. En la actualidad es consultora en temas de Género, Democracia y Comunicación Política, también se desempeña como consultora en la Coordinación Técnica Regional de ATENEA-Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe, proyecto de PNUD, ONU Mujeres e IDEA Internacional.

**Dra. Yanina
Welp**



Es doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona, España) y licenciada en Ciencia Política y en Ciencias de la Comunicación Social, ambas por la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Obtuvo la Habilitación con la *venia legendi* en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de *St. Gallen* (Suiza). Se especializa en el estudio de la participación política. Es investigadora asociada en el *Albert Hirschman Centre on Democracy, Graduate Institute*, de Ginebra (Suiza), donde desarrolla las temáticas de innovación democrática, introducción y prácticas de mecanismos de democracia directa y participativa, medios digitales y política. Entre 2016 y 2019 fue codirectora del Latin American Zurich Center, en la Universidad de Zurich. Es cofundadora de la Red de Polítologas #NoSinMujeres.

**Mgter. Juan Diego
Alvarado**



Es magíster en Democracia y Política Comparada por la *University College London*, licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Santa María La Antigua y becario del *Programa Chevening*. Es investigador en el Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral y trabaja sobre representación, elecciones y partidos políticos. Como profesor universitario ha dictado los cursos de Ciencias Políticas y Teoría de la Democracia. Es miembro de la *Latin American Studies Association (LASA)*, la *International Political Science Association (IPSA)* y de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Ha presentado ponencias en el Congreso Latinoamericano de Ciencia Política en 2017 y 2019, al igual que en el Congreso LASA de 2020. Perteneció al Centro de Iniciativas Democráticas (CIDEM), donde dirige la Revista Panameña de Política.

**Prof. Carlos
González**



Gerente de Proyecto de IDEA Internacional en asistencia técnica al Tribunal Electoral de Panamá, profesor de la maestría en Derecho Electoral de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y de la Fundación Ortega y Gasset de España en México, donde imparte clases en la Maestría en Gobierno. Especialista con más de veinte años de experiencia en temas electorales, transparencia, formación y participación ciudadana, ha desempeñado cargos de alta responsabilidad en órganos constitucionales autónomos, garantes de derechos humanos fundamentales de ciudadanía, como las tres instituciones electorales federales mexicanas y el Instituto Electoral de la Ciudad de México, así como en organismos internacionales promotores de la democracia y la innovación electoral y participativa. www.carlosgonzalez.mx

**Dra. Mónica
Pachón**



Doctora en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de California, San Diego; máster en Estudios Latinoamericanos del *St. Antony's College* de la Universidad de Oxford y en Ciencia Política de la Universidad de los Andes (Colombia). Fue decana de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario. Es profesora e investigadora en la Universidad de los Andes, y estudia el diseño institucional, relaciones ejecutivo-legislativo en Colombia, sistemas electorales y presidencialismo en Colombia. Ha sido parte de publicaciones, como *"Policy analysis and the legislature in Colombia"* (2020), "El control de constitucionalidad abstracto y sus implicaciones en las políticas públicas: el caso de la descentralización fiscal en Colombia" (2019) y *"Gender and Representation in Latin America"* (2018).

**Dr. Héctor
Díaz Santana**



Abogado por la Universidad de Guadalajara y doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Tiene un posgrado en Ciencia Política del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de España, así como en técnicas de investigación social del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), de Argentina. Ha sido profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, México); directivo de la FEPADE, profesor en la UNAM y en el Instituto Politécnico Nacional. Desde el año 2001 es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Actualmente, es profesor-investigador del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional. Ha desarrollado proyectos y asesorías para instituciones nacionales e internacionales.

**Lic. Salvador
Sánchez**

Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Santa María La Antigua, con una especialidad en Derecho Constitucional y Ciencia Política, por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, España. Como docente universitario, ha dictado los cursos de Derecho Constitucional, Ciencia Política y Derechos Humanos. Ha publicado artículos en revistas especializadas de Panamá, España, Colombia, Chile y México. Fue director general de Asesoría Legal y Técnica, en la Asamblea Nacional; secretario ejecutivo de Asuntos Jurídicos del Ministerio de la Presidencia; viceministro de la Presidencia y ministro de la Presidencia, encargado. Fue representante permanente de la República de Panamá ante la OEA. Dirige el Instituto de Estudios Democráticos (INED) del Tribunal Electoral.

El ciclo de videoconferencias *La Democracia en el Momento Actual*, se ejecutó entre el 24 de julio y el 18 de diciembre de 2020, como una iniciativa del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de la República de Panamá, en colaboración con la Konrad Adenauer Stiftung (KAS) e IDEA Internacional. Los conferencistas, expertos politólogos y constitucionalistas de Argentina, Chile, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Panamá, Costa Rica, México, Estados Unidos y España, expusieron sobre la democracia en América Latina y las dificultades que enfrentaba antes y durante la pandemia de COVID-19.

Las valiosas intervenciones de la mayoría de los participantes en el ciclo están reunidas en este libro en forma de capítulos, en los que se abordan temas como: la diversidad de los sistemas electorales, la cultura democrática, las consultas populares, la paridad electoral, el impacto de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en las democracias contemporáneas, entre otros.

Gracias a la oportuna colaboración del Tribunal Electoral de la República de Panamá, la Konrad Adenauer Stiftung (KAS) e IDEA Internacional, la información y las agudas reflexiones ofrecidas durante el ciclo de videoconferencias pueden llegar ahora de forma íntegra, a los lectores interesados de todas partes del mundo.

