



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE  
INFORMACIÓN JURÍDICA

# Memoria del I° Congreso Argentino de Derecho Electoral



Ministerio de  
Justicia y Derechos Humanos  
Presidencia de la Nación



# Memoria del I° Congreso Argentino de Derecho Electoral

---

Pisano, Alberto Obdulio  
Memoria del I° Congreso Argentino de Derecho Electoral/  
Alberto Obdulio Pisano; dirigido por José María Pérez Corti. - 1a  
ed. - Buenos Aires: Infojus, 2012.  
240 p.; 16x23 cm.

ISBN 978-987-28449-9-8

1. Derecho Electoral. I. Pérez Corti, José María, dir. II. Título  
CDD 342.07

Fecha de catalogación: 16/11/2012

ISBN: 978-987-28449-6-7

Memoria del I° Congreso Argentino de Derecho Electoral

1<sup>ra</sup>. edición - Noviembre 2012

Editorial Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Sarmiento 329,  
C.P. 1041AFF, C.A.B.A.

Editado por la Dirección Técnica de Formación e Informática Jurídico-Legal.

Directora: María Paula Pontoriero

Correo electrónico: ediciones@infojus.gov.ar

Todos los derechos reservados. Distribución gratuita. Prohibida su venta. Se permite la reproducción total o parcial de este libro, su almacenamiento en un sistema informático, su transmisión en cualquier forma, o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, con la previa autorización del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

## ORGANIZADOR

FORO FEDERAL DE ORGANISMOS ELECTORALES  
PROVINCIALES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA



## CO-ORGANIZADORES

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA  
DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS  
DE LA UNIVERSIDAD DEL SALVADOR



## LUGAR

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD DEL SALVADOR,  
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

21 DE JUNIO DE 2012





# Introducción

JOSÉ M. PÉREZ CORTI



A principios del año 1996, las autoridades de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires, juntamente con las de la Junta Electoral de la Provincia de Neuquén y del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe, toman la iniciativa de concretar una reunión nacional de integrantes de organismos electorales provinciales, convocándolas a las “Primeras Jornadas Interprovinciales de Justicia Electoral”, las que tuvieron lugar en la Ciudad de La Plata, Provincia de Buenos Aires, los días 20 y 21 de junio de 1996. A las mismas concurrieron los representantes de dieciocho provincias, los que luego de debatir sobre las distintas cuestiones electorales que integraban el temario de las Jornadas, advirtieron sobre la necesidad de implementar definitivamente esta productiva actividad y, en consecuencia resolvieron la conformación de un foro de discusión electoral con presencia nacional.

La actividad del Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales de la República Argentina tiene por objeto principal el intercambio de experiencias, legislación y jurisprudencia en materia electoral relacionada con la actividad que desarrollan los distintos organismos electorales existentes en cada una de las provincias argentinas, en otros países e, inclusive, a nivel internacional. Pero, además de este objetivo intrínseco a sus integrantes, también se asumió el desafío de darle la más amplia difusión al Derecho Electoral, promoviendo el desarrollo de actividades académicas, de investigación y formativas que permitieran consolidar la formación ciu-

dadana en las destrezas que los institutos contemporáneos requieren de parte de cada elector.

Desde aquella primera oportunidad en la que se reunió el Foro Federal Electoral en el año 1996, y en forma ininterrumpida hasta el día de la fecha, se consolidó la realización anual de Jornadas, Seminarios y Talleres. Incluso, el Foro cuenta entre sus miembros a docentes universitarios que propusieron diferentes seminarios de Derecho Electoral, los cuales fueron incorporados a las currículas académicas de las carreras de Abogacía y de Ciencia Política de diferentes universidades del país, y actualmente se dictan con regularidad.

No obstante el largo camino recorrido, aún estaba pendiente cumplir otro de los objetivos originariamente asumidos por el Foro Federal Electoral: la organización regular de un Congreso de Derecho Electoral. Y fue en el presente año 2012 que, con satisfacción y orgullo, pudimos concretarlo, con la estrecha colaboración de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Salvador, en la persona de su Decano y de su Secretario Académico, Dres. Carlos Salvadores de Arzuaga y Carlos A. Safadi Marquez; y del Tribunal Superior de Justicia de Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través de su Presidente, Dr. Luis F. Lozano.

El "I° Congreso Argentino de Derecho Electoral" tuvo lugar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la sede de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Salvador, el día 21 de junio del 2012, y contó con una nutrida y destacada calidad de expositores, a la vez que con una concurrida y muy jerarquizada audiencia.

La presente Memoria del I° Congreso Argentino de Derecho Electoral es el cierre necesario de tan importante hito académico institucional. A través de ella se podrá dar la más amplia difusión a los contenidos de las ponencias presentadas en el mismo, pero además se sientan las bases para comenzar a trabajar en la organización del próximo Congreso de Derecho Electoral, al cual el Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales ya se encuentra avocado.

No es posible dejar de expresar nuestro más profundo agradecimiento a Ediciones Infojus, quienes generosamente nos propusieron llevar adelante la edición de estas memorias, asumiendo un trabajo de mucha responsabilidad ante los tiempos que su concreción requerían. Sin este aporte, hoy

no estaríamos poniendo en consideración de todos Uds. y de la sociedad en general, este documento.

A modo de cierre de estas palabras de presentación, y en reconocimiento al largo camino recorrido por este sólido Foro Federal Electoral, el más profundo reconocimiento y agradecimiento de todos sus integrantes, a quienes han pasado por él desde su etapa fundacional, aportando incondicionalmente a nuestro trabajo, y hoy ya no nos acompañan o quizás no se encuentran entre nosotros. Éste es el resultado de una parte de lo que ellos sembraron y quizás no pudieron ver concretado. El resto de sus enseñanzas y ejemplos de vida nos nutren día a día en nuestra labor.





## AUSPICIOS Y DECLARACIONES DE INTERÉS



DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA  
DE BUENOS AIRES

DISPOSICIÓN N° 41/12 - 29/05/2012 - RESOLUCIÓN DE AUSPICIO

CONSEJO DE LA MAGISTRATURA  
PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD AUTÓNOMA  
DE BUENOS AIRES

RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA N° 528/12 - 05/06/2012  
DECLARACIÓN DE INTERÉS

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA

RESOLUCIÓN DECANAL N° 873/12 - 11/06/2012  
DECLARACIÓN DE INTERÉS GENERAL Y ADHESIÓN

PODER LEGISLATIVO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA  
DECLARACIÓN DE ADHESIÓN Y BENEPLÁCITO DE FECHA 19/06/2012



Ciudad Autónoma de Buenos Aires,  
29 de mayo de 2012.

VISTO:

El 1° Congreso Argentino de Derecho Electoral del Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales de la República Argentina a realizarse el día 21 de junio de 2012 en la Universidad del Salvador, y el auspicio solicitado a esta Defensoría del Pueblo.

Y CONSIDERANDO QUE:

El día 21 de junio de 2012 se llevará a cabo el 1° Congreso Argentino de Derecho Electoral del Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales de la República Argentina, bajo el lema "Los Desafíos Contemporáneos del Derecho Electoral Argentino".

Dicho evento es organizado por el Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales de la República Argentina, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Universidad del Salvador, y reviste fundamental interés para esta Defensoría del Pueblo dado que la temática a tratar se vincula con las actividades de observación electoral desarrolladas por la institución a través del Observatorio de Derechos Políticos y Electorales (ODEPOE).

En atención a lo expuesto, y dado que la Institución apoya habitualmente esta clase de iniciativas es que corresponde dar curso favorable a la solicitud de auspicio.

POR TODO ELLO:

LA DEFENSORA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD  
AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES DISPONE:

**Artículo 1°.-** Auspiciar el 1° Congreso Argentino de Derecho Electoral del Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales de la República Argentina a realizarse el día 21 de junio de 2012 en la Universidad del Salvador.

**Artículo 2°.-** Registrar, comunicar y oportunamente archivar.

DGSlyT  
S.A  
a.v.l.

DISPOSICIÓN N° 41/12

**Dra. Alicia Pierini**

Defensora del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Dra. Susana L. Ayala Ferraro**

Directora General Secretaría Legal y Técnica,  
Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.



Buenos Aires, 5 de junio de 2012

RES. PRESIDENCIA N° 528/2012

La realización del 1° Congreso Argentino de Derecho Electoral “Los desafíos Contemporáneos del derecho Electoral Argentino”, y

#### CONSIDERANDO

Que el 1° Congreso Argentino de Derecho Electoral “Los Desafíos Contemporáneos del Derecho Electoral Argentino” se llevará a cabo el 21 de junio de 2012 en la Universidad del Salvador —Facultad de Ciencias Jurídicas—, cuya organización se encuentra a cargo del Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales de la República Argentina, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y la Universidad del Salvador.

Que la trayectoria y reconocimiento de las entidades organizadoras, como así también los temas a desarrollarse en la actividad, se consideran valiosas por cuanto contribuyen al fortalecimiento y desarrollo para la formación de los agentes del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por ello en, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el art. 25, inc. 4, de la ley 31,

LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES RESUELVE:

**Art. 1°.** Declarar de interés el 1° Congreso Argentino de Derecho Electoral “Los Desafíos Contemporáneos del Derecho Electoral Argentino”, que se llevará a cabo el 21 de junio de 2012 en la Universidad del Salvador, Facultad de Ciencias Jurídicas.

**Art. 2°.-** Remítanse los antecedentes para su ratificación por el Plenario.

**Art. 3°:** Regístrese, comuníquese a los Sres. Consejeros, notifíquese al Sr. Administrador General, a la Secretaría Legal y Técnica, a la Secretaría de Coordinación, al Centro de Formación Judicial, a las Instituciones referidas, publíquese en el Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en la página de Internet [www.jusbaires.gov.ar](http://www.jusbaires.gov.ar), y oportunamente, archívese.

RES. PRESIDENCIA N° 528/2012

**Dr. Juan Manuel Olmos**  
Presidente  
Consejo de la Magistratura  
Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires



Córdoba, 11 de junio de 2012

VISTO:

El expediente CUDAP N° 31159/2012 mediante el cual el Sr. Profesor *Mgter.* José M. Pérez Corti solicita la declaración de interés al "I° Congreso Argentino de Derecho Electoral" del Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales de la República Argentina, que se llevará a cabo el día 21 de junio del corriente año en el Salón de Actos "Dr. Guillermo Borda" de la Universidad del Salvador, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Y CONSIDERANDO:

Que el tema de que se trata reviste gran importancia en razón de su actualidad y relevancia, por la que la participación de nuestra Unidad Académica en el mismo es realmente necesaria;

Que se trata de una valiosa oportunidad para que la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales contribuya al conocimiento, discusión y análisis de los importantes temas a tratar;

Que esta Facultad, en cumplimiento de los objetivos de extensión que le son propios, no puede permanecer ajena a eventos de esta naturaleza y debe participar a través de representantes con el fin de alcanzar los objetivos propuestos de acceder a niveles de excelencia en la Formación del cuerpo docente;

Que los Sres. Profesores *Mgter.* José M. Pérez Corti y Dr. Domingo Sesín reúnen sobradamente las cualidades académicas y personales suficientes para la representación de esta Casa de Altos Estudios en tan importante evento;

Que la participación activa de los citados profesores en dicho encuentro no sólo redundará en su beneficio personal, sino también en el de la comunidad universitaria toda, ante la posibilidad de ampliar las fronteras del conocimiento en general y de la ciencia jurídica en particular;

Por ello y *ad referendum* del Honorable Consejo Directivo,

EL DECANO DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

RESUELVE

**Art. 1º:** Declarar de Interés General y formular la adhesión de esta Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba al "1º Congreso Argentino de Derecho Electoral" del Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales de la República Argentina, que se llevará a cabo el día 21 de junio del corriente año en el Salón de Actos "Dr. Guillermo Borda" de la Universidad del Salvador, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Art. 2:** Otorgar a los Sres. Profesores *Mgter.* José M. Perez Corti y Dr. Domingo Sestil la representación de esta Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba ante el mencionado evento.

**Art. 3º:** Protocolícese, hágase saber, dése copia y elévese al Honorable Consejo Directivo; oportunamente, archívese.

RESOLUCIÓN N° 873

**Dr. Ramón P. Yanzi Herrera**  
Decano Facultad de Derecho y Cs. Sociales  
Universidad Nacional de Córdoba

**Victorino Solá**  
Universidad Nacional de Córdoba



## La Legislatura de la Provincia de Córdoba

Declara:

Su adhesión y beneplácito por la realización del “I Congreso Argentino de Derecho Electoral” que, organizado por el Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales de la República Argentina, con el patrocinio de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Salvador de Argentina y el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se desarrollará en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el día 21 de junio de 2012.

Dr. Juan Manuel Cid.

Fundamento:

Funda tal declaración el incuestionable antecedente de que ha sido este Poder Legislativo el que ha cumplido un destacado rol en el proceso de reforma del régimen electoral provincial llevado a cabo entre los años 2008 y 2011, habiendo dado sobradas muestras de la seriedad con la que se ha trabajado en dicho ámbito y de los importantes cambios producidos no sólo en el marco de la normativa electoral sino también en lo relativo a la conducta cívica tanto de los partidos políticos con de sus candidatos y de la ciudadanía en general.

El mencionado evento cuenta con el aval de destacadas figuras del ámbito del derecho electoral, siendo dicha declaración solicitada por el representante del Foro Federal de Organismos electorales provinciales de la República Argentina a los fines de la organización del mencionado evento, contando asimismo como co-organizadores a dos prestigiosas instituciones, tales como la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del

Salvador de Argentina y del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El Congreso contará con la participación de destacadas figuras del ámbito jurídico, mencionando a personalidades como los Dres. Raúl Cerda, Luis Lazcano, Alberto Pisano, Robert Cottrol, Domingo Sesín, Asdrúbal Aguiar Aranguren, José Pérez Corti, Marcelo Escobar, Mario Riorda, Alicia Pierini, Alejandro Tullio, Carlos Salvadores Arzuaga, Guillermo Aristía, por mencionar algunos de ellos.

Es por todo ello, que vengo por el presente a solicitar se declare de interés legislativo el "I Congreso Argentino de Derecho Electoral" que se desarrollará en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el día 21 de junio de 2012.



## PALABRAS DE APERTURA

RAÚL GUILLERMO CERDA<sup>(1)</sup>



Es un honor para mí participar, con los distinguidos juristas que me acompañan en el estrado, de las palabras de apertura de este I° Congreso Argentino de Derecho Electoral organizado por nuestro querido Foro, por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires y por la Universidad del Salvador.

Es un honor y un orgullo porque es un jalón más en el camino que el Foro inició allá por el año 1996 cuando, entre varios de los que hoy nos acompañan aquí, plantamos la semilla de nuestra querida asociación, destinada a optimizar la administración de justicia electoral.

Precisamente hoy, 21 de junio, se cumplen 16 años de nuestro nacimiento. Desde entonces hemos llevado adelante doce seminarios de derecho electoral, cinco talleres de derecho electoral y dieciocho jornadas de organismos electorales, para llegar, en la fecha, a la realización de este I° Congreso Argentino de Derecho Electoral, con la participación de calificados expositores locales y extranjeros.

Aspiramos a que este sea el primero de muchos congresos más sobre la materia. Aspiramos también a que los temas que se expondrán resulten de utilidad no sólo académica, sino práctica, para perfeccionar nuestra vida democrática y republicana.

---

(1) Juez Electoral y de Minas de la provincia de Catamarca. Presidente del Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales de la República Argentina.

Una vez más agradezco a todos los que han hecho posible llevar adelante este evento, agradezco los auspicios expresamente formulados por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por el Consejo de la Magistratura de la Ciudad autónoma de Buenos Aires, por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por el Colegio de Magistrados, Integrantes del Ministerio Público y Funcionarios del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y por la Asociación de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Para finalizar, quiero reiterar el honor que significa organizar este Congreso conjuntamente con el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires y la prestigiosa universidad anfitriona.

Muchas gracias.



## LUIS FRANCISCO LOZANO<sup>(1)</sup>



Considero pertinente destacar, en primer lugar, que la decisión de participar en este evento tiene su origen tanto en la importancia que el Tribunal Superior de Justicia ha dado invariablemente a los procesos electorales, ajenos y propios, actitud que copié de mis colegas, como en la reconocida eficacia del equipo y los buenos resultados, que no nos llevan a la inercia sino, por el contrario, nos llenan de entusiasmo para buscar el perfeccionamiento. De ahí que hayamos contribuido a la organización de las jornadas, en la seguridad de que la compañía del Foro nos da la mejor técnica y la visión más experimentada, y la Universidad del Salvador, la seguridad de que el producto tendrá el pertinente nivel académico.

En segundo lugar quiero puntualizar que los temas que desarrollarán los expositores no han sido impuestos por la organización, sino elegidos libremente por ellos, lo que garantiza la mayor independencia de la realidad política actual, públicamente inmersa en proyectos de reforma política a nivel nacional y local.

Por último, deseo resaltar la labor realizada por el comité organizador, integrado por miembros del Foro, de la USAL y del Tribunal que presido.

Muchas gracias.



---

(1) Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.



# A cien años de la “Ley Sáenz Peña”

ALBERTO RICARDO DALLA VIA<sup>(1)</sup>



Las leyes que sanciona el Congreso de la Nación y que promulga el Poder Ejecutivo se registran con un número que rara vez los ciudadanos recordamos, aún cuando exista el obsoleto principio de que la ley se presume conocida por todos. En raras oportunidades se recuerda el número de una ley, como ocurrió con la ley 1420, de educación, la ley 2393 de matrimonio civil o la ley 18.188 que cambió la denominación de pesos “moneda nacional” por “pesos ley”, devaluación mediante.

Mucho menos frecuente es denominar a las leyes por su nombre. Cuando ello ocurre es porque se trata de leyes muy importantes a las que los pueblos eligen recordar. En la antigüedad podrían mencionarse la “Ley del talión”, el “Código Hammurabi” y la “Carta Magna” inglesa. Entre nosotros cabe un especial recuerdo a la “Ley Sáenz Peña”, sancionada y promulgada en el año 1912 y registrada bajo el número 8871.

Lleva el nombre del presidente que la impulsó y la promulgó, Roque Sáenz Peña y, si bien hubo otras leyes famosas con nombre de presidentes, como la “Ley Mitre” sobre concesiones ferroviarias o la “Ley Avellaneda” sobre tierras públicas, la relevancia de esta norma significó nada más ni nada menos que el tránsito desde la república oligárquica hacia la democracia de partidos. Todo eso, sin necesidad de reformar la Constitución.

---

(1) Vicepresidente de la Cámara Nacional Electoral y Profesor Titular de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

Roque Sáenz Peña y Carlos Pellegrini protagonizaron el intento reformista del "orden conservador" que por entonces se asentaba en el Partido Autonomista Nacional (PAN), creado por Roca sobre la base de fuertes liderazgos de los gobernadores locales. El fallecimiento prematuro de ambos impidió la modernización de un espacio político al que le sería muy difícil en el futuro conformarse.

La "liga de gobernadores" era la expresión de una maquinaria electoral excluyente. No en vano el presidente, al presentar la ley al Congreso, resaltaría que la representación nacional no debía quedar en manos de los gobernadores sino de los partidos. La reforma política era verdaderamente revolucionaria, aunque la dimensión temporal del tiempo transcurrido haga perder de vista ese alcance. Se proponía "crear al sufragante" y también crear los partidos. El joven presidente lo resumiría en la frase final de su discurso: "Quiera el pueblo votar".

El pueblo quería votar porque una maquinaria excluyente de "voto cantado" y restringido se lo impedía. La fuerza de los hechos requería de un cambio que permitiera la participación popular de muchos ciudadanos que no tenían otro camino más que la abstención como estrategia política, o en su caso, la revolución como las sucedidas en 1890, 1893 y 1905.

La "rebelión de las masas" había llegado también a estas tierras en los barcos de los inmigrantes que traían nuevas ideas y, en la última década del siglo XIX, Juan B. Justo y José Ingenieros fundarían el Partido Socialista, y Leandro N. Alem y Aristóbulo del Valle la Unión Cívica Radical. Otro radical, Hipólito Yrigoyen, mantendría cuatro célebres entrevistas con el Presidente Roque Sáenz Peña que significarían el acuerdo político básico de tan importante ley, que para algunos debió llamarse "Ley Yrigoyen".

Tal vez pueda valorarse mejor la importancia de esa reforma si se piensa en una Argentina que en 1910 celebraba orgullosa su primer centenario y, apenas dos años después mostraba al mundo un sistema electoral universal, secreto y obligatorio. En 1911 se crearon las dos primeras secretarías electorales dependiendo de los juzgados federales de Buenos Aires y de La Plata y comenzó a elaborarse el padrón electoral sobre la base del enrolamiento militar.

Pero es prudente también decir que la cuestión encerraba no pocos debates doctrinarios y no pocas convulsiones políticas ya que, una vez más, lo que estaba en juego era el poder.

La universalidad era relativa y sólo alcanzaba a los ciudadanos varones ya que las mujeres debieron esperar a la sanción de la ley 13.010 de 1947, impulsada por iniciativa de Eva Perón. El mayor avance, sin embargo, debe puntualizarse en cuanto a que en los tiempos de sanción de la ley, existía todavía una fuerte opinión a favor del sufragio calificado en desmedro de los analfabetos. El senador riojano Joaquín V. González era partidario de ese criterio y sostuvo muy interesantes debates con el Ministro de Interior, el salteño Indalecio Gómez.

El secreto del voto tampoco fue un argumento pacífico ya que algunos dirigentes conservadores lo descalificaban como un “acto de cobardía”. Pero la mayor polémica doctrinaria y legislativa se dio en derredor de la obligatoriedad o no obligatoriedad del sufragio, resolviéndose a favor de la primera postura con el principal argumento de aumentar la escasa participación electoral que se registraba hasta entonces.

Un argumento liberal entiende que obligar a alguien a votar es un acto de paternalismo aunque otros liberales también afirman que una decisión colectiva será más correcta cuanto más gente participe de la misma. En cualquier caso, en términos jurídicos, para nosotros la cuestión ha sido zanjada por el art. 37 de la Constitución Nacional, reformada en 1994 al establecer claramente que el sufragio en la Argentina es obligatorio.

La Reforma Constitucional también consagró a los partidos políticos como “instituciones fundamentales del sistema democrático”, conforme reza el texto del nuevo art. 38, enmendando un pasado de negación y, no pocas veces, de rechazo, que los argentinos hemos debido experimentar con demasiados descuentos y frustraciones. El compromiso está en fortalecerlos y mejorarlos con la capacitación de sus dirigentes y el control del origen y destino de sus fondos.

La “Ley Sáenz Peña” constituyó un significativo avance civil en la construcción de la democracia representativa diseñada en nuestra Constitución histórica, en tanto la reforma constitucional de 1994, la más importante y extensa de nuestra historia, fue también una muy importante reforma política en dirección a una democracia participativa, cuyas consecuencias se reflejan en una mayor equidad de los procesos electorales en los que aumentó significativamente la participación de las mujeres y de otros grupos históricamente postergados.

La historia es, en definitiva un gran laboratorio del que deben recogerse las lecciones que iluminen el porvenir de los pueblos. Al adoptar el sistema de "mayoría incompleta" que otorgaba los dos tercios de la Cámara de Diputados a la mayoría y el tercio restante a la primera minoría, reemplazando el sistema mayoritario anterior en que el Congreso era del mismo partido que el Ejecutivo, los autores de la ley creyeron que darían una participación a una oposición disconforme, manteniendo el dominio del cuerpo legislativo.

La realidad fue muy distinta. En las elecciones legislativas de 1912 y 1914 fue creciendo la oposición y en la elección de 1916 el radicalismo quedó con los dos tercios y el socialismo fue primera minoría en la Capital Federal. Moraleja: las normas electorales tienen su propia lógica basada en una indiscifrable racionalidad colectiva que no pocas veces se vuelve contra quienes pretenden manipularlas. Los conservadores perderían para siempre el poder de las grandes mayorías.

Roque Sáenz Peña e Hipólito Yrigoyen supieron interpretar a su pueblo, impulsando los cambios necesarios que los tiempos requerían. La lucha de "la causa" contra "el régimen" culminaría con un sistema electoral legitimado, que ha sido la puerta de salida de nuestras crisis institucionales y que sigue renovando la esperanza en cada acto electoral.

A cien años son otras las demandas participativas. Los sistemas electorales deben ser confiables y creíbles para los ciudadanos que depositan en ellos sus creencias, sus convicciones democráticas y su fe en la República y las instituciones. Los poderes políticos deben saber comprenderlos para que el pueblo siga queriendo votar.



## ÍNDICE



Ley Sáenz Peña: homenaje en su centenario. Por ALBERTO OBDULIO PISANO.....	p. 1
Control judicial de los actos políticos y su vinculación con las cuestiones electorales. Por DOMINGO J. SESIN.....	p. 9
La democracia en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 1987-2012. Por ASDRÚBAL AGUIAR.....	p. 31
Sufragio pasivo y condiciones de inelegibilidad en el Derecho Electoral Argentino. Por JOSÉ M. PÉREZ CORTI.....	p. 75
La política de la reforma. Notas sobre el sistema de partidos y la gobernanza electoral. Por MARCELO ESCOLAR.....	p. 103
¡Ey, las ideologías existen! Comunicación política y campañas electorales en América Latina ¿Cómo se analiza la ideología en la comunicación política? La ideología en las campañas electorales presidenciales de Latinoamérica: una propuesta de análisis. Por MARIO RIORDA.....	p. 129
La defensoría del pueblo como institución de garantía y protección de los derechos políticos y electorales. Por ALICIA PIERINI.....	p. 179
Transformaciones en el sistema de fuentes y desarrollo del derecho electoral. Por ALEJANDRO TULLIO.....	p. 189
Palabras de cierre del Primer Congreso de Derecho Electoral. Por GUILLERMO O. ARISTÍA.....	p. 203



# Ley Sáenz Peña: homenaje en su centenario

ALBERTO OBDULIO PISANO<sup>(1)</sup>



En este 2012 se cumplen 100 años de un conjunto de normas que se interrelacionan y que se las identifica globalmente como “Ley Sáenz Peña”. Por eso en esta oportunidad he de referirme a ellas con un sentido homenaje —y dijo homenaje porque es propio de las personas homenajear la ley—, puesto que en una República, más que las personalidades valen las leyes.

Que lo expresado no sea interpretado como disvalor para todos aquéllos que, con sus ideas y acciones, llevaron a que nuestro país contara con los mecanismos más idóneos para que la voluntad popular, libremente ejercida, diera forma a los gobiernos y encontrara a los ciudadanos que representaran esa voluntad.

Cuando allá por mis primeros años en la Facultad de Derecho, leí el proyecto de Constitución elaborado por Alberdi, incluido en su obra Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina, quedé impresionado por un descuido que había tenido el constituyente

---

(1) Ha desempeñado numerosos cargos y funciones, entre los que es posible destacar los siguientes: Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires; Presidente del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados de la Provincia de Buenos Aires; Presidente del Consejo de la Magistratura de la Provincia de Buenos Aires; Presidente de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires; Presidente del Foro de Organismos Electorales de la República Argentina. También ha sido docente en Derecho Político y Constitucional de la Universidad de Buenos Aires y Católica de La Plata.

de Santa Fe, cuando en 1853, al dar vida al art. 1 de la Constitución Nacional, estableció que “la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución”.

¿En qué consistía ese descuido? Pues ni más ni menos en que la fórmula alberdiana, inspiradora de los constituyentes, expresaba “el gobierno de la República es Democrático, Representativo, Federal ...”, o sea, desaparecía una definición clave en la relación entre “gobernantes” y “gobernados”, sustentada precisamente por la palabra “Democracia”.

Frente a esta sorpresa indagué en el resto del articulado constitucional buscando la referencia a la cuestión de la Democracia como expresión de la soberanía del pueblo. En el texto de 1853 la búsqueda fue vana; fue recién en el art. 15 de la redacción de 1949, cuando se asoma en su texto la frase “al sistema democrático en que ésta se inspira”. Luego indagué la acotada enmienda de 1957 y, en lo que se dio en llamar art. 14 *bis*, encontré una tenue referencia al incorporarse la palabra “democrática” cuando se menciona a la forma de organización sindical.

Con este marco constitucional, y más allá de las interpretaciones generosas sobre el principio de “la soberanía del pueblo” al que refiere el art. 33, agregado por la reforma de 1860, ardua se tornaría la marcha para que parte del pueblo —los masculinos— llegaran a contar con un régimen confiable de ejercicio democrático en la elección de gobernantes, representantes y autoridades.

Nuestra historia electoral constitucional comienza con la ley 140 de 1857, obra del Congreso de la Confederación —sin la Provincia de Buenos Aires—. Dicha pieza fue una regulación destinada a homogenizar los procesos electorales de un universo de votantes que, para esos años, se calculaba para esos años en no más de 12.000 electores, en todo el país, y que sufragaban por lista completa, resultando ganadora la lista que obtenía mayor número de votos, independientemente de las cantidades que lograran todas las demás competidoras reunidas. Los votos podían efectuarse viva voz o por escrito, más en todos los casos se hacían públicos en voz alta por alguna de las autoridades de la mesa. Eso sí: no se permitía ningún voto que no fuera personalmente presentado por el mismo sufragante, el cual debía estar previamente inscripto en el Registro Cívico, que se conformaba ante una Junta Calificadora compuesta por funcionarios y vecinos nombrados por las respectivas autoridades de turno. La inscrip-

ción era obligatoria para los sufragantes, aunque no existía sanción formal para el caso de incumplimiento, requisito que sí aparece en el régimen de la futura ley 4161 de 1902.

Es importante recordar que no había un padrón permanente sino que el mismo, también llamado registro cívico, se confeccionaba para cada elección, y cada nuevo padrón desplazaba al anterior que perdía sus efectos (art. 3, ley 140).

Obvio parece remarcar que sólo podían integrar la nomina de registro los masculinos que, además, fueran mayores de 21 años. Quedaban excluidos los sordomudos, los eclesiásticos y un sinnúmero de inhabilitados por distintas razones que hoy en día nos resultarían más que sorprendente (art. 7, ley 140).

El acto electoral duraba tres (3) días guardándose las urnas con su contenido provisorio, que muchas veces mutaba en el silencio de la noche. Así se hacía día tras día hasta el escrutinio final.

A esta ley de la Confederación le continua la 207 de julio de 1857, la cual quita la referencia a la obligatoriedad del voto pero lo mantiene público o cantado. Como su antecesora, adoptaba el sistema de lista completa llamado sistema de "mayoría relativa o plural". En general las características del voto y la conformación de la mayoría se mantienen hasta el año 1912.

Es la ley 75, ahora numeración de la República Argentina, promulgada en 1863, la que introduce mayores certezas en la configuración del Registro Cívico, reduce asimismo el acto electoral a un solo día, pero mantiene el carácter público y no obligatorio del sufragio. También reduce la edad habilitante a los 18 años, pero siempre para los varones.

Recién en 1873, con la sanción de la ley 623, los padrones fueron confeccionados teniendo en cuenta los domicilios de los ciudadanos en cada sección electoral —siempre que lo solicitaran personalmente, ya que el voto seguía siendo no obligatorio—. Como novedad, introduce la circunstancia de que los padrones tienen validez por cuatro años y permitía anotarse cumplidos los 17 años.

Cabe referir que el primer censo nacional se llevó a cabo en 1869. Éste dio como resultado una verdadera radiografía de la composición poblacional y un sinceramiento de la base de la representación territorial, que el constituyente del 53 había presumido en el primigenio art. 34 de la Constitución Nacional y reconfirmado como art. 38 por la reforma de 1860.

La población, de acuerdo con los resultados del censo, apenas superaba 1.800.000 habitantes. Esta fotografía demográfica perduró 25 años, puesto que recién en 1895 se lleva a cabo el segundo censo nacional. Esta última medición arrojó una población de casi 4.000.000, siendo los extranjeros un componente cercano al 30%, debido a un continuo y creciente flujer inmigratorio.

Poco nos cuesta imaginar el bajo grado de satisfacción, en cuanto a representatividad, que brindaban los elegidos por lista completa por simple mayoría de votos —aun con elecciones insospechadas de fraudes o irregularidades— si reparamos que los registros de sufragantes se conformaban con ciudadanos varones mayores, que no estuvieran entre los cuantiosos inhabilitados y que cumplieran con la obligación de inscribirse, más aún si se tiene en cuenta que los registros de nacimientos, de defunciones, estaban en manos de terceros como eran las Parroquias de la Iglesia.

Luego de la Federalización de la Ciudad de Buenos Aires en 1880, y de la incorporación de extensos territorios por el desplazamiento y dominación de los indígenas, se produce un ciclo de expansión económica, comercial y de comunicaciones. Sin embargo, no hubo correlato en cuanto al desarrollo de una actividad política inclusiva de los nuevos actores emergentes. La política seguía siendo terreno de pocos, que cedían muy poco. La inevitable tensión que se producía por una acelerada incorporación social y económica que se oponía a una restrictiva apertura del campo político electoral, se tradujo en niveles de insatisfacción, expresados en conatos, revueltas y revoluciones que, en muchos de los casos fueron producto de las mismas elites gobernantes que no podían resolver sus conflictos por no contar con un sistema políticamente adecuado a tales fines.

La expresión más singular de esta crisis de gobernabilidad de los sectores dominantes se tradujo en el histórico “mitín del Jardín Florida”, el cual a la postre fue origen a la Unión Cívica. Fue ésta con su programa de once (11) puntos, la que exigió al gobierno un cambio sustancial de sus prácticas reclamando principalmente respeto a la ciudadanía, libertad de sufragio y moral administrativa.

Revoluciones sofocadas o formalmente derrotadas fueron indicios suficientes para repensar la participación de la ciudadanía en la conformación de los gobiernos y en la elección de sus representantes.

A principios del siglo XX, el país firmó los Pactos de Mayo, con lo cual puso fin a la tensa situación con la vecina Chile y dispuso la posibilidad de conflicto armado. La crisis de la última década del siglo anterior seguía afectando a los sectores menos pudientes, y la cuestión social y la lucha por el liderazgo de las fuerzas obreras conmocionaban a las clases gobernantes. La realidad que sumía a las clases trabajadoras sería desnudada con precisión por el informe Bialek Masse.

Es en ese marco económico y social conflictivo cuando se dicta la ley 4144 llamada "Ley de Residencia", aplicable a los extranjeros cuya conducta comprometiera la seguridad nacional y el orden público. Acto seguido, y por ley 4145, se dicta el estado de sitio en todo el territorio.

Es en esos momentos especiales cuando se replantea la cuestión de la oportunidad para proceder a una reforma electoral que mutara un sistema ya vetusto con medio siglo de aplicación. La respuesta de los sectores gobernantes fue la sanción de la ley 4161 del año 1902, en pleno desarrollo de la segunda presidencia de Roca, este hábil político que era consciente de que con su segundo mandato su horizonte de expectativas futuras se desdibujaba y, en tal sentido, emprendió la tarea de darle sustentabilidad y gobernabilidad a su postrera presidencia. Desde sus primeros mensajes al Congreso en 1899, 1901 y 1902, manifestó su intención de producir un cambio en el sistema electoral. Para tal decisiva tarea encomendó a su Ministro Joaquín V. González, quien elaboró un estudiado proyecto que contenía como ejes principales los siguientes tópicos:

1. Sistema de circunscripciones uninominales, para diputados nacionales, y binominales para electores a Presidente.
2. Voto para los extranjeros, que acreditaran dos años de residencia, propiedades, o que ejercieran profesiones liberales con diploma nacional o revalidado.
3. Registro Cívico Permanente y libreta o partida cívica contemplándose el voto como no obligatorio.
4. Mantenimiento del Sistema de Simple Mayoría, al que pretendía pluralizar con la desaparición de la lista sábana y la función redistributiva que generaría el sistema de circunscripciones.
5. Mantenimiento del voto público y cantado.

La idea liminar era que las circunscripciones uninomiales abrieran las puertas, aunque no mucho, de las expresiones minoritarias, acotadas a ciertas regiones geográficas en las cuales la elección por lista completa y mayoría

simple redundaba en una marginación respecto del sistema político. Con esto se presumía que se mantenía a las minorías disconformes en el marco de la legalidad, y no en su periferia.

Sancionada la reforma como ley 4161 —sin el alcance para los extranjeros, que al final no fueron incluidos—, no logró sus objetivos de diseño, ya que las elecciones que se realizaron durante su vigencia no conmovieron las hegemonías reinantes, salvo en ejemplares casos como la Capital Federal.

No obstante la corta vida de la ley 4161, prontamente sustituida por la 4578 de 1905 —que retroajo al viejo sistema de lista completa, beneficiando la primera minoría—, es justo afirmar que su discusión parlamentaria plagada de ideas innovadoras, como el voto obligatorio y secreto, la conformación de un padrón cívico permanente, (correlato de un padrón militar), y la posibilidad de la representación de las minorías, resultó ser el prólogo de un cambio impostergable.

Concluidos los festejos del Centenario, llega a la Presidencia Roque Sáenz Peña, y en su mensaje de asunción propone, no solamente garantizar el libre sufragio sino mucho más, como es “crear y promover al sufragante”.

En concordancia con sus promesas, impulsa y promulga la ley 8130, estableciendo un nuevo registro electoral basado en los padrones de enrolamiento militar. Seguidamente y con la eficaz colaboración de su Ministro de Interior, Indalecio Gómez, impulsa la reforma del sistema de representación y realización de elecciones. Consigue que el Congreso adopte una nueva regulación, donde el voto sea obligatorio y secreto, y que la representación surgida del mismo contemple la necesaria nominación de mayorías y minorías. Había nacido la lista incompleta, primera expresión cabal de un sistema de participación pluralista que, con el número de 8871, significó el primer código electoral moderno de nuestra República, promulgado en febrero de 1912 y al que hoy honramos en su centenario.

El devenir de la Ley Sáenz Peña no resultó fácil, ni sus logros alcanzaron las aspiraciones propias de una sociedad que siguió buscando mayores formas de expresión política que, costosamente, fue logrando en el siglo que siguió a su sanción.

La representación de las minorías —y, porqué no, de las mayorías— por medio del sistema de lista incompleta desaparece en la década de 1930, sea por un complejo sistema de fraudes y proscipciones, sea por imperio

de la ley que, como en el caso de la 12.298 de 1936, directamente reimplementa el mecanismo de lista completa.

En 1946 el peronismo, en una coalición de partidos, con algo más del 52% y por medio de la lista completa, acumula para sí una representación aplastante en casi todos los distritos. Con esa mayoría legislativa a su favor, provoca un salto cualitativo en la universalidad del sufragio cuando el congreso aprueba la ley 13.010 de 1947 mediante la cual se otorgan iguales derechos cívicos a la mujer y al hombre. Quedaba cerrado el círculo que la Ley Sáenz Peña había dejado inconcluso: el sufragio ahora era realmente universal.

Por su parte, y bajo la vigencia de la Constitución de 1949, se volvió a utilizar el sistema de circunscripciones uninominales para la elección de diputados nacionales. Tal modificación, aunque reflejaba modalidades adoptadas por referentes como EEUU, Francia o Gran Bretaña, en nuestro caso fue vivamente cuestionada por sectores minoritarios ya que les era adversa y los llevaba a su mínima expresión.

Luego de los sucesos que llevaron al derrocamiento y proscripción del peronismo, el gobierno provisional intentó imponer un sistema de representación proporcional que superara al de la lista incompleta de la Ley Sáenz Peña, pero sólo logró que se utilizara para la nominación de Convencionales convocados por el decreto 4034/57, retornándose al régimen de lista incompleta para las elecciones nacionales de 1958.

Es a partir de las elecciones de renovación parcial de la Cámara de Diputados en 1962, y las de nominación presidencial y parlamentaria de 1963, cuando se instala definitivamente el sistema de representación proporcional.

Ciertamente, durante la enmienda de facto de la Constitución Nacional en 1972 se aplicó el sistema de doble vuelta, tanto para las presidenciales como para las senadurías que, en el número de tres (3), por provincia, fueron de elección directa.

La historia de la democracia restablecida en 1983, y su posterior consolidación, se ha llevado a cabo con el espíritu de la Ley Sáenz Peña, cuyos logros liminares de sufragio universal, secreto, igualitario y obligatorio se han complementado con la mayor participación del universo de votantes donde ya casi no quedan excluidos. Basta recordar que merced a la refor-

ma constitucional de 1994, en el Capítulo “Nuevos Derechos y Garantías” se consagró con rango constitucional expreso que el sufragio es “universal, igual, secreto y obligatorio”, reconociéndose que los partidos políticos son “Instituciones Fundamentales del Sistema Democrático”.

Nos quedan algunas tareas pendientes, tales como la modernización de las formas de emisión de voto, el cual se conserva casi inalterable a través de un siglo, con la tradicional boleta papel. También, la actualización de las representaciones de los distritos, conforme el art. 47 de la Constitución Nacional, ya que a pesar de haberse realizado dos censos nacionales, se mantiene inalterables una base irrepresentativa y desequilibrada para los habitantes de las distintas provincias.



# Control judicial de los actos políticos y su vinculación con las cuestiones electorales

DOMINGO J. SESIN<sup>(1)</sup>



## 1. Tres derivaciones esenciales de la subordinación de los poderes públicos al orden jurídico

Como es sabido, la Constitución es quien establece y delimita la organización administrativa del Estado, tanto los derechos y deberes fundamentales, como los objetivos que se imponen para satisfacer los intereses de la comunidad.

De allí devienen las reglas supremas que la organización debe respetar, como la unidad del ordenamiento, caracterizado por su relación internormativa jerárquica.

La Constitución argentina, en su art. 31, consagra su jerarquía superior siguiendo el modelo norteamericano. Téngase presente que la Constitu-

---

(1) Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba. Abogado, Notario y Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Miembro de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Profesor Titular por concurso de Derecho Procesal Administrativo en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (UNC). Presidente de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo.

ción norteamericana de 1787 establece la supremacía en el art. 4, sección 2, confiando a la Justicia el cometido de resguardar su validez superior con relación a las leyes que de ella derivan.

Son entonces los jueces quienes deben aplicar primero la Constitución por sobre las normativas consecuentes, que podrán declararse inconstitucionales o inaplicables si contradicen la norma fundamental.

En realidad, a partir de la Ley Fundamental de Bonn (art. 20, párr. 3), la actividad del Estado deja de sujetarse a un criterio legalista estricto para subordinarse a la ley y al derecho. Su efecto práctico es que la aplicación de cada norma tiene en cuenta el ordenamiento entero en el cual se inserta y adquiere el verdadero sentido. Esta tendencia es seguida por las modernas constituciones que, como la española, prescribe que tanto los administrados como los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al ordenamiento jurídico (arts. 9.2 y 103.1). La misma orientación sigue el ciclo de reformas constitucionales de la Argentina en los últimos tiempos (arts. 174 y concs., Constitución de la Provincia de Córdoba).

Esta vinculación de los poderes públicos al derecho, junto con la garantía de la tutela judicial efectiva, no comportan meros conceptos retóricos o simples verdades declamadas. Por el contrario, están impregnados de efectos jurídicos concretos:

- a. En primer lugar, en vez de hablar de elementos que hacen a la legalidad del acto administrativo y de control de legalidad, se debería hablar de elementos de juridicidad y, consecuentemente, de control de juridicidad. Ello por cuanto, al subordinarse la Administración al orden jurídico, también los principios generales del derecho, estén o no en la Constitución, pasan a integrar los elementos del acto (buena fe, igualdad, proporcionalidad, precedente, confianza legítima, razonabilidad). Sus vicios afectan la juridicidad en el sentido amplio expresado, pudiendo ser invalidados por el juez en los casos de arbitrariedad, irrazonabilidad, desproporcionalidad, error manifiesto de apreciación, evidente ilogicidad, etc.
- b. En segundo lugar, es dable advertir que la discrecionalidad administrativa ya no es aquello que estaba fuera del derecho sino que actualmente debe concebirse como producto del orden jurídico.
- c. En tercer lugar, como derivación concreta del principio de juridicidad, está la sustancial morigeración o eliminación de la consabida inmunidad de las cuestiones políticas no judiciales, también llamados actos políticos de gobierno, como lo denomina la doctrina europea.

Originalmente, la discrecionalidad era contemplada desde una perspectiva eminentemente procesal. Siempre fue vinculada con la exclusión del control judicial. Su individualización era de suma trascendencia para detectar que, al estar en presencia de la actividad libre o no regulada, lo resuelto por la Administración era irrevisable. Se consideraba que no había discrecionalidad cuando existía un derecho preestablecido en favor del particular.

La consecuencia práctica inmediata de este devenir histórico fue la identificación entre lo reglado y el derecho subjetivo administrativo, mientras que lo discrecional se asimilaba a la falta de predeterminación legal o vacío legislativo.

Sobre estas premisas se elaboraron los presupuestos liminares de lo contencioso administrativo, cuya materia se individualiza a partir de la vulneración de una situación jurídico-subjetiva, tutelada por una norma establecida con anterioridad en favor del impugnante. Era la actividad reglada, entonces, la que sólo podía ser objeto del control jurisdiccional. En sus orígenes, bastaba que el acto administrativo tuviera un *minimum* de discrecionalidad para convertirlo en acto discrecional y, consecuentemente, excluirlo del control judicial. Se rechazará *in limine*, decían los primeros códigos de la materia.

En una segunda etapa, fue el Consejo de Estado francés el que comenzó a incursionar en los límites de la discrecionalidad y, con posterioridad y en general, en nuestro país comienza a rechazarse la excepción de incompetencia de jurisdicción cuando se discuten vicios en la competencia, forma, procedimiento y fin, aún derivados del ejercicio de potestades discrecionales.

De allí que los códigos que comenzaron a surgir a partir de los años '70 hasta nuestro días sólo excluyen del control jurisdiccional la parte discrecional del acto. Ya no se habla de acto discrecional o acto reglado dado que los tiempos modernos reconocen sólo la presencia de actos administrativos cuyos elementos constitutivos pueden tener mayor o menor discrecionalidad.

En definitiva, si bien los códigos actuales no hablan de acto discrecional, sin embargo establecen que no son impugnables los actos dictados en ejercicio de facultades discrecionales, salvo que se funden en razones de ilegitimidad. Ergo, dicha facultad bien puede ser motivo de inadmisibilidad.

En mi criterio, ni siquiera esa porción de discrecionalidad puede ser motivo de inadmisibilidad en la primera etapa del proceso de oficio por el Tribunal, como al momento de resolver la excepción de previo y especial pronunciamiento. La discrecionalidad no debe ser motivo de exclusión ni comportar un requisito procesal. Es decir que no puede dar lugar a una excepción de previo y especial pronunciamiento, ni de fondo, que pudiera justificar la inadmisibilidad.

En efecto, la discrecionalidad debe ser tratada como un *posterius* recién al momento de la sentencia con el fondo de la cuestión.

Considero que la discrecionalidad es "una modalidad de ejercicio que el orden jurídico confiere expresa o implícitamente a quien ejerce la función administrativa, para que, mediante la apreciación subjetiva de los intereses públicos comprometidos, complete creativamente el ordenamiento seleccionando una alternativa entre otras igualmente válidas para el derecho".

Si en la concepción actual las modernas constituciones subordinan la actuación de la Administración al orden jurídico, ello significa, en su proyección práctica, que lo discrecional forma parte del orden jurídico, de donde proviene en forma expresa o implícita. Es decir, aún cuando en esencia trasunta un ámbito de libertad, no se desarrolla fuera del derecho; tampoco deviene sólo de la norma legal, sino que actúa en los estamentos administrativos más diversos y, en mayor o menor porcentaje, en toda la pirámide normativa.

Si actualmente lo discrecional forma parte del orden jurídico, el control judicial debe revisar si efectivamente tal actividad ha sido correctamente ejercida "dentro" de ese universo jurídico. Esto no implica revisar su esencia (selección de una alternativa entre otras igualmente válidas), sino sólo su contorno externo e inserción en el sistema ordinamental. El control de los jueces termina al comprobar, con el fondo de la cuestión, que se ha elegido una solución correcta entre otras de igual condición dentro del mundo jurídico. Por ello, en lugar de hablar de técnicas de control de la discrecionalidad se debería hablar de técnicas de control de su "ejercicio".<sup>(2)</sup>

---

(2) Ver, en tal sentido, SESIN, DOMINGO, *Administración Pública. Actividad reglada, discrecional y técnica. Nuevos mecanismos de control judicial*, Buenos Aires, Depalma, 1994, p. 287.

Este criterio ha sido adoptado por el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba<sup>(3)</sup> donde, sobre la base de que la discrecionalidad puede estar en menor o en mayor medida en cualquier elemento del acto administrativo, el juzgador realiza el control del ejercicio de la discrecionalidad al momento de resolver el fondo de la cuestión.

## 2. El acto político dentro del orden jurídico

En el actual Estado de Derecho, esta tipología de actos no puede desarrollarse fuera del derecho, sino que debe provenir del propio orden jurídico que, expresa o implícitamente, autoriza esta modalidad de ejercicio del poder.

Si la unidad del ordenamiento jurídico regula la actividad del Estado, es lógico suponer que el acto político queda atrapado implícita o explícitamente en este sistema.

Considero que el acto político es “una modalidad de ejercicio que el orden jurídico confiere expresa o implícitamente a los órganos constitucionales superiores que ejercen la función política, para que, mediante la apreciación subjetiva de los intereses públicos comprometidos, complete creativamente el ordenamiento seleccionando una alternativa entre otras igualmente válidas para el derecho”.

La apreciación subjetiva que incumbe al órgano político competente se debe realizar ponderando el interés público, la libertad de elección entre varias opciones igualmente válidas para el derecho y, al mismo tiempo, la sujeción al orden jurídico, pues éstas constituyen los presupuestos esenciales que inexorablemente debe tener toda actividad política.

## 3. El control judicial del acto político

Si actualmente el acto político forma parte del orden jurídico, el control judicial debe revisar si efectivamente tal accionar ha sido correctamente ejercido “dentro” de ese universo jurídico. Esto no implica revisar su esencia (elección de una opción entre otras igualmente válidas), sino sólo su contorno externo e inserción en el sistema ordinamental. El control de los jueces termina al comprobar con el fondo de la cuestión que se ha

---

(3) TSJ, Sala Contencioso Administrativa, “Miranda, Margarita c/ Provincia de Córdoba”, sent. N° 32/1997, Jueces: Sesin, Tarditti y Lafranconi.

elegido una solución correcta entre otras de igual condición dentro del mundo jurídico. Por ello, en lugar de hablar de control judicial de los actos políticos, se debería hablar de control del "ejercicio" del accionar político discrecional dentro de la juridicidad.

Esta interpretación pretende llegar también a una vinculación de lo político discrecional con el fondo de la cuestión, a partir de lo cual quede claro que, en principio, no puede haber inadmisibilidad de los actos políticos como *prius* ni como *posterius*. Tampoco improcedencia al final del proceso, sino en todo caso desestimación de la pretensión, al resolverse que la actividad política ejercida es producto del orden jurídico.

Con tal estrategia se cumplimenta con el derecho a la tutela judicial efectiva ya que el juez analiza la pretensión entrando al fondo de la cuestión mediante la aplicación de principios y reglas jurídicas, que es el control que prescribe la Constitución. Avanzar más allá, pretendiendo sustituir el opinable momento o núcleo interno de lo político discrecional, implicaría traspasar los límites de la juridicidad y entrar en la llamada zona constitucional de reserva de la Administración ultrajando la división de poderes.

Como dice Haro:<sup>(4)</sup> "allí hasta donde penetra la normatividad, debe alcanzar la revisabilidad para controlar sus violaciones".

"No hay derecho sin juez", dice elocuentemente García de Enterría.<sup>(5)</sup> Ello comporta una conquista del Estado de Derecho que demandó siglos de complejas dificultades, por lo que ha sido menester resguardar y fortalecer para salvaguardar la esencia de la división de poderes y el sistema democrático.

Si la actividad política se enmarca en la juridicidad, de allí deviene la potestad de los jueces para controlar si el ejercicio de la función política concide con el orden jurídico vigente.

---

(4) HARO, RICARDO, "Las cuestiones políticas: prudencia o evasión judicial", en *Revista Jurídica La Ley*, 1991-D-1066.

(5) Ver GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, *Democracia, jueces y control de la Administración*, Madrid, Civitas Ediciones, 2009, p. 31 y ss.; en el mismo sentido, BIDART CAMPOS, GERMÁN J., *Derecho constitucional del poder*, Bs. As., Ediar, 1967, T. II, Ediar, p. 333 y ss.; BIDART CAMPOS, GERMÁN J., "El Pacto de San José de Costa Rica y las cuestiones políticas no judiciales", en *Revista Jurídica La Ley*, 13/6/2002, p. 1; ROMERO, CÉSAR, *Derecho constitucional*, Bs. As., Zava-lía, 1975, p. 33 y ss.; HARO, RICARDO, "Las cuestiones políticas...", op. cit., p. 1051 y ss.

En posturas avanzadas, la legislación española propicia un control pleno en la moderna ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En su exposición de motivos dice que:

“...la ley no recoge ya, entre otras exclusiones, la relativa a los llamados actos políticos (...) Sobre este último aspecto conviene hacer alguna precisión. La ley parte del sometimiento pleno de los poderes públicos al ordenamiento jurídico, verdadera cláusula regia del Estado de Derecho. Semejante principio es incompatible con el reconocimiento de cualquier categoría genérica de actos de autoridad —llámense actos políticos, de gobierno, o de dirección política— excluida per se del control jurisdiccional. Sería ciertamente un contrasentido que una ley que pretende adecuar el régimen legal de la jurisdicción contencioso administrativa a la letra y al espíritu de la Constitución, llevase a cabo la introducción de toda una esfera de actuación gubernamental inmune al derecho. En realidad, el propio concepto de acto político se halla hoy en franca retirada en el derecho público europeo. Los intentos encaminados a mantenerlo, ya sea delimitando genéricamente un ámbito en la actuación del poder regido sólo por el derecho constitucional, y exento del control, resulta inadmisibles en un Estado de Derecho. Por el contrario, y por si alguna duda pudiera caber al respecto, la ley señala —en términos positivos— una serie de aspectos sobre los que en todo caso siempre será posible el control judicial, por amplia que sea la discrecionalidad de la acción gubernamental: los derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones procedentes”.

Es indudable el avance de la moderna legislación española, empero omite precisar el justo límite del control judicial por cuanto la mera lectura de la norma podría implicar un control total, amparando el gobierno de los jueces.

El Tribunal Supremo español antes de la citada reforma a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa se había pronunciado en reiteradas oportunidades en el sentido que:

“... tras aprobarse la Constitución y en especial teniendo en cuenta lo previsto en los arts. 9.1 y 24, no puede admitirse en nuestro derecho que existan actos de los poderes públicos no

sometidos al ordenamiento jurídico y, en consecuencia, exentos del control jurisdiccional. Desde luego ello no excluye que existan actos de los máximos órganos constitucionales que tengan asimismo un máximo contenido político, los cuales no son controlables respecto del fondo de la decisión en sede jurisdiccional, sino ante la instancia política correspondiente. Pero en cuanto dichos actos contengan elementos reglados establecidos por el ordenamiento jurídico, estos elementos son susceptibles de control jurisdiccional".<sup>(6)</sup>

Para el Tribunal Supremo ello implica que la doctrina del acto político no puede ser invocada como fundamento de inadmisibilidad ya que para el juzgador es obligado comprobar si existen en el acto elementos reglados y comprobar también si, en cuanto al fondo, se da ese contenido político no controlable.<sup>(7)</sup>

#### **4. Equilibrio entre lo que puede y no puede controlar el juez**

Es necesario buscar el equilibrio entre lo que puede y no puede controlar el juez. Los extremos son riesgosos: el control total implicaría el gobierno de los jueces y la invasión de poderes que le corresponden a la Administración, mientras que el control restringido o escaso es pernicioso para el Estado de Derecho y las situaciones jurídico-subjetivas de los administrados.

En definitiva, si el acto institucional o político forma parte del orden jurídico, el control judicial debe revisar si efectivamente ha sido correctamente ejercido dentro de ese universo de derecho, sólo cuando es susceptible de agravar situaciones jurídico-subjetivas (derechos adquiridos, intereses legítimos y difusos) de fuente directamente constitucional. Ello no implica revisar su esencia o núcleo interno, sino sólo su límite externo e inserción en el sistema ordinamental. Consecuentemente, el control se extiende sobre los aspectos reglados —legal o constitucionalmente—, la competencia, el procedimiento, la forma, la motivación, la causa, la finalidad, la igualdad, la proporcionalidad y la razonabilidad, entre otros aspectos.

Lo que no puede revisar ni sustituir el juez, es el contenido intrínseco, la libertad de apreciación política de la oportunidad, mérito o conveniencia,

---

(6) Tribunal Supremo Español, 22/1/1993, Aranzadi, A.57, Ponente: Baena del Alcázar.

(7) Ver, en tal sentido, *Revista de Derecho Administrativo*, Madrid, N° 9, jul.-set. 1997 p. 437.

ni la posibilidad de elección entre varias opciones válidas dentro de la juridicidad, porque ello implicaría violentar la división de poderes y su zona de reserva.

De allí que, conceptualmente y como dijimos *supra*, en lugar de utilizar la expresión control de los actos políticos, es más adecuado hablar de control del procedimiento de conformación del acto político dentro de la juridicidad constitucional.

Al respecto sustenta el Tribunal Supremo español<sup>(8)</sup> que "... al ser el acto de que se trata un acto de gobierno, este Tribunal no puede sustituirlo, ordenándole lo que tiene que hacer, por respeto al principio de división de poderes, pieza clave en el edificio constitucional...".

La dogmática alemana considera que la actividad de gobierno goza de una libertad de configuración política propia, que no puede ser sustituida con legitimidad por otro órgano. Ello deriva del cumplimiento de sus funciones constitucionales. Para Scheuner,<sup>(9)</sup> la decisión creadora, la iniciativa política y la completa dirección del Estado, constituyen la esencia de la actividad de gobierno. Por ende, los jueces no pueden ponerse en lugar del órgano administrativo sustituyendo las apreciaciones del gobierno por las suyas.

En el ámbito de las zonas de reserva que constitucionalmente les corresponde a cada poder, cada uno obra bajo su propia responsabilidad. Ella puede ser cuestionada desde la perspectiva política, pero no puede ser sustituida o asumida por otro poder del Estado.<sup>(10)</sup>

## 5. Un requisito imprescindible: la acreditación de la legitimación y el agravio concreto

El primer requisito para hacer posible el control judicial es acreditar la legitimación pertinente, el agravio concreto, obviamente diferenciado del resto de la colectividad. Sabido es que la legitimación es la situación especial en la que se encuentran las partes respecto del objeto de la pretensión

(8) TS Español, 6/11/1984.

(9) Ver SCHEUNER, U., "Der Bererich der Regierung", en *Festgabe fur Rudolf Smend*, Göttingen, p. 253 y ss.

(10) Ver EMBID, I., "La justiciabilidad de los actos de gobierno", en Lorenzo Martín-Retortillo Baguer (coord.), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al prof. García de Enterría*, Revista de Documentación Administrativa (1958-2005), N° 220, T. III, p. 2739.

procesal, y que la ley garantiza sólo a quienes están en esa posición, el derecho a obtener una decisión sobre el fondo de la cuestión.<sup>(11)</sup>

Afirma el prestigioso juez norteamericano, Antonin Scalia sobre la doctrina constitucional del *standing to sue*<sup>(12)</sup> que "(...) la doctrina judicial del *standing* es un crucial e inseparable elemento de la división de poderes cuyo desconocimiento producirá inevitablemente la sobrejudicialización de los procesos de autogobierno (...) No hay caso o controversia (...) donde no hay partes adversarias con interés personal en el asunto...". Más adelante, nos recuerda el famoso caso "Marbury vs. Madison" cuando afirma que las potestades de la Corte son solamente para decidir sobre derechos de los individuos, no para analizar cómo el ejecutivo, o los oficiales del ejecutivo, desarrollan sus deberes sobre los cuales ellos tienen discreción. El *standing* requiere un daño diferenciado, un agravio distintivo no participativo por el resto del cuerpo social.<sup>(13)</sup>

En el caso "Rothingham vs. Mellon",<sup>(14)</sup> la Corte norteamericana subrayó que la parte no sólo debe poder probar la invalidez sino también que le causa un perjuicio directo o que está en peligro inmediato de sufrirlo como resultado de su aplicación, y no meramente que lo sufre en forma indefinida en común con el resto de la gente.

El criterio aludido también se aplicó en el caso "United States vs. Richardson",<sup>(15)</sup> en virtud del cual un ciudadano pretendía que se declare la inconstitucionalidad de la ley de la CIA (Central de Inteligencia Americana) por infringir el art. 1 de la Constitución en cuanto la norma permitía a la CIA no publicar sus casos. La Corte desestimó la acción aduciendo que el actor carecía de *standing to sue*.<sup>(16)</sup>

Ello concuerda plenamente con los principios liminares de la división de poderes en la Argentina que garantiza el acceso a la justicia a quien sea

---

(11) GUASP, J., *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, Madrid, M. Aguilar, 1943, T. I, p. 122.

(12) "The doctrine of standing as an essential element of the separation of powers", 17 Suffolk University Law Review, 881, 1983.

(13) Casos "United States vs. Richardson"; "Schlesinger vs. Reservists Committee to Stop the War-1974".

(14) Corte Suprema de Estados Unidos, 262, US, 447, 1923.

(15) Corte Suprema de Estados Unidos, 418, US, 166, 1974.

(16) GHUNTER, *Constitutional law*, p. 1544 y ss.; BIANCHI, ALBERTO, *Control de constitucionalidad*, Buenos Aires, Ábaco, 1992, p. 128.

parte en una controversia concreta (art. 116 y conchs., CN). Como es sabido, "parte" es quien tiene un interés controvertido con otro sujeto de derecho, perteneciente a su propia esfera jurídica, quien en definitiva tiene algo que perder o ganar con motivo de la decisión judicial a dictarse.

Invocar un interés simple en el carácter de habitante o ciudadano, implicaría la aplicación lisa y llana de la "acción popular" que está excluida de nuestro ámbito jurídico. Como dice magistralmente Marienhoff,<sup>(17)</sup> la exclusión de la acción popular del orden jurídico argentino surge del art. 22 de la Carta Magna, en virtud del cual el pueblo sólo delibera y gobierna por medio de sus representantes; y de lo dispuesto por el art. 1 de la Constitución Nacional, en cuanto dispone que el gobierno de nuestro país es "representativo". En este sentido afirma: "No existiendo ni pudiendo existir válidamente en nuestro país la acción popular, porque lo prohíbe la Constitución, ninguna persona del pueblo puede objetar o impugnar judicialmente actos administrativos si éstos no afectan un derecho subjetivo o un interés legítimo, personal y directo, del accionante...". Es obvio que tampoco puede cuestionar los actos políticos en las condiciones descriptas.

La reforma de la Constitución Nacional argentina de 1994 consagró una sustantiva innovación en relación a los derechos de "incidencia colectiva". Esta normativa vino a rellenar la amplitud conceptual del art. 33 de la Ley Fundamental que en forma genérica e indeterminada tutela los "derechos y garantías no enumerados pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno".

Dispone el segundo apartado del art. 43 de la CN que la acción de amparo en materia de "derechos de incidencia colectiva en general" otorga legitimación sólo a quienes acrediten encontrarse en alguna de estas tres hipótesis: a) el propio afectado; b) el Defensor del Pueblo; y c), las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley.

Si quien interpone el amparo es el "afectado", pretendiendo tutelar incluso derechos de incidencia colectiva, la legitimación para accionar sólo está asignada a quien acredite la preexistencia de un derecho subjetivo, esto es, de un agravio propio, directo y concreto de un derecho o garantía constitucional.

---

(17) MARIENHOFF, MIGUEL, "La acción popular", en *Revista Jurídica La Ley*, 1993-D-683 y ss.

Quiroga Lavié<sup>(18)</sup> sostiene con relación a la legitimación procesal para interponer el amparo colectivo que:

“Se tomó en cuenta el proyecto del convencional Barra, sostenido por él personalmente, de forma tal que fueran solamente el Defensor del Pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines (a la finalidad de defender los derechos de incidencia colectiva) quienes estuvieran legitimados para ello. Dicha propuesta fue enriquecida (...) en proponerse que también estuviera legitimado procesalmente `el afectado`”.

Asimismo, ha señalado Barra<sup>(19)</sup> que:

“El primer legitimado es el afectado, es decir el mismo que se encuentra legitimado en el art. 43, párr. 1, tal como ocurre con el afectado del art. 5, ley 16986 (ALJA, 1967-A-500). Se trata del discriminado, del usuario o consumidor defraudado, de la empresa que no puede competir. Éstos tienen un interés personal y directo, es decir un verdadero derecho subjetivo en la terminología tradicional —en realidad un derecho a secas— el que genera las únicas pretensiones que se pueden hacer valer en juicio. Se trata del agravio concreto, específico, personalizado (...)”.

En los casos en que no aparece un afectado individualizado, sólo pueden interponer el amparo, los otros dos legitimados especiales creados por la Constituyente: el Defensor del Pueblo y las asociaciones.

Este tradicional criterio doctrinario y jurisprudencial ha sido ratificado por la Corte Suprema de Justicia de nuestro país en “Polino”<sup>(20)</sup> y “Dromi”.<sup>(21)</sup> Con motivo de la privatización de Aerolíneas Argentinas, en el caso “Dromi”, el amparo fue interpuesto por un diputado nacional “por sí y en el carácter de representante del pueblo”, a fin de que se ordenara al Estado nacional que la forma societaria que adoptara Aerolíneas se enmarcara

---

(18) QUIROGA LAVIÉ, HUMBERTO, *Constitución de la Nación Argentina comentada*, Buenos Aires, Zavallia, 1996, p. 236.

(19) BARRA, RODOLFO, “Los derechos de incidencia colectiva en una primera interpretación de la Corte Suprema de Justicia”, en *ED*, pp. 169/433. En el referido artículo el autor ratifica el mismo criterio sustentado en: “La acción de amparo en la Constitución reformada: legitimación para accionar”, en *Revista Jurídica La Ley*, 1994-E.

(20) JA, 1998-III-sínt.

(21) CSJN, 6/9/1990, JA, 1990-III-336; *Revista Jurídica La Ley*, 1990-E-97.

dentro de uno de los tipos societarios. Al respecto, la Corte dijo que la condición de ciudadano sustentada por el actor

“... no es apta(...) para autorizar la intervención de los jueces a fin de ejercer su jurisdicción. Ello, por cuanto dicho carácter es de una generalidad tal que no permite en el caso, tener configurado el interés concreto, inmediato y sustancial que lleve a considerar a la presente como una causa, caso o controversia, único supuesto en que la mentada función puede ser ejercida”.

Similar criterio fue adoptado por el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba en la causa “González”,<sup>(22)</sup> donde se discutió si miembros del Concejo Deliberante en el carácter de tales o simples ciudadanos podían impetrar la exhibición de documentación relativa al pago de viáticos de funcionarios municipales a través del amparo. En el referido pronunciamiento se sostuvo que ser concejal no es título suficiente para otorgarle legitimación para accionar, como tampoco lo es el ser habitante o ciudadano de la Nación argentina:

“... los actores no acreditan el daño diferenciado o el agravio distintivo con relación a cualquier miembro de la colectividad. La averiguación de los datos solicitados por los actores en nada mejora o perjudica su esfera de derechos y garantías que tutela el orden constitucional, que viabiliza el amparo. No se advierte cuál es la lesión o restricción que repercute en su esfera interna; no hay parte en sentido jurídico estricto. Desde otra perspectiva es importante destacar que el amparo incoado contra todo acto u omisión de autoridades públicas no puede ser interpuesto por quien también ejerza funciones públicas como sucede en la especie, al pretender los actores actuar en el carácter de concejales. La norma constitucional presupone una relación jurídico-pública Administración-administrado, donde la primera actúa investida de potestad pública y el segundo impetra la nulidad del acto u omisión lesiva a fin de tutelar su derecho o garantía constitucional, lesionado, restringido, alterado o amenazado, en su calidad de ciudadano o administrado. De admitirse la legitimación activa de quien está dotado de potestad pública contra

(22) TSJ Sala Contencioso Administrativa, “González, Guillermo y otro c/ Pérez. Amparo”, Sent. N° 50/1996, Jueces: Sesin, Lafranconi, Tarditti.

quien también ejerza la función administrativa o de gobierno, implicaría desconocer el principio liminar señalado, por cuanto en esta hipótesis no habría una relación Administración-administrado, sino una vinculación Administración-Administración, es decir, interorgánica, regulada en este caso, por principios y normas constitucionales. Carece entonces de legitimación el peticionante para estar en juicio. En efecto, tal discrepancia se resuelve muchas veces, si correspondiere y tuviere la envergadura necesaria, mediante el procedimiento del conflicto de competencias, o directamente a través de los controles y responsabilidades fijados por el derecho constitucional”.

Similar criterio se ha sustentado en España con otros fundamentos. El Tribunal Supremo<sup>(23)</sup> sostiene que la falta de respuesta o falta considerada incorrecta de un gobierno a la solicitud de información de un parlamentario, es acto infiscalizable por la jurisdicción contencioso administrativa, porque no se trata de un acto administrativo, sino de un acto político parlamentario. También ha señalado el Tribunal Supremo<sup>(24)</sup> que:

“Los informes o documentos que, para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, pueden recabar los diputados a la Administración Pública, por conducto de la Presidencia de la Asamblea Regional de Cantabria (...) y el deber que pesa sobre el Consejo de Gobierno y sus miembros de proporcionar a dicha Asamblea la información o ayuda que precise del mismo o de éstos, se enmarca en el ámbito de las relaciones institucionales de los poderes políticos de esta Comunidad Autónoma. Por ello los actos que se producen en el seno de estas relaciones no son actos administrativos y la eventual infracción de cualquiera de sus elementos reglados no puede someterse al control de los Tribunales sin desplazar a éstos la decisión en una materia cuyo contenido es exclusivamente político parlamentario, por cuanto afecta a las relaciones institucionales entre la Cámara y el Ejecutivo, relaciones que no guardan afinidad con las que surgen como consecuencia de un acto administrativo (...) Se trata, más bien de un acto político, o si se quiere, político parlamentario”.

---

(23) Ver TS español, 9/6/1987, Ar. 3778.

(24) Ver TS español, 15/11/1988 y comentario de Embid Irujo, “La justiciabilidad de los actos de gobierno”, op. cit.

rio, pero nunca administrativo, y por ello no residenciable ante los Tribunales de este orden jurisdiccional...”.

A veces la lucha política sale de lo que debe ser su ámbito funcional, que aún siendo muy amplio en oportunidades se escapa de sus contornos y pretende desplazarse a los Tribunales. Sin embargo, las herramientas judiciales tienen sus límites.

## 6. El llamado acto institucional que directamente no agravia situaciones jurídicas subjetivas

Para Marienhoff<sup>(25)</sup> el acto institucional no se vincula o relaciona inmediata o directamente con los administrados o particulares; se vincula con los propios órganos o poderes estatales, contemplando principalmente relaciones entre poderes públicos, siendo por ello que los administrados no pueden impugnar el acto institucional: no son parte en el mismo, y carecen entonces de acción para cuestionarlo.

En la actualidad, Cassagne<sup>(26)</sup> expresa con buen criterio que el acto institucional es producto de la función gubernativa o política y engloba la actividad de los órganos superiores del Estado respecto de aquellas relaciones que hacen a la subsistencia de las instituciones esenciales que organiza la Constitución, tanto en el derecho interno como en el internacional. En su concepción, estos actos están excluidos de la revisión judicial por carecer de efectos jurídicos directos sobre los particulares, reduciéndose de tal modo lo no controlable ya que la anterior categoría de actos de gobierno no se diferencia de la revisión judicial que puede tener cualquier acto administrativo.

Es correcto y razonable que no corresponde el control judicial cuando el acto no se vincula inmediata o directamente con los particulares, pero es indiscutible que por más acto político o institucional que sea, cuando el mismo es susceptible de agraviar una situación jurídico-subjetiva tutelada por el ordenamiento constitucional en forma personal y directa, el control judicial es insoslayable. Debe ser ejercido y no pueden existir retaceos en honor a la majestad de la justicia y el derecho a la tutela judicial efectiva.

(25) Ver MARIENHOFF, MIGUEL, *Tratado de derecho administrativo*, Bs. As., Abeledo-Perrot, T. II, p. 755 y ss.

(26) Ver CASSAGNE, JUAN C., *Derecho administrativo*, Bs. As., Lexis Nexis, 2003, T. II ,p. 69 y ss.

No es la naturaleza del acto lo que determina entonces la exclusión de la revisión judicial, sino si es susceptible de agravar derechos subjetivos o intereses tutelados en forma personal o directa.

## **7. El acto institucional que puede ser sólo controlado en su aplicación concretizada**

A veces en una misma problemática se presenta un doble objeto de análisis y resolución por ser una controlable y otra incontrolable. Así, por ejemplo, no es cuestionable judicialmente el cambio del valor de la moneda porque entra dentro de la zona de reserva de la Administración el establecimiento de la política monetaria con arreglo a pautas de mérito, oportunidad y conveniencia, repercutiendo en general sobre la totalidad de la población. Empero, nada impide que en un caso concreto puedan repararse las consecuencias patrimoniales en función del agravio acreditado y la justeza del mismo; y aun pueda declararse su inaplicabilidad o inconstitucionalidad del acto aplicativo sólo para ese agravio o perjuicio individualizado por la parte debidamente legitimada. La declaración de inconstitucionalidad por razones de fondo no altera la vigencia de la norma pues el juez debe circunscribirse a declararla inaplicable en el caso concreto.

El Tribunal Supremo español<sup>(27)</sup> señala que el acto de devaluación de la moneda es político aun cuando ello no tiene relevancia sobre el fallo del caso que se concreta exclusivamente en pretensiones indemnizatorias.

Consecuentemente, como por ejemplo sucede con el estado de sitio o la intervención federal (entre otros), es en principio irrevisable la valoración político discrecional de las razones tenidas en cuenta para su adopción. Empero, distinto es lo que sucede con sus actos de aplicación si lesionan un derecho fundamental o causan un daño patrimonial particularizado, en cuyo caso la revisión judicial es procedente para subsanar el obstáculo concreto o, en su caso, ordenar la indemnización pertinente.

En concreto, pueden plantearse tres situaciones diversas: a) actos políticos o de gobierno susceptibles de ser controlados judicialmente cuando en un caso concreto afecten situaciones jurídico-subjetivas; b) actos políticos o de gobierno que no pueden ser anulados por trasuntar una

---

(27) TS Español, 9/1/1982, Ar. 235.

medida de alta política relevante para el gobierno. En caso de producir perjuicios concretos, éstos sólo pueden ser indemnizados; c) actos políticos o de gobierno que no inciden en situaciones individualizadas sino que repercuten genéricamente sobre la población, en cuyo caso no son controlables judicialmente. A éstos un sector de la doctrina los llama institucionales.

## 8. Los avances de la jurisprudencia.

### El procedimiento de reforma de la constitución

Como es sabido, el poder constituyente derivado está sujeto a las reglas que establece la vigente Constitución para la reforma, a los preceptos y principios de la Constitución Nacional —cuando se trata de una revisión provincial—, a lo dispuesto por los tratados internacionales a los que la Nación se ha adherido, y a los derechos fundamentales del hombre, entre otros aspectos. Especial cuidado revisten los derechos adquiridos bajo la vigencia del anterior régimen constitucional.<sup>(28)</sup>

Dice al respecto Rubio Llorente:<sup>(29)</sup>

“El cambio constitucional no es una solución de continuidad en la vida del Estado, sino sólo un avatar. Al establecer una nueva disciplina para los modos de producción del derecho, la Constitución opera sólo ex nunc y no deroga en absoluto las normas producidas válidamente según el modo de producción anterior. Una vez promulgada la Constitución no hay más normas legítimas que las que nacen por las vías constitucionales previstas, pero siguen siendo formalmente válidas todas la que fueran conforme al sistema anterior”.

(28) Este criterio amplio de control judicial dentro de los límites de la jurisdicción ha sido sustentado por el Tribunal Superior de Córdoba en los casos: “García, Eduardo José y otra. Acción declarativa de inconstitucionalidad”, 17/8/2001, jueces: Sesin, Kaller Orchansky, Ferrer, Tarditti, Cafure de Battistelli, Rubio, Gutiez, *Revista Jurídica La Ley*, Córdoba, 2001-1111; “Sesma, Laura J. y otro. Acción declarativa de inconstitucionalidad”, Al 52, 13/9/2001, y “Sesma Laura J. y otro s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, Al 54, 17/9/2001, *Revista Jurídica La Ley*, Córdoba, 2002-201; ver interesante comentario de CHIACCHIERA CASTRO, PAULINA, “El control de constitucionalidad de la reforma constitucional en la provincia de Córdoba. Breve análisis de los casos ‘García’ y ‘Sesma’ del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba”, en *Revista Jurídica La Ley, Suplemento de Derecho Constitucional*, 2/12/2002, ps. 63 y ss.

(29) RUBIO LLORENTE, FRANCISCO, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, p. 47.

El derecho extranjero más encumbrado aconseja regular para el futuro respetando los derechos adquiridos preexistentes y, excepcionalmente, en caso contrario, analizar su eventual reparabilidad.

En tal sentido, ha señalado el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba en el caso "García"<sup>(30)</sup> citado *supra* que:

"Reducir el mandato de los legisladores, más allá de la decisión final que se adopte, conforme a la postura que en su caso se recepte en función de las características y vicisitudes que prede-terminan un momento histórico dado, es susceptible de agraviar un interés personal y directo, diferenciado del resto de la sociedad, por lo que ha menester la admisibilidad de la revisión judicial(...)

Los agravios que sufran quienes efectivamente vean acortados sus mandatos sobre la base de las nuevas disposiciones constitucionales, no se encuentran en el carácter de meros ciudadanos a quienes el orden jurídico no les otorga legitimación alguna".

Por su parte, en el caso "Sesma",<sup>(31)</sup> también citado *supra*, se sostuvo que:

"...toda reforma de la Ley Fundamental de la provincia puede ser declarada inconstitucional, si contraviene normas de superior jerarquía (Constitución Nacional o leyes nacionales, art. 31, CN), si desborda el objeto de la reforma, según la convocatoria dispuesta por la Legislatura provincial (art. 196, Constitución Provincial), o si los textos reformados entran en pugna con disposiciones de la propia Constitución de la Provincia, de aplicación prevalente. De lo expuesto se concluye que la Constitución de la Provincia está, como todo el ordenamiento legal, sujeta al control de constitucionalidad del Poder Judicial (...). Una reforma constitucional conforme a la citada orientación conceptual también debe enmarcarse en la juridicidad, debiendo señalarse que aun cuando el control judicial es posible y necesario para sal-

---

(30) TSJ, "García, Eduardo José y otra s/acción declarativa de inconstitucionalidad", 17/8/2001, Jueces: Sesin, Kaller Orchansky, Ferrer, Tarditti, Cafure de Battistelli, Rubio, Gutiez.

(31) TSJ, "Sesma, Laura J. y otro s/acción declarativa de inconstitucionalidad", Al N° 54/2001, en *Revista Jurídica La Ley*, Córdoba, 2002-201, voto de Sesin y Orchansky.

vaguardar los derechos fundamentales y la esencia del sistema democrático, sin embargo, tal control debe ejercerse con la prudencia necesaria(...) En el sub examine, el constituyente dispuso la caducidad de los mandatos de los actuales legisladores (cláusula transitoria primera) y admitió una eventual reparación si así correspondiere. Al hilo de los principios y frente a esta cuestión, se ofrecen dos posibilidades: la primera conduce a reglar para el futuro con el consiguiente respeto a los actuales mandatos. Una vez finalizados los mismos, recién entra en vigencia el nuevo orden normativo. La segunda, de carácter excepcional, emerge cuando por razones de interés general, oportunidad, mérito o conveniencia debidamente justificados, se modifica el derecho objetivo con el trazo del nuevo diseño organizacional que se ha resuelto y que debe entrar en vigencia en forma inmediata. En este último supuesto resultan de aplicación los principios relacionados con la revocación de los actos estatales por razones de mérito y aun la responsabilidad del Estado por actos lícitos. Su fundamento es el principio general con base en la igualdad de las cargas públicas dispuesto por el art. 16, CN, que lo ha reconocido como un trascendente principio de derecho natural. La responsabilidad del Estado es objetiva, pues deriva de un acto legítimo del mismo. Cabe resaltar también que el fundamento de la reducción de los mandatos presenta analogía con la expropiación, donde el interés público prevalece respecto del privado por razones de interés público, dando origen a la obligación de indemnizar el menoscabo patrimonial pertinente. Éste es el camino elegido por el constituyente de la reciente Reforma en el marco de la cláusula transitoria primera, que brinda la alternativa de una eventual reparación pecuniaria, si correspondiere...”.

Sin embargo, en este fallo se puntualizaron adecuadamente los límites del control judicial respetando el núcleo discrecional cuya ponderación sólo compete a los órganos políticos pertinentes. Así se sostuvo que:

“... pertenecen a la zona de reserva político-discrecional, que sólo compete al constituyente, las razones de oportunidad y conveniencia que fundamentan el inmediato acortamiento de los mandatos, por lo tanto el ejercicio de tales potestades queda excluido del control de los jueces quienes no pueden revisar ni sustituir dicha cuestión, más aún, reiteramos, cuando en el

mismo texto normativo está prevista su eventual reparabilidad. La debida justificación de estas razones que atañen a la sociedad y son de interés público y su racionalidad, se encuentra sólidamente acreditada por cuanto la caducidad de los mandatos no responde a un propósito o finalidad arbitrarios de remover a quienes ejercen el cargo en la actualidad, sino que obedece a una reestructuración organizacional que consiste, en esencia, en una disminución del número de integrantes del Poder Legislativo, basada en criterios de austeridad y economía en el gasto público y en procura de una mayor eficiencia funcional”.

## 9. Revisión judicial de las cuestiones electorales

En el ámbito electoral no ha sido fácil lograr el control judicial de esta peculiar pero relevante actividad que históricamente, hasta aproximadamente la mitad del siglo anterior, era considerada cuestión política no justiciable.

En general, cuando mayor es el respeto por los derechos políticos de los ciudadanos, mayor es la madurez cívica. En los países más desarrollados, los órganos de justicia electoral son normalmente conferidos a la administración pública especializada que ejecuta su tarea con objetividad, transparencia, imparcialidad e idoneidad técnica. Ello ocurre en Alemania, Inglaterra, Suecia, Holanda, entre otros. Sólo en caso de grave conflicto se acude al Poder Judicial mediante un proceso sumario atento la celeridad que requiere este tipo de controversia. En supuestos excepcionales, la cuestión puede llegar al tribunal constitucional.

Cuando los órganos de justicia electoral son normalmente conferidos a la Administración, el alcance del control judicial de las cuestiones que al producir agravio deban ser revisadas por la Justicia, debe sujetarse a las pautas sustentadas en los puntos anteriores.

Ahora bien, cuando —como sucede en general en Latinoamérica— la Justicia Electoral forma parte del Poder Judicial, es necesario distinguir tres tipos de actividades: a) administrativa, b) administrativa jurisdiccional y c) jurisdiccional propiamente dicha.

En el primar caso, encontramos aquellas típicas funciones administrativas como la designación de personal, la contratación de equipos informáticos, la confección de padrones, el ejercicio de la potestad disciplinaria

respecto del personal, etc. En estos supuestos el alcance de la revisión judicial se enmarca en el descrito en los puntos precedentes: control de juridicidad respetando el núcleo interno de la discrecionalidad administrativa (control del ejercicio de la discrecionalidad administrativa dentro de la juridicidad).

En el segundo supuesto, se encuentran aquellas funciones vinculadas con la oficialización de candidatos, organización del escrutinio, proclamación de las autoridades, registro de los partidos políticos, entre otros, en cuyo caso, si bien es dable ajustarse a pautas regladas, excepcionalmente pueden existir pequeños porcentajes de “aparante” discrecionalidad administrativa o política, atento la cercanía de la actividad con lo político-administrativo. Pero, en rigor, por someterse estas funciones a un régimen procesal judicial, siguen su suerte por lo que se reconoce un marco de interpretación normativa más amplio (por no llamar discrecionalidad judicial) a quien ejerce la función jurisdiccional.

La razonabilidad, coherencia, proporcionalidad y ausencia de arbitrariedad son las claves para resolver este porcentaje de mayor flexibilidad que puede presentar el ordenamiento electoral.

En el último grupo, encontramos lo típicamente controvertido de índole jurisdiccional que se vincula con el cuestionamiento de los votos anulados, recurridos e impugnados, con el conflicto de partidos, con la validez de las elecciones y con otro tipo de situaciones análogas, que por vincularse con lo estrictamente judicial se ajusta a las metodologías vinculadas con el control de los propios actos judiciales y las reglas del proceso.

## 10. Conclusión

La sujeción plena a la ley y al derecho por parte de los poderes públicos quedaría desvirtuada si los jueces no ejercen el control que, inexorablemente, les pertenece como guardianes de los preceptos constitucionales y sus principios axiológicos inmanentes. No se trata de invadir funciones que le corresponden al poder político sino de custodiar fielmente la prevalencia de la Constitución y sus principios por sobre las normas y actos derivados. Consecuentemente, no son los jueces quienes suplantán al poder político en este caso, sino que es la propia Constitución y sus principios que, vehiculizados por el juez, pasan a ser una realidad aplicada y no una verdad declamada.

Estoy en desacuerdo con quienes propugnan un control total, sustituyendo la discrecionalidad política por la judicial, porque sus principios postulan, en esencia, la politización de la justicia en lugar de la juridicidad de la política. El exceso de control es susceptible de paralizar la actividad estatal y sustituir las decisiones del gobierno democráticamente elegido por la voluntad de los jueces. Empero, también estoy en desacuerdo con quienes propugnan un control escaso, pues ello es pernicioso para el Estado de Derecho y las garantías de los ciudadanos.

Es necesario buscar el equilibrio prudente entre lo que puede y no puede controlar el juez, enmarcados en nuestra realidad constitucional y sin caer en la utópica concepción de hacer justiciable la totalidad de la actividad estatal.

En el marco de estos principios, no se cristaliza el gobierno de los jueces sino de la efectiva supremacía de la Constitución, imponiéndose por sobre los actos secundarios que la incumplan o desvirtúen.

En conclusión, las otrora doctrinas que justificaban la exclusión del control judicial de las cuestiones políticas como una manifestación de las inmunidades del poder, hoy han quedado en desuso frente a los enfáticos preceptos constitucionales en este nuevo ciclo de reformas de las Leyes Supremas de nuestro país, siguiendo los modelos europeos descriptos. En efecto, se ha reforzado y ampliado el derecho de defensa en el marco de la tutela judicial efectiva con una mayor accesibilidad incluso respecto de la legitimación para ser parte en una causa judicial (derechos subjetivos, intereses legítimos y difusos). Asimismo, se ha ampliado el principio de juridicidad que exige el pleno sometimiento de los poderes del Estado a la ley y al derecho (arts. 18, 31, 43, 75, incs. 22, 116 y concs., CN; arts. 18, 19, incs. 9, 20, 48, 161, 165 y concs., Constitución de la Provincia de Córdoba; art. 8.1, Pacto de San José de Costa Rica; arts. 8, 9 y concs., Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; art. 8, Declaración Universal de Derechos Humanos).

En definitiva, la estrategia para el control de los actos políticos guarda cierta analogía con el control del ejercicio de la discrecionalidad. Es intenso con relación a los requisitos de juridicidad y respetuoso del núcleo interno político discrecional.



# La democracia en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

1987-2012

ASDRÚBAL AGUIAR<sup>(1)</sup>



*A Rafael Caldera, in memoriam*

## 1. Introducción

Iberoamérica o América Latina, en su conjunto y en el curso de casi dos siglos desde la independencia, hace de la democracia una suerte de proceso maleable e inacabado en cuanto a lo sustancial. Avanza y retrocede sobre sus exigencias y estándares fundamentales a la par de las circunstancias, de sus falencias culturales o materiales, de sus desencuentros y traiciones políticas intestinas o de los mitos que hincan sobre la piel de su realidad geográfica y humana desde el más lejano amanecer. La procura de su identidad política y su noción de la libertad, además, se le revela como una tragedia sin solución de continuidad y bifronte, a un punto tal que la asume ante los otros con obsesión existencial, a la vez que pondera la libertad propia y entre los suyos como gracia o privilegio prescindible,

---

(1) Doctor en Derecho y Profesor Titular (Catedrático); Ex Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; Ex Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Venezuela; Miembro de la Academia Internacional de Derecho Comparado de La Haya; Académico de las Academias Nacionales de Ciencias Morales y Políticas; y de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires.

que se tiene o se pierde según el dictado de los tiempos o la lealtad a sus "gendarmes".

No es fácil desentrañar esa personalidad huidiza que nos distingue a los latinoamericanos, en estos aspectos básicos de la vida ciudadana.

El mito de "El Dorado", de origen precolombino, nos hace creer —al denominador común de los hijos de esta España del otro hemisferio, como reza la Constitución de Cádiz de 1812— que formamos un grupo social o amasijo de privilegiados, cuyas riquezas excusan del trabajo creador cotidiano; asimismo, nos presentamos como víctimas expoliadas por enemigos ajenos y poseídas mediante la violencia o el engaño y a cuyo efecto apelamos al caudillo, al cacique o chamán quien ha de apaciguarnos y proteger en la desventura. El precio del bienestar, en suma, es la dependencia sin condiciones a quien todo lo decide y por todos, quien permanece oculto o diluido tras las formas abstractas del Estado tutelar y redistribuidor que apenas le sirve de mampara. A tenor de los entendidos se trata de taras que prenden en el alma indoamericana durante la hora del descubrimiento y la conquista, y toman su fuerza en el no muy lejano período colonial y luego emancipador.

En ensayo que redacté hacia 1978 que se titula "De la integración colonial a la desintegración republicana", junto a mi ilustre y finado coautor, Eddie Morales Crespo, afirmo que "si brillante es en América la generación que realiza la Independencia, tanto en el norte como en el centro y en el sur del Continente, pálidas y grises son las generaciones que inmediatamente después les toca la suerte de conducirnos. La América hispana, en lo particular, no logra alcanzar de un solo golpe jerarquía universal pues habiendo transcurrido sus hombres entre la sumisión y el obligado sosiego de la colonia, habiendo invertido ellos en su liberación las mejores energías creadoras, el resultado posterior es que coronada la empresa, éstos malgastan el tiempo en inútiles contiendas domésticas y ejercicios de oralidad épica contra los intrusos; de donde nuestro Continente medra en la más absoluta ignorancia de sí mismo, desde los años de su independencia hasta inicios y mediados del siglo XX".<sup>(2)</sup>

---

(2) ASDRÚBAL AGUIAR, A., "De la integración colonial a la desintegración republicana: Una reflexión sobre la contemporaneidad de América Latina" (en colaboración con Eddie Morales Crespo), Caracas, *Revista de Economía Latinoamericana*, n° 53, BCV, enero de 1978; y en *Revista Nacional de Cultura*, 235, Caracas, marzo-abril 1978.

Somos los latinoamericanos, en suma, hijos de un “encuentro” que por momentos transformamos en desencuentro, trastornando o confundiendo el ser que somos, el mismo concepto que nos forjamos acerca de nuestra participación en la vida de la *polis* y las expectativas que tenemos como sociedad de hombres libres, madura y responsable.

Un elemento de juicio que ilustra lo dicho es el mismo tiempo emancipador americano, el de la final liberación del continente y la consolidación de nuestros Estados como noveles y experimentales repúblicas. Son lúcidas y preclaras las mentes universitarias y civiles que forjan nuestro primario constitucionalismo y lo sustentan como ideario sobre cartas de derechos previas y sus garantías sucesivas por medio de organizaciones públicas desconcentradas y balanceadas en sus poderes, tanto en el mismo Cádiz como en las provincias del Nuevo Mundo. El esfuerzo de orientación e ilustración que realiza el Precursor y padre del célebre Incanato constitucional, Francisco de Miranda, es consistente con esas premisas; que si bien se nos presentan inéditas y divorciadas del absolutismo monárquico dominante —de allí la justicia de la empresa de la emancipación— sus fuentes mediatas tienen sede en los antiguos fueros españoles y las inmediatas en el ideario de la revolución francesa, antes de que el jacobinismo la secuestre. No obstante, ni Miranda ni los Padres Fundadores —en el caso de Venezuela cabe citar a Juan Germán Roscio, Francisco Xavier Yanes, Cristóbal Mendoza, Juan Toro, Francisco Iznardy o Martín Tovar y Ponte— logran sostener y salvar ese amago instintivo de libertad alcanzada y decantada por nuestros pueblos; y al hacerse el espacio inevitable para las armas o «espadas de la libertad» éstas, primero cortan de raíz las iniciativas constituyentes en curso, para luego avanzar contra la Metrópolis y ganarse a sangre y fuego las preseas de la guerra.

“Las espadas” aprecian como débiles a las patrias en emergencia que son imaginadas bajo moldes democráticos desde 1810 y las desprecian como ejercicios de «repúblicas aéreas». Y una vez alcanzado el propósito, arrasan y toman como cosa propia —suerte de botín de guerra— las tierras liberadas.<sup>(3)</sup> Ocurre el paroxismo del despojo y nace una nueva oligarquía militar

(3) En Venezuela, mediante ley del 3 de septiembre de 1817, se secuestran y confiscan a favor de la República los bienes del gobierno español y sus vasallos o servidores de origen europeo o americano, a la que sigue la ley del 10 de octubre del mismo año que ordena repartir dichos bienes entre los militares proporcionalmente. Luego, con ley del 6 de enero de 1820, el Congreso de Angostura, que dicta la Constitución de 1819, ordena asimismo repartir los bienes nacionales a título de recompensas entre los servidores de la patria durante la guerra

terrateniente. Son dictadas leyes de secuestro y se instalan comisiones para el reparto de las tierras entre los soldados. En esta hora es desarticulada la sociedad civil y son destruidas y abandonadas las haciendas con sus siembras y ganados. Trescientos años de historia son arrasados y no se permite que dejen saldo fértil alguno. La empresa "liberadora" es, desde entonces, como en Sísifo, tarea épica que nunca concluye y a diario comienza, desde cero, bajo la guía de un "padre bueno" como llaman sus colaboradores, a manera de ejemplo, al general dictador quien manda a los venezolanos durante los primeros 35 años del siglo XX, Juan Vicente Gómez.<sup>(4)</sup>

No obstante lo anterior, como lo explica en profundidad y con dominio intelectual admirable sobre los clásicos, el catedrático chileno Miguel Castillo Didier,<sup>(5)</sup> "uno de los rasgos que definen la cultura occidental es el hecho de que los hombres vuelven a realizar de manera más o menos consciente los grandes gestos y movimientos simbólicos configurados antes por las formulaciones e imágenes de los antiguos"; y en nuestro caso, el regreso a los orígenes para corregir el rumbo trastornado por el volcán de lo que somos por obra de un accidente que le abre las puertas a la razón de la fuerza, de tanto en tanto nos aproxima a Ulises y su férrea "voluntad de regreso, del nostos, la decisión de Ulises de volver a toda costa a su patria y a su casa". La llama civil de la libertad, por lo mismo, sigue siendo terca y no se apaga en América Latina.

El memorial redactado por el intelectual liberal Tomás Lander, amigo de Miranda y que es miembro de la Secretaría del Libertador Simón Bolívar, dirigido en 1826 al doctor Francisco Xavier Yanes, Ministro de la Corte de Justicia del Estado de Venezuela y antes firmante del Acta de Independencia y la Constitución de 1811, muestra bien la firmeza de criterio y las luces de esos, nuestros Padres Fundadores; pero igualmente es testimonio del parte aguas señalado, que aún hoy condiciona nuestra agónica evolución democrática continental.

---

de independencia. Tales disposiciones son ratificadas, posteriormente, por el Congreso de la Villa del Rosario de Cúcuta con ley del 28 de septiembre de 1821, que legitima las confiscaciones y la repartición hecha entre los soldados patriotas (Ver BREWER CARIAS, ALLAN R., "El régimen de las tierras baldías y la adquisición del derecho de propiedad privada sobre tierras rurales en Venezuela", septiembre de 2005).

(4) AGUIAR, ASDRÚBAL (dir.), *De la revolución restauradora a la revolución bolivariana*, Caracas, UCAB/Diario El Universal, 2009.

(5) CASTILLO DIDIER, MIGUEL, "El mito de Odiseo", *Revista Atenea*, n° 487, Chile, Universidad de Concepción, 1er. Semestre, 2003.

“Los artículos 76 y 79 de la Constitución dictada en Chuquisaca por el Libertador Presidente para la República de Bolivia, es lo que ha sobresalido nuestro celo, porque S.E. la ha considerado adaptable a Colombia, y como tal recomendándola para su establecimiento a los hombres públicos de ella”, comenta Lander, antes de agregar que “los mencionados artículos erigen un Presidente vitalicio e irresponsable con la facultad de nombrar su sucesor en la persona del Vicepresidente, y de conmutar las penas capitales, sin acuerdo de los tribunales que las impusieron”.<sup>(6)</sup>

En su texto, dicho prócer civil, quien además ejerce como presidente del primer Congreso Nacional venezolano, agrega:

“Creemos que al hacer tal recomendación el ínclito patriota, el Hijo de Caracas, parece que perdió de vista, entre la vasta extensión del territorio a que su espada y sus talentos han dado libertad, los caracteres distintivos de su querida patria, de la ilustrada Venezuela, pues los arroyos de sangre inmaculada con que esta región heroica, desde el 19 de abril de 1810 está escribiendo constante las calidades del gobierno que intentó establecer, electivo y responsable, no dejan duda sobre el voto de sus pueblos y el objeto de sus sacrificios. Pero, ¿por ventura fue dada a los héroes —a los hombres de armas, agregaríamos— la cualidad sólo divina de la infalibilidad? Sus grandezas no los hacen superiores a los errores y equivocaciones; y sus glorias quedan intactas a pesar de las nubecillas pasajeras que osen transitar por sus entendimientos”, concluye.<sup>(7)</sup>

En fin, por encima del panorama que domina la historia de nuestra región, ahogando las voces de la democracia a secas las más de las veces, los pequeños intersticios temporales que ellas conquistan le bastan para sostener esa memoria acerca de unos orígenes nada bastardos que nos anudan a una idea de libertad responsable, fundada en las virtudes de la moderación civil y política, de la tolerancia mutua, que mal pueden fertilizarse inmunes a las taras con sangre fratricida y arrestos revolucionarios. No por azar los constituyentes venezolanos de 1811, los gaditanos de 1812, y el mismo Miranda, le huyen a la demagogia, la violencia y el dogmatismo,

(6) CONGRESO DE LA REPÚBLICA (Editor), *La doctrina liberal: Tomás Lander*, Pensamiento Político Venezolano del siglo XIX, tomo 4, Caracas, 1983.

(7) CONGRESO DE LA REPÚBLICA (Editor), op. cit.

característicos —según José Enrique Rodó—<sup>(8)</sup> de la citada corriente partidaria que preña de excesos a la empresa de modernización política y humanización que emprenden los franceses en 1789.

### **1.1. La larga noche y su amanecer**

Han de transcurrir casi 150 años y superarse el panorama de ominosas dictaduras de derechas e izquierdas que prenden en el corazón de las Américas, manipulando la memoria de nuestros libertadores, patriotas de uniforme, y prosternando a los señalados Padres Fundadores e hijos de la civilidad, los hombres de 1810, para que, sucesivamente, bajo la necesidad vital y social de imponerle un “cordón sanitario” a la desviación genética que nos significa el “gendarme necesario”, fragüe hacia 1959 un claro entendimiento sobre los desafíos de la democracia, como tarea pendiente y, más que inacabada, perfectible.

Hasta entonces y donde ella —la democracia— prende como excepción, no va más allá de la experiencia procedimental electoral y el respeto a la legalidad formal. Los derechos de la persona humana son desiderata —vertidos en la Declaración Americana de 1948— y la misma democracia es un orden institucional que se compromete para lo venidero —según se infiere de la Carta de Bogotá del mismo año e instituyente de la OEA— con las ideas de libertad individual y justicia social.

La Declaración de Santiago de Chile, adoptada por la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, en la misma oportunidad en que nace la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y tiene como su primer Presidente al eximio escritor y ex mandatario venezolano Rómulo Gallegos, define una pauta sustantiva sobre la democracia que debe considerarse doctrina pionera en el Hemisferio Occidental. Es, cambiando lo cambiante, una suerte de oportuna recreación de las enseñanzas inaugurales y de un tiempo que ya es bicentenario.

La democracia, como propósito y derecho que cabe a los gobiernos asegurarlos, se entiende, tal y como reza la Declaración, como sujeción a la ley mediante la independencia de los poderes y la fiscalización de los actos del gobierno por órganos jurisdiccionales del Estado; surgimiento de los gobiernos mediante elecciones libres; incompatibilidad con el ejercicio de

---

(8) RODO, JOSÉ E., *Liberalismo y jacobinismo*, Montevideo, Librería y Papelería La Anticuaría, 1902, p. 72 y ss.

la democracia de la perpetuación en el poder o el ejercicio de éste sin plazo determinado o con manifiesto propósito de perpetuación; deber de los gobiernos de sostener un régimen de libertad individual y justicia social fundado en el respeto a los derechos humanos; protección judicial eficaz de los derechos humanos; contrariedad con el orden democrático de la proscripción política y sistemática; ejercicio de la libertad de prensa, información y expresión en tanto que condición esencial para la existencia del mismo sistema democrático; en fin, desarrollo de estructuras económicas que aseguren condiciones justas y humanas de vida para los pueblos.<sup>(9)</sup>

Entre marchas y regresos —inspirada en los iguales ideales que desde 1826<sup>(10)</sup> la obligan a la defensa de la república y la proscripción definitiva de las monarquías, a cuyo efecto se fija desde Panamá el principio de la no intervención, asignándosele su adecuada teleología, la región logra entender a la democracia, asimismo, como fundamento de la propia cooperación internacional interamericana; correspondiéndole a la opinión pública nacional e internacional identificar los regímenes y gobiernos que no se adecúan a los enunciados principios y atributos de ella, en modo de contribuir a la erradicación, como reza dicha Declaración: “de las formas de dictadura, despotismo o tiranía sin quebrantar el respeto a la facultad que tienen los propios pueblos de escoger libremente sus formas de gobierno”. En otras palabras, es deber de los gobiernos y derecho de los ciudadanos determinar sus formas políticas, pero dentro de la república democrática y conforme a sus estándares; no fuera de ellos o vaciándolos de contenido.

En tal orden, progresivamente se forja en las Américas un verdadero sistema jurídico de seguridad colectiva de la democracia —primero de orden jurisdiccional y en adición de carácter político y diplomático, ajeno a la fuerza o, mejor aún, fundado en la fuerza del derecho— que encuentra sus manifestaciones más actuales en la Convención Americana de Derechos Humanos (1969)<sup>(11)</sup> y en la Carta Democrática Interamericana (2001).<sup>(12)</sup>

(9) Ver numerales 1 a 8 de la Declaración, en la obra del autor, AGUIAR, ASDRÚBAL, *El derecho a la democracia*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana/Observatorio Iberoamericano de la Democracia, 2008, pp. 537/539; o en F.V. García, Amador (comp.), *Sistema Interamericano, a través de tratados, convenciones y otros documentos*, Washington D.C., OEA, 1981, vol. I.

(10) Congreso Anfictiónico de Panamá, convocado por Simón Bolívar y celebrado en el Istmo, entre el 22 de junio y el 15 de julio, en el antiguo Convento de San Francisco.

(11) Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, celebrada en San José, Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1969.

(12) Aprobada mediante resolución de la Asamblea General de la OEA, en la primera sesión plenaria de su 28º Período de Sesiones Extraordinarias, en Lima, Perú, el 11 de septiembre de 2001.

Aquella, de modo preciso, señala en su Preámbulo que los derechos humanos valen y tienen entidad más allá de los Estados Partes y sus gobiernos y que su respeto y garantía sólo es posible dentro del cuadro de las instituciones democráticas. Y en sus arts. 29.c y 32.2 dispone que los derechos humanos han de interpretarse —para determinar sus núcleos pétreos y posibles límites— a la luz de lo que es inherente a la forma democrática representativa de gobierno y conforme a las justas exigencias del bien común en una democracia. De acuerdo a sus disposiciones convencionales y mediante el asentimiento soberano de los Estados Partes en la Convención, éstos, al efecto, le confían a los órganos convencionales de interpretación y aplicación —la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos— la competencia de velar, subsidiariamente, por el derecho a la democracia —el derecho a los derechos humanos— una vez que es vulnerado por los propios órganos de los Estados o cuando éstos se muestran incapaces de ejercer su adecuada tutela, declarándolos al efecto internacionalmente responsables por hechos internacionalmente ilícitos.

La Carta Democrática Interamericana, por su parte, adoptada como resolución y mediante consenso por los Estados Miembros de la OEA, preterida por los gobiernos quienes ahora la incumplen o desconocen pero la usan para sancionar a sus “enemigos ideológicos”, es la obra de una larga maduración sobre los predicados de la misma democracia según el entendimiento que de ella tienen la doctrina política y judicial regional más autorizadas. Se trata, como lo precisan las reglas del derecho y la jurisprudencia internacionales constantes, de un instrumento jurídicamente vinculante por ser interpretación auténtica, sea de la Carta de la Organización de Estados Americanos o Pacto de Bogotá, sea de la citada Convención Americana.<sup>(13)</sup>

La Carta Democrática, no muy distante del ideal democrático que prende durante la empresa constitucional pionera y de emancipación americanas, discierne entre la democracia de origen, atada a elementos esenciales, y la

---

(13) Bástenos señalar, como suficiente, que en el Preámbulo de la Carta se hace constar que es su propósito: “precisar las disposiciones contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos e instrumentos básicos concordantes, relativas a la preservación y defensa de las instituciones democráticas”; lo que, en línea con lo observado en su momento por el Comité Jurídico Interamericano, indica que la resolución de marras bien cabe dentro de aquellas que tienen efecto obligatorio por “interpretar disposiciones convencionales, [amén de] constituir prueba de la existencia de normas consuetudinarias” (ver, “Observaciones y comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el proyecto de Carta Democrática Interamericana”, documento CJI/doc.76/01, en Humberto La Calle (coord.), *La Carta Democrática Interamericana: documentos e interpretaciones*, Washington D.C., OEA, 2003, p. 243 y ss); AGUIAR, ASDRÚBAL, op.cit., p. 138.

democracia de ejercicio, que predica la efectividad de su ejercicio y como derecho humano de las personas y los pueblos. Por lo demás, encomienda a los órganos políticos de la OEA: su Asamblea General, el Consejo Permanente, y/o el Secretario General, el despliegue de acciones de intensidad diversa y creciente —dentro de las que predominan las gestiones diplomáticas y los buenos oficios— hasta alcanzar tanto sea el fortalecimiento y preservación de la democracia, como su normalización institucional, o bien su restablecimiento en los Estados donde se haya visto vulnerada.

Pues bien, es un dato de la realidad que a lo largo de la última década del siglo pasado y la primera del corriente, la democracia vive otra crisis profunda, pero esta vez dentro de sí misma. A la tradicional oposición democracia y dictadura militar sobreviene la oposición democracia v. democracia teatral o de utilería. Ella es coetánea con el igual debilitamiento y la agonía, casi terminal, que padece el Estado moderno por obra de la revolución global de las comunicaciones y según los desafíos e iguales peligros que aquejan a la misma, como el terrorismo desnacionalizado o el narcotráfico, entre otros. Y a la mirada de todos, en una hora de tránsito admirable e inédito entre una historia que llega a su término y otra que se abre bajo signos radicalmente distintos, que no se reducen a una simple deriva inter-generacional o política y hablan más de nuestro paso hacia una sociedad de vértigo y virtual, la coyuntura es ocupada por ventrílocuos del poder contemporáneo declinante y sus reglas atentatorias de la ética democrática e incluso de la moral personal. En el instante, para éstos, el fin justifica los medios. Avanzan hacia la instalación apresurada de neo-dictaduras de carácter personal y populista. Es lo novedoso. Usan medios democráticos formales y le dan vida a una suerte de “demo-autocracias”, manipulando las formas del Estado de derecho para consolidarlas, desnudándolo de esencia y finalidades.

No por azar, el ex presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y reconocido jurista mexicano, Sergio García Ramírez, en sus aportes postreros a la doctrina del Alto Tribunal de las Américas, previene —en el “Caso Escher y otros vs. Brasil” de 2009— sobre lo que observa preocupado y a la espera de que lleguen a consolidarse pronto los paradigmas constitucionales y democráticos del porvenir. Habla sobre las nuevas formas de autoritarismo presentes en la región y al efecto dice que:

“para favorecer sus excesos, las tiranías clásicas que abruman a muchos países de nuestro Hemisferio, invocaron motivos de seguridad nacional, soberanía, paz pública. Con ese razona-

miento escribieron su capítulo en la historia(...) Otras formas de autoritarismo, más de esta hora, invocan la seguridad pública, la lucha contra la delincuencia (o la pobreza, cabe añadirlo), para imponer restricciones a los derechos y justificar el menoscabo de la libertad. Con un discurso sesgado, atribuyen la inseguridad a las garantías constitucionales y, en suma, al propio Estado de Derecho, a la democracia y a la libertad”,<sup>(14)</sup> concluye.

El “memorial” de García Ramírez, paradójicamente y como puede apreciarse, no se aleja del criterio de Lander quien defiende la obra intelectual que realizan los primeros repúblicos desde 1810 hasta 1812, ante quienes, usando las armas para el fin inevitable de la libertad al paso reniegan de las virtudes de la democracia y sojuzgan a las que califican —tomando prestada la expresión de Mariano Picón Salas— de “patrias bobas”.<sup>(15)</sup>

En la circunstancia corriente es obvio que no podemos escapar a las reflexiones que en cuanto a la democracia demandan esas realidades históricas distintas y sobrevenidas, pues como lo plantea Laurence Whitehead,<sup>(16)</sup> catedrático de Oxford, si la democracia no es discutible deja de ser tal, y por ser humana —me permito agregarlo— y de suyo perfectible, es a todas luces “un mecanismo de corrección de errores”; del menos malo de los regímenes políticos, como lo observa Sir Winston Churchill.

“La democratización debe entenderse como un proceso de final abierto. La democracia es ‘esencialmente discutible’ no sólo porque nuestros valores puedan diferir, o porque nuestros conceptos políticos puedan carecer de validación lógica o empírica final, sino también porque nuestra cognición política es en sí misma crítica y reflexiva”, finaliza Whitehead. Al hablar y debatir sobre la democracia, pues, hemos de tener presente la metáfora del ancla que nos refiere este profesor: “ya que indica cómo incluso en el mundo físico una entidad puede estar restringida [en sus movimientos] sin ser fija”.

---

(14) Serie C, n° 200, Voto del juez García Ramírez, párr. 13.

(15) PICÓN SALAS, MARIANO, *Francisco de Miranda*, Colección Historia 6, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2009, p. 213 y ss.: “La mayoría de los hombres que por fin estuvieron de acuerdo para firmar el Acta de Independencia de Venezuela el 5 de julio de 1811 no alcanzaban a prever todo lo que tras sí acarrearía el elegante documento puesto bajo la protección de Dios Todopoderoso y vestido con las mejores y más nuevas teorías del Derecho público”.

(16) WHITEHEAD, LAURENCE, *Democratización, teoría y experiencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.

La democracia, en suma, tiene componentes indispensables en cuyo defecto su noción queda hueca, vacía. “Se tienen que resistir los intentos de apropiarse del término que produzcan significados fuera de esa corriente, principalmente porque destruirían las posibilidades de diálogo reflexivo sobre el cual se debe apoyar cualquier democracia”.<sup>(17)</sup> Ese es el desafío y ésta su hora.

## 1.2. Los alcances del digesto

Suman 631 las enseñanzas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tomadas de sus opiniones consultivas y sentencias contenciosas más relevantes, que muestran a la democracia en sus fortalezas y como lo que es, no sólo un régimen político sino, por sobre todo, una forma de vida social y un estado individual del espíritu. Las mismas, así como las recoge originalmente mi libro —*El derecho a la democracia*— ya citado en sus rasgos más detallados revelan ser consistentes plenamente con los estándares que prescribe la Carta Democrática Interamericana a título de componentes esenciales y elementos fundamentales.

Tan amplia e ilustrativa jurisprudencia es la prueba palpable del carácter jurídico vinculante e indiscutible que acompaña a los principios y atributos que a la democracia le asignan los diversos instrumentos internacionales regionales, convencionales o declarativos actualmente en vigor; sobre todo es el testimonio de una obra de reflexión serena, ajena a lo momentáneo o la audacia irresponsable, que la propia Corte Interamericana viene desarrollando sostenidamente, con apego a los criterios de progresividad e inherencia que presiden al Derecho de los derechos humanos. Aquella se adelanta y le otorga contenido cierto, según lo dicho, a las prescripciones que luego recoge y codifica, escanciando el vino de la tradición democrática interamericana, la mencionada Carta Democrática adoptada por los Estados americanos.

Pero así como la Carta en cuestión es un libro abierto hacia el porvenir, la jurisprudencia es el producto de un esfuerzo exegético sobre supuestos reales y no meramente académicos o aisladamente normativos, representados aquéllos en las miles de denuncias de violaciones a los derechos humanos que ocurren a lo largo y ancho de todo el continente. Lo dice el mismo magistrado García Ramírez, en voto razonado de reciente fecha,

(17) WHITEHEAD, LAURENCE, op. cit.

al recordar sobre el juicio informado y ponderado, el análisis lúcido cumplido con buena fe por la propia Corte al elaborar sus dictados y hacerlo con celoso apego a las justas exigencias de la democracia, tal y como se lo exige la Convención Americana de Derechos Humanos.

“Conviene redefinir el quehacer de los Estados en esta hora, que es tiempo de tensiones; redefinir para progresar, no para regresar. Cabría reflexionar sobre su estrategia en el proceso, si se conviene en que el gran propósito del Estado democrático es la protección de los derechos humanos. Asimismo es pertinente reflexionar sobre el papel de la Organización de los Estados Americanos, que ha proclamado la prioridad de la democracia y los derechos humanos y que podría cultivar aún más el arraigo de esa prioridad y mejorar los medios con que las atienden las instituciones interamericanas, modestamente dotadas”, es la reflexión conclusiva del magistrado mexicano en su voto dentro de la Opinión Consultiva OC-20/2009 sobre el art. 55 de la Convención Americana de Derechos Humanos.<sup>(18)</sup>

El desafío, pues, es exigente e impostergable, y la doctrina establecida, ordenada y clasificada adecuadamente, a la luz de los elementos esenciales de la democracia y de los componentes fundamentales de su ejercicio, es la mejor base para una consideración actual de la democracia y para que tenga lugar lejos del templo pagano de los oportunismos, morigerados y excusados bajo una premisa profundamente antidemocrática y extraña a la democracia moral, como la es la neo-medieval y muy conocida *real politik*. El carácter innovador de los dictámenes más recientes (2008-2012) que integran a la mencionada jurisprudencia es testimonio de la sensibilidad de los jueces interamericanos por la problemática democrática de nuestro tiempo.

### **1.3. Los fallos de mayor tradición<sup>(19)</sup>**

La doctrina inaugural y sustantiva de la Corte sobre la democracia es delineada desde antes de 1987, a partir de 1982, una vez que se dictan las Opiniones Consultivas OC-1/82 sobre “Otros tratados internacionales”; la

---

(18) Serie A, n° 20, voto juez García Ramírez, párr. 74.

(19) Las citas jurisprudenciales sucesiva indican, en su pie, la letra y número del fallo respectivo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (*Opiniones Consultivas*, Serie A; o *Sentencias*, Serie C), luego de lo cual se mencionan el párrafo correspondiente al mismo, pudiendo ser identificado y revisado *in extensu* en la página web de la misma Corte: [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr)

OC-2/82 sobre "Reservas a la Convención Americana"; la OC-3/83 sobre "Restricciones a la pena de muerte"; la OC-4/84 sobre la "Modificación de la Constitución de Costa Rica" y las célebres OC-5/85 sobre "Colegiación Obligatoria de los Periodistas"; OC-6/86 sobre "La expresión leyes en el artículo 30 de la Convención" y OC-7/86 sobre "El derecho de rectificación y respuesta".

Luego de citar la norma contenida en el art. 29 de la Convención, a cuyo tenor nunca puede interpretarse ésta en el sentido de "excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno", la Corte destaca el carácter prescriptivo del Preámbulo convencional que habla sobre el propósito de "consolidar en este Continente y dentro del cuadro de las instituciones democráticas un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre". Y complementa la atadura democrática de los derechos humanos, reiterando no pocas veces el contenido del art. 32.2 convencional que fija como límites de los derechos a "las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática", que han interpretarse, lo dice la Corte, como "necesidades legítimas de las sociedades e instituciones democráticas".<sup>(20)</sup>

Al sostener esto, provoca la Corte una primera ruptura con la concepción formal sobre la democracia, pues previene sobre los intentos de limitación indebida de los derechos humanos reconocidos, prohibiendo y dificultando cualquier disminución del núcleo pétreo de éstos por contraria a la Convención Americana.

El juez Cançado Trindade, ex presidente del Tribunal, sostiene con firme convicción que a pesar de estar prevista la facultad de denuncia de los tratados de derechos humanos, una vez incorporados al orden interno del Estado y en razón de los propios controles del derecho interno, mal pueden enervarse luego los mayores niveles sustantivos y de protección alcanzados de tal forma por los derechos humanos constitucionalmente reconocidos.<sup>(21)</sup>

En su Voto Separado dentro del "Caso Castillo Petruzzi vs. Perú" de 1999, el Juez De Roux Rengifo le recuerda a la Corte, por lo anterior, que "el tema de la vinculación de la protección de los derechos humanos a un contexto político e institucional democrático tendría(...) que ser objeto de

(20) Serie A, n° 5, párrs. 29, 41 y 42.

(21) Serie C, n° 36, voto, párr. 22.

desarrollo jurisprudencial antes de que pudieran emitirse condenas específicas de violación de la Convención Americana”.<sup>(22)</sup>

La Corte, al situarse dentro de esta línea de argumentación fija como regla, dos conceptos que mejor se comprenden hoy a la luz de los predicados de la Carta Democrática de 2001.

Uno lo hace presente en su OC-9/97 sobre las Garantías Judiciales en los Estados de Emergencia, al declarar que “las garantías(...) que se derivan de la forma democrática de gobierno,(...), no implican solamente una determinada organización política contra la cual es ilegítimo atentar”.<sup>(23)</sup> La tesis luego la hace propia el Juez Abreu Burelli en su voto a propósito de la OC-18/03 sobre la “Condición jurídica y derechos de los trabajadores migrantes indocumentados”, remitiendo al Informe del PNUD adoptado en 1992 en el que se dice: “que la democracia depende de algo más que [de] las urnas”.<sup>(24)</sup>

El otro concepto tiene que ver con las ideas del orden público y del bien común, tratadas ambas como nociones clave en las OC-5/85 y OC-6/86. El orden público y el bien común, según la Corte reclaman de “[un]a organización política(...) sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa” y su no utilización —la del orden público y el bien común— “como medios para suprimir un derecho(...) o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real”.<sup>(25)</sup>

Por ende, así como el bien común dice sobre las “condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos”,<sup>(26)</sup> el orden público no dice sobre el Estado en sí mismo sino sobre sus fines, a saber: el respeto de los derechos humanos y la garantía de una tutela judicial efectiva.

Se entiende así que la democracia, en su estricta acepción y a la luz de los dictados de la Corte, antes que “organización política” como la expresa el art. 5 de la Carta de Bogotá de 1948, vale en su teleología, como lo in-

---

(22) Serie C, n° 52, voto, párrs. 2, 3 y 5.

(23) Serie A, n° 9, párr. 37.

(24) Serie A, n° 18, voto, párr. IV.

(25) Serie A, n° 6, párr. 30.

(26) Serie A, n° 6, párr. 31.

dica la misma norma del instrumento constitucional de la OEA al exigir el “ejercicio efectivo de la democracia representativa”.<sup>(27)</sup>

La Carta Democrática Interamericana, que es —según lo ya señalado— interpretación auténtica de la Carta de la OEA y de la propia Convención Americana, no podía menos que disponer en su art. 1, en consecuencia, que: “los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”. No puede obviar, asimismo, la sistematización que hace de la democracia en sus arts. 3 y 4, retomando los predicados de la Declaración de Santiago de 1959,<sup>(28)</sup> al declarar los elementos esenciales de la democracia y determinar los componentes fundamentales del ejercicio democrático.

En defecto de los primeros, la democracia deja de ser lo que es *ipso iure*, es decir, cuando faltan el respeto a los derechos humanos, el acceso y ejercicio del poder conforme al Estado de derecho, la celebración de elecciones libres y justas, el régimen plural tanto de partidos como de organizaciones políticas, y, lo que es invariable, la separación e independencia de los poderes públicos.

A falta de los segundos, la democracia y su constitución, como lo dice la Carta Democrática, sufren alteraciones graves que afectan a la legitimidad del desempeño democrático y ya no a la legitimidad originaria, a saber, cuando menguan la transparencia gubernamental, la probidad, el principio de responsabilidad por la gestión pública, el respeto a los derechos sociales, la libertad de expresión y de prensa: que también es elemento esencial de la democracia, la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado al poder civil constituido y, de nuevo, lo que es vertebral a la existencia pero también al ejercicio de la democracia: el respeto al Estado de Derecho.

(27) Ver art. 3,d de la Carta de la OEA (1948), reformada por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos "Protocolo de Buenos Aires", suscrito el 27 de febrero de 1967, en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria, por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos "Protocolo de Cartagena de Indias", aprobado el 5 de diciembre de 1985, en el decimocuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos "Protocolo de Washington", aprobado el 14 de diciembre de 1992, en el decimosexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, y por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos "Protocolo de Managua", adoptado el 10 de junio de 1993, en el decimonoveno período extraordinario de sesiones de la Asamblea General.

(28) Se la conoce, según su texto, como la Declaración de Santiago de Chile, citada *supra*.

Expresa la democracia, entonces, como evidente derecho humano integrador y en conclusión, el derecho de todos a todos los derechos humanos y su garantía institucional, doméstica y supranacional.

## 2. Democracia y Estado de derecho

En el contexto que fija la hermenéutica de la democracia para el aseguramiento dentro de ésta del respeto y la garantía de los derechos humanos, surgen —como primera exigencia sustantiva o la primera que, en términos prácticos, aborda la jurisprudencia de San José— el amparo y el *habeas corpus*: garantías judiciales por excelencia, según la Corte, para la preservación de la legalidad en una sociedad democrática.

El *dictum* correspondiente se origina en la sentencia del “Caso Neira Alegría vs. Perú” de 1995.<sup>(29)</sup> Anteriormente, en el ámbito de lo contencioso, la Corte se expide sobre la “cuestión democrática” desde 1987 hasta dicho año sólo en términos nominales y en cuatro oportunidades: en los Casos de Honduras, en los Casos de Suriname y a propósito de una resolución en el “Caso Maqueda vs. Argentina”, relativa a la aplicación de la Ley de Defensa de la Democracia (23.077) dictada durante la administración del presidente Raúl Alfonsín.

Luego de fijar y de reiterar el papel crítico del amparo y del *habeas corpus*, la Corte extrema su significación previniendo, desde el “Caso Loaiza Tamayo vs. Perú” de 1997, que no pueden ser suspendidos ni siquiera en situaciones de emergencia constitucional.<sup>(30)</sup> La suspensión de las garantías en modo alguno implica o puede significar una suspensión temporal del Estado de derecho, lo dice la Corte en su OC-8/87.

La jurisprudencia *in comento*, siguiendo al pie las disposiciones del Pacto de San José y narrando lo alegado entonces por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, hace presente que la norma del art. 27 sobre suspensión de garantías en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad de un Estado Parte, si bien prohíbe, textualmente, sólo la suspensión de las garantías judiciales correlativas a los derechos que no pueden ser suspendidos, como el derecho a la vida o el derecho a la integridad y a la libertad personales, a la par recuerda que la interpretación de tal dispositivo ha de hacerse con suje-

---

(29) Serie C, n° 20, párr. 82.

(30) Serie C, n° 33, párr. 50.

ción a las exigencias del ejercicio efectivo de la democracia representativa y la preservación de los valores superiores de la sociedad democrática.<sup>(31)</sup>

De modo que, en desarrollo extensivo de tal previsión y a la luz de los criterios ya señalados, la Corte sostiene que el *habeas corpus*, en lo particular, adquiere su mayor significación para los derechos susceptibles de suspensión durante la emergencia: como el derecho a la libertad personal. Al respecto explica que si la suspensión de las garantías no puede exceder la medida de lo necesario para atender legítimamente una emergencia, mal puede predicarse la ausencia de controles judiciales que permitan, conforme a la legalidad excepcional, determinar si una medida de restricción de derechos teóricamente procedente desborda los límites de temporalidad, razonabilidad, necesidad y proporcionalidad que hacen parte de las justas exigencias de una sociedad democrática.<sup>(32)</sup>

La enseñanza, en síntesis, no se hace esperar. La tutela judicial efectiva de los derechos humanos no es separable del derecho a las garantías judiciales, de donde las normas de los arts. 25 y 8 de la Convención han de ser interpretadas de conjunto y, a la luz del art. 29, que limita toda interpretación del Pacto al aseguramiento de otros derechos inherentes a la persona humana o “que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno”.<sup>(33)</sup>

“El concepto de derechos y libertades y, por ende, el de sus garantías, [se considera, según la Corte] inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira”.<sup>(34)</sup> El amparo y el *habeas corpus*, por ende, son parte “de aquellas garantías judiciales indispensables para la protección de varios derechos cuya suspensión está vedada(...)” y sirven, cabe repetirlo, a tenor de la Opinión Consultiva *supra* mencionada, “para preservar la legalidad en una sociedad democrática”.<sup>(35)</sup>

A partir de entonces y hasta su posterior fallo de 2006, en el “Caso Ximenes Lopes vs. Brasil”, la jurisprudencia recuerda “la obligación de los Estados de garantizar a todas las personas bajo su jurisdicción un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales”.<sup>(36)</sup>

(31) Serie A, n° 8, párrs. 12 y 20.

(32) Serie A, n° 9.

(33) Serie C, n° 36, párrs. 96, 101 y 102. En el mismo sentido, Serie C, n° 140, párrs. 49 y 58.

(34) Serie A, n° 8, párr. 26.

(35) Serie A, n° 9, párr. 33.

(36) Serie C, n° 97, párr. 52.

Y dice que “no basta con la existencia formal de los recursos, sino que éstos deben ser efectivos, es decir, deben ser capaces de producir resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados en la Convención”.<sup>(37)</sup> Dicha garantía, la de un “recurso sencillo, rápido y efectivo” según los términos convencionales y lo establecido *vgr.* en la sentencia del “Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala”, en 2000, en suma, constituye “uno de los pilares básicos, no solo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática”.<sup>(38)</sup>

La Corte de San José alcanzó a construir, sobre sus anteriores consideraciones, la célebre tesis de la “tríada”, desarrollada inicialmente en la OC-8/87 y reiterada sucesivamente hasta la OC-18/03, a cuyo tenor “[e]n una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros”.<sup>(39)</sup> Lo que implica, *mutatis mutandi*, afirmar que “el principio de la legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho son inseparables”, conforme a los términos que constan en la primera Opinión citada en este párrafo.<sup>(40)</sup>

### 3. Transiciones políticas e institucionalidad democrática

La evaluación de los estándares democráticos por la Corte Interamericana no se reducen a lo nominal u operativo ni dejan de tener en cuenta la circunstancia histórica y social de cada uno de los Estados Partes en la Convención.

El juez Piza Escalante, fallecido, en el voto que acompañara a la OC-4/84, refiriéndose a la no discriminación y al reclamo de justificaciones objetivas y razonables para el tratamiento diferenciado de las personas y que han de ser evaluadas —tales justificaciones— a la luz de los principios prevalentes en sociedades democráticas, a saber: finalidades legítimas, proporcionalidad y relación entre medios y fines, ambos legítimos, dice bien que no han de ignorarse en el escrutinio judicial democrático: “los datos

---

(37) Serie C, n° 149, párr. 192.

(38) Serie C, n° 70, párr. 191.

(39) Serie A, n° 18, voto juez Abreu Burelli, párr. 4.

(40) Serie A, n° 8, párr. 24.

de hecho y de Derecho que caractericen la vida en sociedad en el Estado, que en calidad de parte, responde de [una] medida impugnada".<sup>(41)</sup>

De cara a la realidad latinoamericana dominante, signada tanto por la violencia y el espíritu autoritario como por la reiteración de los atentados al derecho a la vida y a la integridad personal, la Corte, por lo mismo, es muy sensible a las llamadas "transiciones democráticas" y sus necesidades. De allí que aborde tres aspectos centrales sobre la cuestión democrática y acerca de los que fija criterios relevantes.

El primero tiene que ver con las amnistías y la lucha en contra del terrorismo. El juez García Ramírez, en voto que acompaña en 1998 a la sentencia del "Caso Castillo Páez vs. Perú", hace presente la validez de las amnistías para el restablecimiento de la paz y el rescate del hilo democrático cuando ha sido fracturado, pero sin dejar de advertir que, a la luz de la Convención, lo censurable son las auto-amnistías; no las "que resultan de un proceso de pacificación con sustento democrático", según los términos del "Caso Barrios Altos vs. Perú" de 2001.<sup>(42)</sup>

Ramírez señala, textualmente, lo siguiente:

"Cabe distinguir entre las llamadas 'autoamnistías', expedidas en favor de quienes ejercen la autoridad y por éstos mismos, y las amnistías que resultan de un proceso de pacificación con sustento democrático y alcances razonables, que excluyen la persecución de conductas realizadas por miembros de los diversos grupos en contienda, pero dejan abierta la posibilidad de sancionar hechos gravísimos, que ninguno de aquellos aprueba o reconoce como adecuados".<sup>(43)</sup>

Añade, sí, la intangibilidad en tales circunstancias del derecho a la verdad, que no sólo beneficia a las víctimas o a los familiares de las víctimas de violaciones de derechos humanos, sino que es también un derecho colectivo, como se afirma en el fallo dictado en 2000 en el "Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala". El derecho a la verdad, lo recuerda García Ramírez: "acoge una exigencia legítima de la sociedad a saber lo sucedido, genérica o

(41) Serie A, n° 4, voto, párr. 10. Lo mismo, Serie A, n° 18, párr. 90, Serie C, n° 127, voto juez García Sayán, párr. 7.

(42) Serie C, n° 43, voto García R., párr. 9. En igual sentido, Serie C, n° 75, voto juez García Ramírez, párr. 10.

(43) Serie C, n° 75, voto juez García Ramírez, párr. 10.

específicamente, en cierto período de la historia colectiva, regularmente una etapa dominada por el autoritarismo, en la que no funcionaron adecuada o suficientemente los canales de conocimiento, información y reacción característicos de la democracia".<sup>(44)</sup>

Para el pleno de la Corte, por consiguiente, tales leyes de autoamnistía, por incompatibles con la Convención Americana, "carecen de efectos jurídicos y no pueden seguir representando un obstáculo para la investigación" de los hechos criminales graves que estuvieran en su origen y las hayan motivado.<sup>(45)</sup>

En cuanto al terrorismo, que la Corte entiende como una práctica criminal no exclusiva de los Estados —como lo ha querido sostener la doctrina jurídico internacional auspiciada por el marxismo y validada por el profesor moscovita Igor Karpets—<sup>(46)</sup> afirma que "un Estado 'tiene el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad'(...); aunque debe ejercerlos dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permiten preservar tanto la seguridad pública como los derechos fundamentales de la persona humana".<sup>(47)</sup> Lo esencial reside, según tal jurisprudencia, que mejor se expresa en el voto de García Ramírez agregado al "Caso Maritza Urrutia vs. Guatemala" de 2003, en despejar el falso dilema entre el respeto a los derechos humanos y la seguridad pública o nacional. El combate enérgico contra los delitos, incluidos los que ponen en peligro la subsistencia de la misma sociedad, no se puede hacer "con menoscabo del Estado de Derecho, el sistema democrático y los derechos esenciales de los ciudadanos".<sup>(48)</sup>

Se trata, en concreto, de tener presente la regla de oro o el parte aguas entre la democracia y las dictaduras reales o encubiertas: sólo "la legitimidad de los medios justifica el fin alcanzado",<sup>(49)</sup> tal y como reza la OC-16/99, y además, según los términos de la jurisprudencia europea, ha de haber "una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin que se busca llevar a cabo".<sup>(50)</sup> O como lo precisa otra vez

---

(44) Serie C, n° 70, voto, párr. 19.

(45) Serie C, n° 75, párr. 44.

(46) KARPETS, IGOR, *Delitos de carácter internacional*, Moscú, Editorial Progreso, 1983.

(47) Serie C, n° 52, párr. 89.

(48) Serie C, n° 103, voto, párr. 6.

(49) Serie A, n° 16, voto García R., párr. 9.

(50) Serie A, n° 18, párr. 90. Lo mismo, Serie A, n° 4, voto Piza, párr. 12.

García Ramírez, en su voto anejo a la OC-18/03: “el fin plausible no justifica el empleo de medios ilegítimos”.<sup>(51)</sup>

La Corte Interamericana, dadas sus competencias limitadas, pues únicamente le corresponde determinar la responsabilidad internacional de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos sin avanzar hacia el establecimiento de responsabilidades penales individuales, admite que el juzgamiento que hace de las acciones u omisiones estatales en modo alguno puede interpretarse como justificativo de la violencia terrorista ejercida por grupos no estatales, la cual, antes bien, “merece el más enérgico rechazo” y ha de ser castigada por la “jurisdicción nacional”.<sup>(52)</sup>

El segundo aspecto o la segunda línea argumental sustantiva sobre la cuestión democrática y las transiciones, en orden a la jurisprudencia de la Corte, tiene que ver con el funcionamiento y las competencias de las distintas ramas del poder público. La indispensable “coherencia” funcional de éstas en sus relaciones mutuas y con vistas a las obligaciones internacionales sobre derechos humanos asumidas por el Estado, es recordada de modo preferente por el juez Pacheco Cisneros, en la OC-15/97 sobre los Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.<sup>(53)</sup>

En lo atinente a la función ejecutiva, subraya la Corte la debida “subordinación de los organismos de seguridad —las Fuerzas Armadas y de Policía— a las normas del orden constitucional democrático”, en particular, la sujeción de los organismos y actividades de inteligencia a los tratados internacionales de derechos humanos.<sup>(54)</sup>

La jurisprudencia recuerda, puntualmente, que así como una eventual suspensión de garantías carecería de legitimidad si se la usa para atentar contra el sistema democrático, como lo dice la OC-8/87,<sup>(55)</sup> ha de tenerse presente que la protección de los derechos de los detenidos, según lo indica la OC-16/99 relativa al Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular, es “una piedra angular en la consolidación de la democracia”.<sup>(56)</sup>

---

(51) Serie A, n° 18, voto, párr. 41.

(52) Serie C, n° 52, párrs. 89 y 90.

(53) Serie A, n° 15, voto, párr. 30.

(54) Serie C, n° 101, voto juez García Ramírez, párr. 48.

(55) Serie A, n° 8, párr. 20.

(56) Serie A, n° 16, párr. 26.

En la sentencia del “Caso López Álvarez vs. Honduras” de 2006, la Corte vuelve sobre el asunto: “Una persona ilegalmente detenida se encuentra en una situación agravada de vulnerabilidad, de la cual surge un riesgo cierto de que se le vulneren otros derechos, como el derecho a la integridad física y a ser tratada con dignidad”. El detenido, según esta jurisprudencia, ve restringido su derecho a la libertad personal, pero no puede verse desnudado de derechos que le son inherentes y en virtud de lo cual cualquier restricción sólo se justifica “cuando es absolutamente necesaria en el contexto de una sociedad democrática”.<sup>(57)</sup>

El privado de libertad debe contar con la garantía del Estado para el desarrollo de “una vida digna” y para el ejercicio de los derechos “cuya restricción no es consecuencia necesaria de la privación de libertad”.<sup>(58)</sup>

La legislatura se encuentra igualmente atada en el desempeño de sus funciones constitucionales a las justas exigencias de la democracia y a los dictados de la Corte Interamericana, visto que “la sola determinación del poder público no basta para restringir” los derechos humanos, según lo advierte la OC-6/86 sobre la expresión leyes en el art. 30 de la Convención Americana.<sup>(59)</sup>

Así como los derechos humanos reconocidos, sea por la Convención, sea por los ordenamientos constitucionales de los Estados, no pueden ser restringidos más allá de los límites previstos por el Pacto de San José y en sus compatibilidades con la democracia, cualquier medida en tal sentido sólo puede alcanzarse mediante leyes, que no es “sinónimo de cualquier norma jurídica”. Han de ser adoptadas, lo dice la Corte, “por órganos democráticamente elegidos y constitucionalmente facultados” (Principio de la reserva legal, OC-6/86), ceñida [la susodicha ley] al bien común como parte del orden público del Estado democrático, cuyo fin principal es “la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad”, según el texto de la Declaración Americana.<sup>(60)</sup>

La función legislativa no puede realizarse *legibus solutus*, no puede ser arbitraria ni derivar de un arropamiento por mayorías coyunturales. En una

---

(57) Serie C, n° 141, párr. 104.

(58) Serie C, n° 141, párr. 167.

(59) Serie A, n° 6, párr. 26.

(60) Serie A, n° 6, párrs. 26, 29 y 35.

democracia verdadera la mitad más uno no puede cargarse legítimamente los derechos de la mitad menos unos de los ciudadanos.<sup>(61)</sup>

El juez García Ramírez, en su voto anexo a la OC-17/02 sobre la “Condición jurídica y derechos del niño”, ha dicho bien que la legislación no está sujeta “al libre arbitrio del legislador” cuando define hipótesis normativas y determina sus consecuencias.<sup>(62)</sup>

La democracia, el Estado de derecho, las libertades, los derechos humanos y las garantías: “son valores que entran en juego al confrontarse el poder público con el individuo”, en especial si se trata de un delincuente, de un marginal o de un desvalido.<sup>(63)</sup>

En el arbitrio de las posibilidades normativas, visto que todas inciden sobre los derechos de las personas, el legislador no puede situarse al margen de los criterios de necesidad social y colectiva; de necesidad imperiosa: pues se intenta satisfacer con la ley un interés público que prepondera legítimamente y por razón de la misma democracia; de proporcionalidad o adecuación de cualquier restricción normativa de derechos al interés que la justifica y al exclusivo logro de su objetivo legítimo; de especificidad, dado que las restricciones normativas han de ser expresas y taxativas como de interpretación restrictivas; de razonabilidad como de congruencia entre los medios y los fines de la legislación, según puede leerse, *mutatis mutandi* y contextualmente, ora en la OC-5/85, ora en la sentencia del “Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú” de 2001, sea en la del “Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica” de 2004.

Por ende, entre varias opciones y por reclamo de las justas exigencias de la democracia, el legislador tiene la obligación impretermitible, bajo riesgo de afectar en su legitimidad las leyes que dicta, de optar por la forma o medio que menos afecte el núcleo de los derechos humanos reconocidos o inherentes a la persona o que se desprenden de la forma democrática representativa de gobierno.

No huelga referir como último aspecto relativo a la función de los parlamentos democráticos, el tratamiento dado por la Corte, en 2001, a los denominados “juicios políticos” realizados en sede parlamentaria. Con apego a la Convención Americana, se encuentran viciados si con ellos se

(61) Serie C, n° 219, párr. 197.

(62) Serie A, n° 17, voto, párr. 2.

(63) Serie A, n° 17, voto, párr. 7.

intenta controlar, como lo alegara la Comisión, “el ejercicio de la jurisdicción(...) constitucional” o “ejercer presión contra [los] magistrados”. Ello, de suyo, representa una interferencia ilegítima en la función de los jueces, con claro debilitamiento del sistema democrático de gobierno.<sup>(64)</sup>

La Corte, casi haciendo suya la reflexión del Tribunal Constitucional peruano, en cuanto a que no es objetable que un parlamento ejerza como acto privativo, según su respectiva Constitución, destituir altos funcionarios dentro del marco de las llamadas “cuestiones políticas no justiciables”, afina tal previsión observando que la potestad judicial política no es ilimitada o arbitraria en los parlamentos democráticos; ha de ser razonable y, por lo mismo, quedar sujeta al control judicial ordinario y constitucional para los supuestos en los que se “denote una manifiesta trasgresión” de las garantías del debido proceso legal o del citado principio de razonabilidad.<sup>(65)</sup>

El Tribunal interamericano, por consiguiente, declara que “la destitución de los magistrados y la omisión... de designar a los sustitutos” conculca erga omnes el control jurisdiccional democrático, vale decir, “el examen de la adecuación de la conducta del Estado a la Constitución”.<sup>(66)</sup>

La administración de justicia democrática, en fin, está igualmente limitada: no sólo por los derechos al debido proceso y la tutela judicial efectiva previstos en la Convención, ambos atados y relacionados funcionalmente y cuya falta, cabe destacarlo, subyace en la mayoría de las denuncias sobre violaciones a los derechos humanos conocidas por los órganos del Pacto de San José.

Sin mengua de los principios clásicos de reserva legal, de legalidad o primado de las normas (Estado de derecho) y de no retroactividad de las leyes, de independencia y autonomía judiciales, de juez natural, de aseguramiento de un recurso judicial sencillo, breve y expedito para la tutela de los derechos como pilar básico de la Convención, la Corte, en varias de sus decisiones contenciosas y en su más reciente sentencia en el “Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia” de 2006, hace un primer deslinde al afirmar el carácter excepcional y restrictivo que ha de asignársele a la justicia militar.<sup>(67)</sup> Nunca debe alcanzar a los civiles afectándoles en sus jueces naturales, pues —como lo explica el Juez Roux en el fallo del “Caso

---

(64) Serie C, n° 71, párr. 64.

(65) Serie C, n° 71, párr. 95.

(66) Serie C, n° 71, párr. 112.

(67) Serie C, n° 140, párr. 182. Asimismo, Serie C, n° 68, párr. 117; Serie C, n° 69, párr. 113; Serie C, n° 119, párr. 142; Serie C, n° 135, párr. 139.

Castillo Petruzzi vs. Perú” dictado en 1999— tal práctica “atenta contra el principio democrático de la división de poderes” y afecta nocivamente “la estructura y funcionamiento de porciones más amplias de la institucionalidad democrática”.<sup>(68)</sup>

Luego insiste en varios aspectos cruciales para la justicia en general, y para la justicia penal en lo particular:

- a. La presunción de inocencia como fundamento de las garantías de los derechos en la democracia;
- b. El consenso acerca de la disminución de la prisión preventiva como exigencia mínima del sistema penal en una sociedad democrática, visto que tal medida “es la más severa que se pueda aplicar”,<sup>(69)</sup> y riñe con la presunción de inocencia y con los principios de necesidad y proporcionalidad democráticas, según lo indica el fallo en el “Caso del Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay”, de 2004;
- c. La verificación cuidadosa por los jueces, como lo recuerda el “Caso De la Cruz Florez vs. Perú”, de 2004, de la efectiva existencia de las conductas ilícitas, dado que las sanciones en la democracia deben ser graduales, proporcionadas y adoptarse con estricto respeto a los derechos de la persona;
- d. La importancia de la publicidad de los procesos, como esencial a los sistemas penales acusatorios y al mismo régimen de garantías de los derechos, como se lee en el “Caso Palamara Iribarne vs. Chile”, de 2005, y que admite como excepción la protección de la niñez, según los términos de la OC-17/02 sobre “La condición jurídica y derechos del niño”;
- e. El cuidado —tanto por los jueces como por los órganos de policía— del tratamiento debido de los detenidos, sus derechos a la vida y a la integridad personal —inderogables— y cuyas condiciones dignas de reclusión, como lo declara la Corte en el “Caso Montero Aranguren vs. Venezuela”, de 2006, no admite en el Estado el “alegato de las dificultades económicas”;<sup>(70)</sup>
- f. Finalmente, como lo señala, entre otras, la sentencia de reparaciones del “Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala”, de 2002, el entendimiento de la justicia, en su publicidad señalada y en su función de alcanzar el desagravio y la reparación de las violaciones a los derechos humanos, como “servicio a la verdad”<sup>(71)</sup> y al “derecho a la verdad”<sup>(72)</sup> judicial: expediente para la preservación de los valores democráticos y para la prevención de las des-

(68) Serie C, n° 52, voto, párr. 4.

(69) Serie C, n° 112, párr. 228.

(70) Serie C, n° 150, párr. 85.

(71) Serie C, n° 91, voto juez García Ramírez, párr. 3.

(72) Serie C, n° 70, párr. 201.

viaciones en el ejercicio de la democracia y el funcionamiento del Estado de Derecho.

#### 4. Igualdad, no discriminación y justicia penal democrática

La salvaguarda del principio de igualdad y no discriminación ante la ley, en la ley y en la aplicación de la ley, es motivo de preocupación de la Corte Interamericana.

Se ha referido al asunto desde su OC-4/84 —sobre la modificación de la Constitución de Costa Rica— y en las OC-17/02 y OC-18/02, por tratarse de derechos que derivan directamente de “la unidad de dignidad y naturaleza de la persona”.<sup>(73)</sup> Pero aclara que no todo tratamiento distinto atenta contra la regla siempre y cuando venga respaldado por una justificación objetiva y una medida razonable que opere como justificación, a la luz de los principios prevalecientes en sociedades democráticas en su práctica jurídica, y a la luz de los aspectos “fácticos que caracterizan la vida de la sociedad”<sup>(74)</sup> respectiva, a saber, lo repetimos: finalidades legítimas y proporcionalidad de medios y fines.

La Corte, todavía más, abordando el asunto de la penas dispuestas por la ley para los delitos, incluidos los que atentan directamente contra la democracia, ha delineado las exigencias de la justicia penal democrática, que no sólo prescribe la ya citada restricción de la justicia militar, sino que apunta cada vez menos al expediente punitivo como regla y más a su disposición como *ultima ratio*. En el “Caso Flores vs. Perú”, de 2004, García Ramírez insiste en que la Corte no es contraria a la tipificación de delitos. Aún más, desde el “Caso Hilarie, Constantine vs. Trinidad y Tobago”, de 2002, al comentar sobre el régimen penal moderno de raíz democrática y garantista, y a propósito de las tipificaciones, recuerda la distinción indispensable entre “delitos graves” como el homicidio y “delitos más graves”, “de insuperable gravedad” y “de insuperable punición”,<sup>(75)</sup> casi para enfatizar que la impunidad, como se dijera en un peritaje anejo a la sentencia de reparaciones del “Caso Molina Thiessen vs. Guatemala”, de 2004, lleva al “descrédito de la democracia”.<sup>(76)</sup>

---

(73) Serie A, n° 4, párr. 56.

(74) Serie A, n° 18, párr. 90.

(75) Serie C, n° 94, voto, párr. 9.

(76) Serie C, n° 109, párr. 30 f.

Lo esencial para la jurisprudencia interamericana, sin embargo, es que se tenga en cuenta “la gradación adecuada de las reacciones punitivas” como reclamo de toda sociedad democrática, según se lee en el fallo del “Caso Caesar vs. Trinidad”, de 2005.<sup>(77)</sup>

En este orden, como lo declara el Tribunal en el “Caso Fermín Ramírez vs. Guatemala”, en 2005 y cabe reiterarlo, preponderan las garantías “que informan el debido proceso y significan el límite [estricto] a la regulación del poder penal estatal en una sociedad democrática”,<sup>(78)</sup> amén del principio de legalidad objetiva —fundado en el acto o hecho propio y no en la idea de la peligrosidad— en tanto que elemento de la persecución penal en la democracia.<sup>(79)</sup>

## 5. La libertad de expresión, piedra angular de la democracia

No profundizo sobre la libertad de pensamiento y de expresión, de la cual se ocupa la Corte de un modo preferente desde su fundación y en su jurisprudencia contenciosa y consultiva, a punto tal de reconocerla como “piedra angular en la existencia de una sociedad democrática”.<sup>(80)</sup>

La misma Carta Democrática Interamericana la dispone como elemento esencial de la existencia de la democracia, por ser un derecho humano, y como componente fundamental del ejercicio democrático. Es, por así decirlo, el derecho que logra vertebrar al plexo de todos los derechos humanos justificándolos sustantivamente, pues permite que el derecho a la vida, el primero de todos, pueda entenderse como derecho a la vida humana y no sólo biológica; amén de que le da textura, juntamente, al derecho de toda persona al desarrollo de su personalidad, permitiéndole avanzar desde su condición inicial como individuo —uno y único— hacia su realización, como persona, en la “otredad”.

Basta decir, al respecto, que la jurisprudencia interamericana es extensa en lo concerniente a los temas de acceso a la información, y respecto de la censura previa como eliminación radical de la libertad *in comento*, del derecho al silencio y a la verdad, de las informaciones veraces o inexactas o agravantes, de la llamada libertad de expresión procesal, de la unidad

(77) Serie C, n° 123, voto, párr. 34.

(78) Serie C, n° 126, párr. 78.

(79) Ídem, párr. 94.

(80) Serie A, n° 5, párr. 70.

sustantiva de la opinión y la información, del derecho a la lengua, de la formación de la opinión pública y el honor de los funcionarios, del periodismo y los medios de comunicación, entre otros asuntos relevantes. Son emblemáticas tanto las OC-5/85 sobre Colegiación Obligatoria de Periodistas y OC-7/87 sobre el Derecho de Rectificación y Respuesta, como los fallos contenciosos en los "Casos La última tentación de Cristo vs. Chile", de 2001, "Ivcher Bronstein vs. Perú", del mismo año, "Herrera Ulloa vs. Costa Rica" y "Ricardo Canese vs. Paraguay", ambos de 2004, "Palamara Iribarne vs. Chile, de 2005" y, en 2006, "Claude Reyes vs. Chile".

La materia reclama de una exposición particular y a profundidad, dada su influencia directa sobre la vida democrática en su conjunto, la transparencia democrática, la celebración de elecciones, la participación como el pluralismo y la tolerancia democráticas. Valga, a todo evento, como apretada síntesis de las líneas más importantes de la jurisprudencia y dentro de los límites de este escrito, mencionar algunos aspectos puntuales pero determinantes.

La Convención y la jurisprudencia de la Corte están atadas a la Doctrina de *Blackstone* o de responsabilidades ulteriores. No cabe la tutela preventiva en materia de libertad de expresión y ella no está prevista normativamente. Es un sacrificio que la sociedad y sus miembros rinden en favor de la democracia como sistema y como derecho, pues sin aquélla el resto de los derechos mengua por ausencia de su mayor garantía: el control por la opinión pública.

La jurisprudencia constitucional española, a la que adhiere en partes el criterio ilustrado del constitucionalista argentino Gregorio Badeni,<sup>(81)</sup> dice bien que la protección especial de la que es objeto esta libertad no está dictada en beneficio de los periodistas y comunicadores en general, sino de la misma democracia; porque la formación de la opinión pública, que se alcanza con la libertad de expresión y de prensa, "es una función constitucional, que forma parte del sistema de pesos y de contrapesos de la democracia",<sup>(82)</sup> según el criterio del juzgador hispano.

No es un accidente que la antigua libertad de imprenta esté situada tanto en los orígenes mismos de la República y del Estado moderno democráti-

---

(81) BADENI, GREGORIO, "La despenalización de la injuria", en *Revista Jurídica La Ley*, Buenos Aires, 1 de septiembre de 2005.

(82) STC 176/95 del 11 de diciembre, FJ2, en GUI MORI, TOMÁS, *Jurisprudencia constitucional 1981-1995*, Madrid, Civitas, 1997.

co como de su secularización ni que sea el centro neurálgico, como objeto de debate, de las Revoluciones Francesa, Americana y Gaditana.<sup>(83)</sup>

Así las cosas, las responsabilidades ulteriores —que han de ser taxativas, estar previstas por una ley democrática de interpretación restrictiva y sujetas a los criterios de no censura ni de inducción indirecta a ella, de necesidad, de necesidad imperiosa y de proporcionalidad; léase ser acordes a las justas exigencias del Bien Común en una sociedad democrática— han de estar orientadas, ora al aseguramiento del derecho o la reputación de los demás, ora al sostenimiento de la seguridad nacional o el orden público.

En cuanto a lo último, ya he señalado lo que entiende el Tribunal de San José por seguridad y orden público: noción distinta de la seguridad del Estado y que apunta al régimen de garantías de los derechos humanos como teleología de la democracia.

Ahora bien, en cuanto a la posible colisión entre el derecho a la libre expresión y el derecho al honor o la intimidad, la Corte aclara que los motivos que inspiran las responsabilidades ulteriores nunca pueden entenderse como excepciones al derecho a la expresión libre ni como derechos sobrepuestos a éste. La preferencia por uno u otro derecho, en doctrina hecha propia por los jueces interamericanos e inspirada en la establecida por la Corte Europea, depende de las particularidades de cada caso y de la aplicación del método de balance: de apreciar si se está en presencia o no de expresiones concernientes al escrutinio democrático, incluso tratándose de expresiones ofensivas e irritantes, y si se refieren o no a actores públicos, no sólo a los miembros del Estado o a los afectados por la prolongación de las funciones de éste.

En tal sentido, como lo aprecia la Corte en el “Caso Ricardo Canese” mencionado, no es que no cuente el derecho al honor de los funcionarios, sino que el mismo debe protegerse “de manera acorde con los principios del pluralismo democrático”.<sup>(84)</sup>

Por virtud de lo anterior, en sus más recientes pronunciamientos la Corte aboga por la despenalización de los delitos de opinión y de desacato, de la difamación, de la injuria, de la calumnia. Considera que “el derecho pe-

(83) Ver nuestro libro, *La libertad de expresión: de Cádiz a Chapultepec*, Caracas/Miami, UCAB/SIP, 2002.

(84) Serie C, n° 111, párr. 100.

nal es el medio más restrictivo y severo... y no cumple con el requisito de necesidad en una sociedad democrática".<sup>(85)</sup>

Por ende, la protección de la reputación de quienes hacen parte de la vida pública, incluidos los particulares que se han involucrado en "asuntos de interés público",<sup>(86)</sup> por ende y en criterio de la Corte Interamericana, ha de ser canalizada por los predios de la responsabilidad civil legalmente acotada, como lo indica la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión<sup>(87)</sup> de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y con sujeción a los límites previstos en el art. 13 de la Convención Americana.

## 6. Derechos políticos, de propiedad y de propiedad comunal

Paradójicamente, tratándose de la "cuestión democrática", es sólo en el año 2005, y después de un desarrollo jurisprudencial que cubre casi cinco lustros, que la Corte Interamericana se ocupa del tratamiento de los derechos políticos. Lo hace en buena hora para definir, con base en la progresividad interpretativa, los nuevos desafíos de la democracia en cuanto a sus enunciados elementos esenciales, a su legitimidad de origen y a de sus vínculos con el desempeño democrático.

En el "Caso Yatama vs. Nicaragua" de 2005, cuyo debate introduce la noción de democracia comunitaria, y al precisar la Corte, de seguidas, que la democracia representativa es determinante en el sistema del que hace la Convención o Pacto de San José, se trae a colación las normas de la Carta de la OEA sobre la democracia y se descubre en su validez prescriptiva—como lo hace en su amplio voto el Juez García Sayán— los estándares internacionales que, sobre la democracia y su ejercicio efectivo, fija la novísima Carta Democrática Interamericana.

Haciendo regla las normas de este último texto internacional que disponen que la "participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo" es un derecho y una responsabilidad, según el tenor del art. 6 y conforme al art. 2 *ejusdem*, donde reza que la participación refuerza y profundiza "la democracia representativa", la Corte extrae una enseñanza innovadora.

---

(85) Ídem, párr. 104.

(86) Ídem, párr. 98.

(87) Numeral 10 de la Declaración, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su 108º Período de Sesiones, en Washington D.C., octubre de 2000.

En el fallo de marras reconoce el derecho a la participación política de las comunidades indígenas, por poseer formas de organización tradicionales y propias. En tal sentido, sostiene que “no existe disposición en la Convención Americana que permita sostener que los ciudadanos sólo pueden ejercer el derecho a postularse como candidatos a un cargo electivo a través de un partido político”<sup>(88)</sup> y, por lo mismo, en su criterio, “la participación en los asuntos públicos de organizaciones diversas de los partidos (...), es esencial para garantizar la expresión política legítima y necesaria cuando se trata de grupos de ciudadanos que de otra forma podrían quedar excluidos de esa participación...”<sup>(89)</sup> Yendo más allá, el Juez Jackman, a propósito del derecho de elegir y de ser elegido, que viene atado en algunas constituciones a la membresía y/o la postulación de un partido o de varios partidos, observa que tal derecho político, según los términos de la Convención, lo tiene el individuo, el ciudadano y no un grupo.

Pero la Corte no se queda en el eventual intento de renovar la democracia en su perspectiva liberal, sino que la profundiza vinculándola a la democracia social, como lo hace la Carta Democrática al fijar el carácter interdependiente “entre la democracia y el desarrollo económico y social”: conceptos que, según ésta, se refuerzan mutuamente.<sup>(90)</sup>

Luego de que el Juez Salgado Pesantes, ex Presidente de la Corte (voto en el “Caso de la Comunidad Mayagna vs. Nicaragua”, de 2001) lo insinúe como tema pertinente, la Corte se expide, por lo mismo, acerca del derecho a la propiedad privada consagrado por el art. 21 de la Convención.

Dice al respecto, que el uso y goce de la propiedad individual se encuentra subordinado al interés social pero no puede ser menoscabado, como tal derecho y en consonancia con la doctrina tradicional, sin que medien una justa indemnización, razones de utilidad pública o interés general, y en los casos y formas prescritas por la ley. Pero dispone —he aquí la innovación— su conciliación necesaria —y dentro de los parámetros anteriores— con el complejo asunto del “derecho histórico”<sup>(91)</sup> de las comunidades indígenas “a las tierras tradicionales”.<sup>(92)</sup>

(88) Serie C, n° 127, párr. 215.

(89) Ídem, párr. 217.

(90) Art. 11.

(91) Serie C, n° 127, párr. 124.

(92) Serie C, n° 146, párr. 138.

Los casos líderes sentenciados hasta hoy vs. Paraguay son el "Caso de la Comunidad Indígena Yakye Aza", de 2005 y 2006, y el "Caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaya", de 2006.

En consecuencia, luego de reiterar las exigencias de legalidad, necesidad y proporcionalidad indispensables para la procedencia de las expropiaciones en una democracia, por tratarse de restricciones a derechos humanos reconocidos, admite la categoría de la "propiedad comunal indígena"<sup>(93)</sup> como distinta y no excluyente, fundándose para ello en los objetivos legítimos de la democracia: entre otros "el objetivo colectivo de preservar las identidades culturales en una sociedad pluralista".<sup>(94)</sup> Mas, como lo agrega en su voto el Juez Abreu Burelli, ha de tenerse en cuenta que el citado derecho a la identidad cultural, y sus consecuencias sobre la propiedad, pueden estar sujetos a las mismas limitaciones de los demás derechos humanos con vistas a las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática.

Finalmente, emergen de la jurisprudencia interamericana dentro un igual contexto dos dictámenes sugestivos y apropiados para un cuidadoso estudio doctrinal. Uno se centra en el derecho a una pensión nivelada ("Caso de los 5 pensionistas vs. Perú" de 2003), invocándose para ello el Protocolo de San Salvador sobre derechos económicos, sociales y culturales, y, el otro, en el derecho al respeto de la vida privada y familiar y del domicilio ("Caso de la Masacre de Ituango vs. Colombia" de 2006), cuyas violaciones, según la Corte, habrán de ser valoradas en conexión con el derecho a la propiedad privada.

## **7. Hacia la democracia profunda e integradora, de servicio a la "verdad"**

La Corte Interamericana se ha planteado, como desideratum, avanzar alguna vez y en las condiciones en las que se encuentre el desarrollo y la estabilidad de la cultura democrática en las Américas, hacia otros temas, y ocuparse de la tuición de otros derechos como lo hace la Corte Europea, superando el tiempo en el que la sangre tiñe la mayoría de sus enseñanzas judiciales. Así lo deja entrever en el "Caso de Myrna Mack vs. Guatemala", de 2003.

---

(93) Serie C, n° 125, párr. 144.

(94) Ídem, párr. 148.

Resienten algunos de sus jueces, además, la falta de mecanismos políticos efectivos —diríamos que lamentan la indiferencia de los órganos políticos de la OEA— para asegurar el cumplimiento de los fallos de la Corte. Eso lo muestran en el “Caso Caesar vs. Trinidad”, de 2005.

Sin embargo, frente a la destrucción y el debilitamiento acusados por la experiencia democrática, cabe oponer un espíritu de renovación signado por la idea de la perfectibilidad. Ante el pesimismo, hemos de ser militantes de la esperanza.

La Corte nos muestra, con su amplia jurisprudencia, principios permanentes, universales —por atados a la dignidad de la persona humana—, susceptibles de abonar el camino en medio de la incertidumbre. Y uno de ellos, no cabe duda, es el germinal y transversal derecho a la verdad ya referido, que ocupa parte especial de su actuación contenciosa a partir de 2009.

No se olvide que, en el marco de la caída de la experiencia comunista de Europa oriental, sobre el terreno de las violaciones graves de derechos humanos que ocurren a propósito de la misma y con vistas al proceso de establecimiento de la democracia, Vaclav Havel, quien fue presidente de Checoslovaquia y luego de la república checa, se pregunta si acaso es un sueño querer fundar un Estado en la verdad; con lo cual apunta a la esencia misma de la perfectibilidad humana y el ejercicio profundo del don de la libertad. El propio Peter Haberle, en su famoso ensayo sobre la verdad en el Estado constitucional,<sup>(95)</sup> se interroga a sí sobre las fronteras que éste puede y debe establecer para que el espíritu de la tolerancia no implique renuncia de la sociedad y el Estado a un mínimo de verdad en sus proceder. Y ése es, justamente, el desafío presente, en una hora en la que se truncan las democracias en América Latina y manipulan sus exigencias para ocultar los arreos dictatoriales de siempre, que intentan volver por los fueros perdidos.

A título de aproximación, cabe decir que el derecho a la verdad, forjado por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, encuentra su mejor fundamento y teleología como estándar transversal del llamado derecho a la democracia;<sup>(96)</sup> que es, según lo antes dicho y en mi criterio, el eje transversal de la Convención Americana de Derechos

(95) HABERLE, PETER, *Verdad y Estado constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2006.

(96) Ver nuestro libro *Memoria, Verdad y Justicia: derechos humanos transversales de la democracia*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana/Academia de Ciencias Políticas y Sociales/Universidad Metropolitana/Acceso a la Justicia.Org, 2012.

Humanos, a la vez que marco o criterio normativo rector para la determinación de la mayor o menor gravedad que acusan las violaciones de los derechos humanos singulares, y para la determinación e integración de núcleo pétreo de éstos.

Por lo pronto, cabe señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a partir de su sentencia de fondo en el “Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala” de 2000, y a pedido de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, reconoce el “derecho a la verdad” y lo justifica como parte del desarrollo progresivo propio del Derecho internacional de los derechos humanos, y de suyo de la misma Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José, que no lo prevé expresamente. Incluso lo esboza de modo incipiente, sin precisarlo todavía, como tal derecho a la verdad, en su emblemática e inaugural sentencia del “Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras” de 1988, cuando al referirse al deber del Estado de investigar las desapariciones forzadas de personas e, incluso, ante la hipótesis de que el mismo Estado, por razones legítimas de derecho interno, no pueda sancionar a los responsables de aquéllas, afirma que subsiste en todo caso “el derecho de los familiares de la víctima de conocer cuál fue el destino de ésta... [lo que] representa una justa expectativa que el Estado debe satisfacer con los medios a su alcance”.<sup>(97)</sup> La realización de la Justicia, su certeza y publicidad, —equivale, así y en un primer momento—, a la verdad dentro del Derecho; con lo cual, sin que lo diga la misma Corte, ella postula en propiedad un derecho a la verdad judicial.

La Corte también se plantea, sin admitirlo y sin rechazarlo de plano, considerar el denominado derecho a la verdad dentro del marco de la libertad de pensamiento y expresión (art. 13 del Pacto de San José), tal y como han pedido repetidas veces tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como representantes de las víctimas, cuando media la negativa del Estado de investigar los hechos que dan lugar a violaciones de derechos humanos y a fijarlos judicialmente. La Comisión, en efecto, a propósito del referido “Caso Bámaca Velásquez”, califica el derecho a la verdad como derecho colectivo, pues “conlleva el derecho de la sociedad a tener acceso a la información esencial para el desarrollo de los sistemas democráticos”.<sup>(98)</sup>

Sucesivamente, en el “Caso Anzualdo vs. Perú” de 2009, los representantes de la víctima insisten ante la Corte que “la evolución del derecho

---

(97) Serie C, n° 4, párr. 181.

(98) Serie C, n° 70, párr. 197.

internacional contemporáneo en el ámbito universal e interamericano apoya una visión más amplia del derecho a la verdad, que otorga al mismo carácter de derecho autónomo y lo vincula a un rango más amplio de derechos”,<sup>(99)</sup> y que en su criterio son los contenidos en los arts. 8 (Garantías judiciales), 13 (Libertad de pensamiento y de expresión) y 25 (Protección judicial) de la Convención Americana y en relación con el art. 1.1 *ejusdem*, que fija la obligación de respeto de los derechos por los Estados Partes.

Recientemente, en el “Caso Gomes Lund (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil” decidido en 2010, la Corte hace lugar a una primera aproximación jurisprudencial en el sentido de vincular, efectivamente, el derecho a la verdad con el derecho a la libertad de pensamiento y expresión, que tutela el art. 13 convencional. Y en la sentencia respectiva explica que “el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a buscar y a recibir informaciones, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención”. Ajusta que “dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso y conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando, por algún motivo permitido por la Convención, el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto”.<sup>(100)</sup>

Arguyendo las exigencias de la democracia y las orientaciones que fija el propio Sistema Interamericano,<sup>(101)</sup> la Corte concluye que “toda persona, incluyendo los familiares de las víctimas de graves violaciones a derechos humanos, tiene el derecho a conocer la verdad. En consecuencia, los familiares de las víctimas, y la sociedad, deben ser informados de todo lo sucedido con relación a dichas violaciones”.<sup>(102)</sup>

Se aprecia, en suma, que el derecho a la verdad, por estar ligado asimismo a la necesidad de la verdad histórica, surge por defecto o mejor aún

(99) Serie C, n° 202, párr.117.

(100) Serie C, n° 219, párr. 197.

(101) Resoluciones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (AG/RES) sobre El Derecho a la verdad: N° 2175 del 6 de junio de 2006, N° 2267 del 5 de junio de 2007, N° 2406 del 3 de junio de 2008, N° 2509 del 4 de junio de 2009, N° 2595 del 8 de junio de 2010, y N° 2662 del 7 de junio de 2011.

(102) Serie C, n° 219, párr. 200.

como contexto o premisa de la Convención Americana. Es decir, más que plantear la negación de un derecho convencional en lo particular, urgido de reparación, demanda —por ser estándar del llamado derecho a la democracia— la efectividad integral y constante de un sistema de respeto y garantía de derechos humanos en el que dicha verdad sirva u opere, si se quiere, como derecho transversal; dándole sustento y contenido a la misma experiencia democrática y obligando a fundarla en la vigencia y certeza que le aporta del Estado de Derecho, sobre todo la idea de la transparencia —que demanda la propia democracia de los gobiernos y que se erige como componente fundamental de su ejercicio—.

### 7.1. Lo más reciente

A partir de 2008 hasta el presente, atendiendo a la democracia y sus instituciones, en casos emblemáticos —“Anzualdo Castro vs. Perú” de 2009, “Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia” de 2010, y “Gelman vs. Uruguay” de 2011— el criterio de los jueces se expresa alrededor de los derechos propios al juego democrático. Así citan al efecto y, además de los derechos políticos, la libertad de expresión y el derecho de asociación que a su juicio “ hace necesario analizarlos en su conjunto”: <sup>(103)</sup> Asimismo, acerca del límite de las mayorías en la democracia, la Corte arguye lo esencial: a saber, que “la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de las mayorías, es decir, a la esfera de lo ‘susceptible de ser decidido’ por parte de las mayorías en instancias democráticas;” <sup>(104)</sup> y sobre las nuevas formas de autoritarismo y el sobreviniente “derecho penal del enemigo”, a lo ya dicho *supra* por el juez García Ramírez, ésta añade que el último —de espaldas a la democracia— se viene construyendo “para sancionar, con disposiciones especiales, a los adversarios”. <sup>(105)</sup> Por último, y analizando el rol de la oposición democrática, precisa la Corte que sin ella “no es posible el logro de acuerdos que atiendan a las diferentes visiones que prevalecen en una sociedad” libre que, y por ende, “debe ser garantizada por los Estados”. <sup>(106)</sup>

En cuanto al Estado de Derecho, el voto del juez Cançado Trindade destaca los “Casos Yvon Neptune vs. Haití” de 2008, “Penal Miguel Castro

---

(103) Serie C, n° 213, párr. 171.

(104) Serie C, n° 221, párr. 239.

(105) Serie C, n° 202, Voto juez García Ramírez, párr. 2.

(106) Serie C, n° 213, párr. 173.

Castro vs. Perú” de 2008, y “López Mendoza vs. Venezuela” de 2011, avanza en lo relativo a las conceptualizaciones y desafíos de los derechos humanos, para anotar que “nadie está sustraído a la protección del Derecho”, aunque el derecho aplicable “sea distinto en diferentes situaciones, de perpetración de ilícitos imputables a agentes estatales o a grupos no-estatales”.<sup>(107)</sup> A propósito del control judicial y la motivación de las sentencias, la jurisprudencia de la misma Corte precisa, por una parte, que “el control judicial inmediato es una medida tendiente a evitar la arbitrariedad o ilegalidad de las detenciones, tomando en cuenta que en un Estado de Derecho corresponde al juzgador garantizar los derechos del detenido, autorizar la adopción de medidas cautelares o de coerción, cuando sea estrictamente necesario, y procurar, en general, que se trate al inculpado de manera consecuente con la presunción de inocencia”<sup>(108)</sup> y, por la otra, que “el deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, que protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el Derecho suministra, y otorga credibilidad de las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática”.<sup>(109)</sup>

Revisando la seguridad y el orden público democrático, la Corte Interamericana se reitera en la exigencia del empleo necesario de medios adecuados para enfrentar amenazas o actos de violencia con instrumentos y procedimientos legítimos, y dentro del orden jurídico propio de una democracia, dado lo cual “quien sufre los efectos de una conducta injusta, cualquiera que sea su origen, es víctima de un abuso que debe ser sancionado”.<sup>(110)</sup> Es emblemático, a tal efecto, el citado “Caso Gelman”.

En varios casos —“Bayarrí vs. Argentina” de 2008, “Valle Jaramillo y otros vs. Colombia” de 2008, “Vélez Lóor vs. Panamá” de 2010—, y en línea con el respeto a la dignidad humana y la justicia democrática, el tribunal pone su énfasis en el papel crucial de los defensores de derechos humanos “cuya labor es fundamental para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho”.<sup>(111)</sup> En lo atinente al control de las detenciones, recuerda que “el derecho a la libertad personal exige que los Estados recurran a la

(107) Serie C, n° 181, Voto del juez Cançado Trindade, párrs.14 y 22.

(108) Serie C, n° 180, párr. 107.

(109) Serie C, n° 233, párr. 141.

(110) Serie C, n° 181. Voto del juez García Ramírez, párr. 8.

(111) Serie C, n° 192, párr. 87.

privación de libertad sólo en tanto sea necesario para satisfacer una necesidad social apremiante y de forma proporcionada a esa necesidad”<sup>(112)</sup> y ajusta, igualmente, que la prisión preventiva “es la medida más severa que se puede aplicar a una persona acusada de delito, por lo cual su aplicación debe tener carácter excepcional, limitado por el principio de legalidad, la presunción de inocencia, la necesidad y proporcionalidad, de acuerdo con lo que es estrictamente necesario en una sociedad democrática”.<sup>(113)</sup> Y trata otra vez, finalmente, el ya reseñado derecho a la verdad,<sup>(114)</sup> transversal, como lo creemos, a toda la experiencia de la democracia.

Dentro de los derechos inmateriales o de la personalidad sobresale —en el “Caso Contreras y otros vs. El Salvador” de 2011— el tema del derecho a la identidad, que a pesar de no estar contemplado expresamente en la Convención Americana es reconocido por la Corte mediante un renvío normativo que hace a la Convención de los Derechos del Niño;<sup>(115)</sup> y asimismo, en otros casos —“Ríos y otros vs. Venezuela” de 2009, “Usón Ramírez vs. Venezuela” de 2009, y el “Caso Gomes Lund mencionado—, resalta la cuestión crucial del acceso a la información en manos de los gobiernos, a propósito de la cual media un consenso entre los Estados, quienes lo aceptan como “requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia”.<sup>(116)</sup> Son vertebrales, también, los dictámenes relativos a los límites de la crítica democrática a los funcionarios públicos y a la responsabilidad grave que éstos asumen en el ejercicio de sus propias libertades de expresión y opinión, cuando afectan a quienes se les oponen. De modo que, tanto como se reconoce sobre lo primero —en el que cabe el llamado “examen de proporcionalidad”—,<sup>(117)</sup> en cuanto a lo segundo la Corte precisa que:

“en una sociedad democrática no sólo es legítimo, sino que en ocasiones constituye un deber de las autoridades estatales, pronunciarse sobre cuestiones de interés público. Sin embargo, al hacerlo están sometidas a ciertas limitaciones en cuanto deben constatar en forma razonable, aunque no necesariamente ex-

---

(112) Serie C, n° 218, párr. 170.

(113) Serie C, n° 187, párr. 69.

(114) Ídem.

(115) Serie C, n° 232, párr. 112.

(116) Serie C, n° 219, párr. 198.

(117) Serie C, n° 207, párr. 83.

haustiva, los hechos en los que fundamentan sus opiniones, y deberían hacerlo con una diligencia aún mayor a la empleada por los particulares, en razón de su alta investidura, del amplio alcance y eventuales efectos que sus expresiones pueden tener en ciertos sectores de la población, y para evitar que los ciudadanos y otras personas interesadas reciban una versión manipulada de determinados hechos”.<sup>(118)</sup>

La Corte, con vistas a los derechos políticos, —que trata con detenimiento en los “Casos Castañeda vs. México” de 2008 y en el señalado “López Mendoza”—, “considera que el ejercicio efectivo de [éstos] (...) constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención”.<sup>(119)</sup> Asimismo, refiriéndose en lo particular a las elecciones y su autenticidad, apunta que “más allá de estas características del proceso electoral (elecciones periódicas y auténticas) y de los principios del sufragio (universal, igual, secreto, que refleje la libre expresión de la voluntad popular), la Convención Americana no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos”.<sup>(120)</sup> Respecto de la cuestión de las candidaturas en la democracia sentencia, por un lado, que “ambos sistemas, uno construido sobre la base exclusivamente de partidos políticos, y otro que admite también candidaturas independientes, pueden ser compatibles con la Convención y, por lo tanto, la decisión de cuál sistema escoger está en las manos de la definición política que haga el Estado, de acuerdo con sus normas constitucionales”;<sup>(121)</sup> y por el otro, mediando la figura de las inhabilitaciones políticas, observa “la obligación [del Estado] de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos”.<sup>(122)</sup> No deja de advertir, en suma, lo que es máxima de la experiencia:

“en la región existe una profunda crisis en relación con los partidos políticos, los poderes legislativos y con quienes dirigen los asuntos públicos, por lo que resulta imperioso un profundo y

(118) Serie C, n° 194, párr. 139, ídem C195/2009, párr. 151.

(119) Serie C, n° 184, párr. 143.

(120) Ídem, párr. 149.

(121) Ídem, párr. 204.

(122) Serie C, n° 233, párr. 108.

reflexivo debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, en definitiva, sobre el fortalecimiento y la profundización de la democracia".<sup>(123)</sup>

La doctrina judicial interamericana sobre la democracia, en el marco de sus avances inmediatos, se refiere, por último, a la necesidad sentida y actual de encontrar un justo equilibrio entre los intereses colectivos —en particular, los relativos a los derechos de las comunidades indígenas al uso y goce de sus tierras— e individuales, cuando el Estado debe disponer de la propiedad privada, sin afectar a su contenido esencial e indemnizaciones. En el fallo respectivo —“Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador” de 2008— declara, categóricamente, que “el derecho a la propiedad privada debe ser entendido dentro del contexto de una sociedad democrática, donde para la prevalencia del bien común y los derechos colectivos deben existir medidas proporcionales que garanticen los derechos individuales”.<sup>(124)</sup>

## 7.2. *Mirando hacia el horizonte*

Cedo a la tentación de repetirme en las consideraciones que constan en uno de mis libros recientes —*La democracia del siglo XXI y el final de los Estados*—<sup>(125)</sup> pues allí, sin mengua de una mirada a lo esencial como lo es recrear la idea de civilidad que prende en Iberoamérica hace doscientos años, preciso y aclaro, luego del diagnóstico a profundidad del *statu quo*, que el porvenir es distinto pero tampoco puede construirse con saltos en el vacío.

Son innumerables, en efecto, los asuntos e interrogantes por resolver acerca de la democracia y su crisis dentro de la misma democracia. Hasta los gobiernos que mayores falencias acusan hoy o muestran un déficit democrático elevado no dejan de rendirle culto y hasta justifican sus dislates y arbitrariedades arguyendo, incluso falazmente, su lealtad al ideal democrático. Pero la democracia se agota, progresivamente, como experiencia instrumental dentro de los odres de la república conocida y en las cárceles de ciudadanía en que derivan los Estados Naciones de nuestra contemporaneidad. Ello es inocultable. Sin embargo, la realidad histórica de aquella y la de éstos no deja de aportar una lección extraordinaria. El tiempo de la democracia se hace generoso y los peligros que la acechan disminuyen

---

(123) Serie C, n° 184, párr. 204.

(124) Serie C, n° 179, párr. 60.

(125) AGUIAR, ASDRÚBAL, *La democracia del siglo XXI y el final de los Estados*, Caracas, 2009; DF, México, Observatorio Iberoamericano de la Democracia/Rumbo a la democracia, 2012.

cuando la misma —a manos de sus verdaderos hacedores, la gente— se funda en los equilibrios y niega a los extremos.

No sabemos aún sobre las nuevas formas o los intereses distintos que es necesario re-equilibrar de cara a la renovación de la democracia y a la luz del siglo ya en curso, de sus tendencias globales y también de sus muchos nichos sociales o cavernas, casi todos recreadores de una suerte de medioevo posmoderno. Pero la regla del equilibrio vale, hoy como nunca antes. Lo cierto es la reprobación que sufre la democracia ante la opinión pública global dominante y que el eminente filósofo del Derecho italiano, Norberto Bobbio, ausculta, oponiendo el ideal democrático a la realidad democrática. No obstante, como cabe anotar, la reprobación tiene lugar porque el común de nuestros pueblos asimila la expresión democrática con su instrumental histórico: el Estado, los poderes públicos, los partidos políticos, el voto periódico y su ineficacia para conjurar las urgencias y exigencias de la vida cotidiana.

No es la primera vez que ocurre una crisis de fe en la democracia y su largo trayecto a lo largo la historia de los hombres y de los pueblos. El fallecido ex presidente venezolano, Rafael Caldera, recuerda en su hora que el mundo más adelantado la vive tal crisis entre los años '10 al '40 del siglo XX, a un punto que, en 1939, la opción fatal es el totalitarismo de izquierda o derecha. Y dos razones abonan al respecto. Una, la mala fortuna de coincidir la Revolución Liberal con el auge del capitalismo, incriminándose a aquélla de las culpas de éste. Otra, las dificultades derivadas de la falta de elasticidad de las estructuras políticas para amoldarlas a las necesidades de la gente.<sup>(126)</sup> Sea lo que fuere, lo veraz es que si se le pregunta a la misma gente si acaso está dispuesta a renunciar a la libertad recibiendo a cambio mayor bienestar económico, a buen seguro dice que no; porque en el fondo lo que se reclama de la democracia es lo que Protágoras predica de ella: su identidad con la naturaleza humana, con las cosas simples en pocas palabras.

Se trata, entonces, de no perder el rumbo frente a esas reglas universales de la decencia, inscritas en el mismo Decálogo, que en nada sufre o mengua bajo el peso de su milenaria tradición. El respeto a los otros —que pueden ser discrepantes o adversarios, pero no enemigos— nos aleja de las verdades absolutas y no le da tregua a los fanatismos; y en el debate libre de las ideas se procuran los cambios de poder sin sangre y ha lugar al

(126) CALDERA, RAFAEL, *Reflexiones de la Rábida*, Caracas, Seix Barral, 1976.

espíritu de la convivencia, se abre la posibilidad de la creación en común en medio de las diferencias. La perfectibilidad, el saber que nuestra condición de humanos nos torna obras inacabadas y de quehacer constante, por ende, nos impulsa asimismo, a la restauración periódica de la experiencia humana, y también democrática, como ocurre desde hace 2500 años.

Sobre tal telón de fondo, Jean-Marie Guéhenno<sup>(127)</sup> escribe en 1995 sobre el fin de la democracia arguyendo lo espectacular y complejo del momento presente; pues 1989, antes que cerrar el tiempo iniciado en 1945, superada la Segunda Gran Guerra, o en 1917, con la instalación del comunismo en Rusia, le “pone fin a la era de los Estados-naciones, se clausura aquello que se institucionalizó gracias a 1789”. Y dice bien que la nación no tiene más definición que la histórica: “es el lugar de una historia común, de comunes desgracias y de comunes alegrías”, pero a fin de cuentas es el lugar. Pero lo inocultable, como lo desnuda la experiencia, es que en este tiempo de relaciones mundiales que marchan a ritmo de vértigo, el territorio y la proximidad territorial pierden importancia. El mundo se hace más abstracto e inmaterial, señala Guéhenno, para luego ajustar que la nación “está amenazada como espacio natural y del control político”. Su observación no deja ser pertinente y preocupante en medio de la cruda realidad que dice tener ante sí. Habla de libanización del mundo, pues las comunidades se convierten en fortalezas y prisiones, a un punto tal que las líneas punteadas que separan a los Estados surgen al interior de cada Estado, sin que por ello mengüe la actividad relacional, incluso global, pero, eso sí, entre individuos semejantes por necesidades o en su indignación común —¿acaso el *Tea Party Movement* o los acampados de la Puerta del Sol en Madrid?— y no entre diferentes, aun siendo compatriotas.

Las conclusiones del autor son terminantes y las comparto cabalmente. Señala que, de la antigua ciudadanía política y democrática “dentro del Estado”, nada queda y es “un cómodo medio de manifestar mal humor hacia unos dirigentes”. Durante dos siglos, en efecto, hemos pensado en la libertad, léase la democracia, a través de la esfera política que había de organizarla. Y advierte, por otra parte, que “se ha entablado una carrera entre la difusión de la técnica a nivel global, que aumenta los medios de la violencia, y la difusión relacional del poder por obra de la anomia o la ruptura del tejido social que soporta a nuestros Estados Naciones, que la desactiva” en una suerte de paradoja.

---

(127) GUÉHENNO, JEAN-MARIE, *El fin de la democracia*, Barcelona, Paidós, 1995.

Ha lugar, en síntesis, a un cambio de ciclo en la historia de la civilización, más allá de su vocación universal o de su consecuencia: el agotamiento del Estado y de su organización republicana, por impersonal y patrimonial e hija del espacio material, tiene por objeto y sujetos al individuo o individuos y a la Humanidad Totalizante. Deja en espera o sujeta a revisión a todas las formas sociales, geopolíticas intermedias y subsidiarias conocidas: las regiones, las provincias, las municipalidades y hasta las comunas. Los individuos quedan libres de ataduras y sujeciones asociativas, abandonan sus identidades ciudadanas o correspondencias con la patria de bandera y en paralelo pierden las seguridades que les aportan el propio Estado o la sociedad política moderna. De suyo, en lo sucesivo medran huérfanos, solitarios, en espera de otras seguridades que sustituyan a las anteriores pero que no llegan con la urgencia reclamada. De allí el regreso a la "tribu", cabe reiterarlo, y los nuevos miedos o angustias que, al igual que los sufre el hombre primitivo y el medieval, hacen presa del hombre de la generación digital.

La diatriba reciente sobre la democracia intenta fijar el debate en una suerte de mera oposición entre la democracia representativa y la democracia adjetivada de participativa. Pero el asunto reviste mayor complejidad, aun cuando, para resolver tanto el problema de la impersonalidad histórica del Estado como el distanciamiento de los representantes políticos con relación a sus electores, la Carta Democrática Interamericana prevea una regla adecuada: la democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía.

Los paradigmas instrumentales de la democracia, a buen seguro, serán otros durante el siglo corriente o por alcanzar. Mas cabe observar que, así como la idea de la representación se hace necesaria e imprescindible para sacar a la democracia de sus límites comunitarios y hacerla extensiva a grandes espacios geográficos y humanos, la idea de la participación permanente de la ciudadanía y hasta la absorción por la política del mundo íntimo del individuo también hace morir a la democracia, cuando deriva aquélla —a participación— en trivial por exceso. Así ocurre, en su primera experiencia, durante la Grecia de los antiguos.

De modo que la idea del alejamiento de los extremos se impone por lo pertinente y ha de machacarse sin tregua. La representatividad debe llevarse hasta el punto que reclama la eficacia en la gestión de los objetivos democráticos complejos y de dimensiones espaciales importantes como las globales y regionales en boga, pero no puede ser desplegada hasta el extremo

en que la democracia pierda su sentido como proyecto político e intente reducir el conjunto de la vida humana a “ciudadanía totalitaria”: tesis que, cambiando lo cambiante, es común al pensamiento de Marx y de Rousseau.

En síntesis, anudados a cuanto piensa el mismo Ghéhenno, con cuya obra nos topamos de modo reciente, queda pendiente una auténtica revolución democrática en este espacio de la prehistoria del tiempo naciente. Se trata de realizar, cabe apuntarlo, una revolución que no es meramente política sino espiritual o ética. Y si volver a las fuentes del orden constitucional e institucional que desaparece es un desatino, pues a falta del orden político superado no hay capacidad para reproducirlo, que no sea para jugar al engaño durante un tiempo magro y dejarle campo libre a los impostores, es absurdo prescindir de la génesis misma de la democracia, que reside en el hombre —varón o mujer— hecho persona, por ende ser social y naturalmente político.

Los debates sobre la democracia por venir se referirán a la relación del hombre con el mundo. Se trata de debates morales —a los que se adelanta sabiamente la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por anclar su sistema jurídico en una premisa moral, a saber, la dignidad de la persona humana —y acaso es por vía de éstos que ha de renacer la política “en un proceso que partirá de abajo, de la democracia local distinta de la vieja institucionalidad municipal, regional y nacional y de la definición que una comunidad dará de sí misma para elevarse”, y que encontrará junto a sus pares, como lo creemos, ese hilo de Ariadna que les aproxime, relacionándolas y ofreciéndoles a todas las localidades o retículas sociales en emergencia una identidad en cuanto a los objetivos democráticos que las trasciendan.

Diría con Plutarco, a propósito de la democracia, como colofón de estas notas escritas con líneas gruesas y como suerte de recensión de una magna obra jurisprudencial que deriva en digesto de la democracia interamericana, que el peligro que acecha a la misma democracia no reside tanto en la discusión, consustancial a lo que ella es, ni en los estándares mínimos que demanda a título de basamento y sin perder su movilidad, sino en la ignorancia y en quienes la explotan para beneficio propio, como medio de dominación política y de irrespeto sistemático a la dignidad de la persona humana.



# Sufragio pasivo y condiciones de inelegibilidad en el Derecho Electoral Argentino

JOSÉ M. PÉREZ CORTI<sup>(1)</sup>



## 1. Sufragio pasivo

### 1.1. Noción

Las nociones de sufragio activo y pasivo reconocen una raíz común, esto es el derecho de sufragio, y si bien la titularidad y las condiciones de sus respectivos ejercicios no resultan plenamente coincidentes, resulta indubitable que existe una muy estrecha relación entre ambos, tal como lo señala Aragón Reyes<sup>(2)</sup> cuando afirma que "...tener la cualidad de elector

---

(1) Abogado, Magister en Partidos Políticos (UNC). Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (UNC), de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCC), del Centro de Estudios Avanzados (UNC), y de la Escuela de Gobierno y Política (UNSaM). Relator de Sala de la Relatoría Electoral, de Competencia Originaria y Asuntos Institucionales del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba. Miembro del Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales; de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional; y del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho de Córdoba.

(2) ARAGÓN REYES, MANUEL, "Derecho Electoral: Sufragio activo y pasivo", en Dieter Nöhlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (Comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral Federal de México, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 111.

es requisito indispensable (aunque no suficiente) para tener la cualidad de elegible...”.

En nuestras clases de Derecho Electoral Argentino,<sup>(3)</sup> tenemos oportunidad de introducirnos en las nociones básicas de lo que entendemos por candidaturas. Decimos entonces que el derecho a participar en elecciones comprende tanto al sufragio activo como al sufragio pasivo; y que en particular este último consistirá en el derecho individual que tiene toda persona a postularse —a través de los mecanismos y procedimientos legales vigentes— como candidato para ocupar un cargo determinado mediante el mandato otorgado por el pueblo a través del sufragio. Sin embargo, ese enfoque centra nuestra mirada no tanto en el contenido mismo de la noción y de los caracteres de las candidaturas y sus postulantes, sino más bien en lo atinente a su inserción en el marco de los sistemas electorales<sup>(4)</sup> y demás mecanismos de articulación procesal de las mismas; esto es, su relación con las listas y las boletas de sufragio.

Como esta cuestión también permite un abordaje científico desde una perspectiva diferente, a partir de ahora hemos de centrarnos en sus particularidades específicas y en los requisitos que se les incorporan como condiciones ineludibles para su adecuada formulación. Es lo que Nöhlen ha identificado como regulaciones legales, las que se encuentran vinculadas con los aspectos jurídicos administrativos de las candidaturas e influyen en el proceso electoral.<sup>(5)</sup>

En este orden de ideas, bien vale la pena recordar que toda la actividad desarrollada durante un proceso electoral por los distintos actores políticos<sup>(6)</sup> no tiene otra finalidad que la de sugerir o poner a consideración

---

(3) Ver PÉREZ CORTI, JOSÉ M., *Derecho Electoral Argentino*. Nociones, 2da ed., Córdoba, Advocatus, 2012, p. 153 y ss.

(4) Es decir, las regulaciones técnicas que forman parte de los sistemas electorales y que influyen de alguna manera en la formulación de las preferencias políticas del elector y por consiguiente en el voto y en el resultado de las elecciones (Ver NÖHLEN, DIETER, “Candidaturas”, op. cit., t. I, p. 127).

(5) Ver NÖHLEN, DIETER, “Candidaturas”, op. cit., t. I, p. 127.

(6) Entendemos por actores políticos una noción amplia que incluye los diversos sujetos de naturaleza política que participan de los comicios conformando la oferta electoral ante la que el ciudadano debe optar; incluyendo en ellos no sólo a partidos políticos, alianzas electorales y confederaciones partidarias, sino también a los candidatos, reconociendo así el peso específico propio que en la política actual revisten los sujetos del derecho de sufragio pasivo durante su ejercicio, y llegando en algunos casos a resultar más gravitantes que la fuerza política que los postula.

del electorado aquellos ciudadanos más aptos para ocupar los cargos y/o bancas en juego en una elección determinada; individuos éstos que mediante una representación anterior o a través de la propuesta autorizada por un grupo de electores, tienen el derecho de intervenir por sí o por medio de los partidos políticos en los distintos pasos que conforman una elección popular, ejerciendo de esta forma el sufragio pasivo.

Una candidatura electoral es la materialización de un derecho político a través de la concreción de una oferta política sobre la que habrán de pronunciarse los electores.<sup>(7)</sup> No debemos perder de vista, sin embargo, que las candidaturas son el medio para concretar una de las mayores aspiraciones de los actores políticos, esto es el control de los órganos de gobierno o el logro de una representación en los mismos. Es justamente por este doble rol que cumplen en el marco de cualquier proceso electoral, que también podemos estudiarlas como uno más de los actores políticos, en tanto conforman uno de los elementos del Derecho Electoral.

Cabe destacar que en el marco de un sistema republicano de gobierno, el derecho de sufragio pasivo reviste un particular interés institucional; y su ejercicio admite —como cualquier otro derecho de los que conforman el plexo normativo que se desprende del texto constitucional— una razonable reglamentación.<sup>(8)</sup> Ésta se plasma en exigencias normativas en procura de afianzar la finalidad perseguida por el constituyente a la hora de fijar determinadas condiciones y requisitos a aquéllos que aspiren a ocupar cargos públicos de base electiva.

Consecuentemente, el análisis de estas exigencias reglamentarias nos impone diferenciar dos aspectos con los que la ley generalmente las integra; esto es, por un lado las condiciones de postulación de las candidaturas, que comprenden los requisitos, exigencias y restricciones para su formulación; y por el otro, la selección y calificación de las candidaturas, que abarca los mecanismos para su determinación y definición final.

La finalidad de tales requisitos y procedimientos es la de fijar pautas de orden en el ejercicio de esta clase de derechos, intentando garantizar de la

---

(7) DIETER NÖHLEN, "Candidaturas", op. cit., T. I, p. 127.

(8) CSJN, Fallos: 314:916 *in re* "Acción Chaqueña s/oficialización lista de candidatos" del 29/08/1991 (Ver LL 1992-A, p.197, voto en disidencia de los doctores Fayt y Boggiano, considerando cuarto); CNE, Fallo 3239/03, *in re* "Partido Unión y Libertad s/oficialización de candidatos" con cita de Fallos 2348/97 y 2643/99 del mismo tribunal.

mejor manera posible dos condiciones del régimen representativo, como lo son la legitimidad de origen y la idoneidad de los electos. De esta manera se procura promover el acceso a los órganos de gobierno sólo de aquellas personas que cumplen con las exigencias establecidas de acuerdo a los criterios políticos, y a las valoraciones de hecho y de derecho que hayan tenido en cuenta el constituyente o el legislador al momento de su determinación.

Estos requisitos pueden ser clasificados en dos, según que el contenido de los mismos procure establecer las condiciones formales que debe cumplir y acreditar el candidato, en cuyo caso corresponde hablar de requisitos positivos; o —por el contrario— cuando el aspirante procura explicitar que no se encuentra incurso o comprendido por alguna conducta o situación fáctica identificada como inconveniente para postularse, ocupar y/o ejercer el cargo en cuestión, siendo éste el caso de las limitaciones legales al sufragio pasivo —también denominados requisitos negativos—.

Cuestiones tales como la ciudadanía, la edad, el domicilio, la residencia y la formación de la persona, son referentes concretos y objetivos de las calidades que debe reunir o poseer quien aspira a ocupar un cargo o una banca mediante el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, tratándose todos ellos de requisitos positivos. Por su parte, al entrar a juzgar la existencia misma del derecho de sufragio pasivo o de posibles inhabilidades o inhabilitaciones, se está valorando la configuración de las limitaciones legales que imposibilitan la materialización de la candidatura en cuestión.

Finalmente, los procesos previos —partidarios o no— de selección, como así también los estipulados a los fines del control y calificación de las candidaturas por los organismos electorales del Estado, no son otra cosa que pautas procedimentales de legitimación. La conjunción de ambos cometidos —esto es, condiciones y procedimientos— en el marco de un proceso electoral, es la única garantía de realización de los principios esenciales de cualquier régimen representativo; tal el caso de la idoneidad, legitimidad y legalidad de los representantes. Interesante es el planteo doctrinario<sup>(9)</sup> según el cual, una vía procedimental para acceder a un cargo como lo es la facultad de nominar candidaturas, deviene en requisito o condición for-

---

(9) En este sentido se pueden consultar ARAGÓN REYES, MANUEL, "Derecho Electoral: Sufragio activo y pasivo", en Dieter Nöhlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (Compiladores) Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, op. cit., p. 121; y HIRSCHMANN, PABLO G., "El monopolio partidario de las candidaturas y la Constitución", en E.D. 1984, T. 109, pp. 989/991.

mal al haber establecido dicho medio como el único a través del cual se puede formular una candidatura. Este debate se centra en la cuestión del monopolio o no de las mismas, y deviene relevante a la hora de la diferenciación entre una u otra categoría, cuando dicha exclusividad no ha sido receptada por los textos constitucionales.

Como ya hemos visto, hablar de sufragio pasivo importa no sólo definir las condiciones positivas de elegibilidad —esto es, de ejercicio del derecho— al igual que en el caso de su predecesor el sufragio activo, sino además abordar los requisitos negativos que restringen tanto su titularidad misma como dicho ejercicio. Y aquí nos encontraremos con las nociones de inelegibilidad, incapacidad o inhabilidad e inhabilitación.

### ***1.2. Limitaciones legales al sufragio pasivo: los denominados requisitos negativos***

Partiendo de la noción weimariana conforme la cual los funcionarios públicos son servidores de toda la comunidad y no de un partido, como ya en 1919 sabiamente lo disponía Constitución alemana en su art. 130, cobra particular importancia la incorporación de institutos y previsiones destinadas a garantizar esta imposición republicana. Es éste uno de los pilares en los que se sustentan las limitaciones legales al derecho de sufragio pasivo.

Parafraseando a Bühler<sup>(10)</sup> diremos que hoy, como en aquel entonces, advertimos cómo la influencia de los partidos en la provisión de los cargos públicos va aumentando hasta el punto de hacer necesario materializar normativamente el principio evidente de que los funcionarios en el ejercicio del cargo se deben no a un partido, sino a la nación. Esto no debe imposibilitarle el derecho a profesar una opinión política determinada, pero sí prohibirle favorecer con actos positivos los fines estrictamente partidarios, más allá de la auténtica gestión que compete a la administración que integra.

Adentrándonos ya en la cuestión de las limitaciones legales que pueden afectar al sufragio pasivo, cabe recordar que como todo derecho dentro de un régimen republicano —más allá de su raigambre constitucional y de su trascendencia para la vida política democrática—, éste no sólo es objeto de regulaciones normativas destinadas a garantizar su ejercicio, sino que

(10) BÜHLER, OTTMAR, "Texto de la Constitución alemana de Agosto de 1919 y comentario sistemático de sus preceptos", en Costantino Mortati, Walter Jellinek y Ottmar Bühler, *La Constitución de Weimar*, Madrid, Tecnos, 2010, p. 293.

también se encuentra sujeto a ciertas limitaciones específicas relativas a su contenido y funcionalidad. En consecuencia, corresponde definir con claridad las condiciones en las que resultan aceptables tales limitaciones específicas al derecho a ser candidato, procurando así dar respuesta adecuada a la forma y a los procedimientos especialmente concebidos para limitarlo.

Siguiendo a García,<sup>(11)</sup> cabe afirmar que tales limitaciones pueden privar, menoscabar o impedir la elegibilidad pasiva, a través de la construcción de categorías jurídicas que permitan justificar que ello resulte legítimo. Continúa este autor afirmando que las posibilidades a tal efecto son tres:

“...primero cabe negar simplemente la existencia del derecho, segundo impedir su ejercicio por razones o condicionantes subjetivos que, sin embargo, no afecten al contenido material objetivo del derecho, y tercero sujetarlo o supeditarlo al cumplimiento de ciertos requisitos procesales externos que sean completamente ajenos al propio derecho. Cada una de esas tres circunstancias limitativas se corresponde respectivamente con la inelegibilidad, la incapacitación e inhabilitación judicial, y con la incompatibilidad parlamentaria”.

### 1.3. Clasificación

Habiendo identificado ya la posibilidad de restringir legalmente el contenido, extensión y ejercicio del derecho de sufragio pasivo, y antes de ingresar plenamente a la cuestión de las inelegibilidades, haremos una breve referencia a las otras figuras mencionadas, efectuando un somero recorrido de la recepción normativa de cada una de ellas, tanto en el ámbito nacional como en el sub-estadual o provincial. Quedarán pendientes para otra oportunidad las que, con gran variedad y riqueza de contenidos propios, nos suministra el Derecho Municipal.

Por otra parte, haremos también una breve referencia a las incompatibilidades a efectos de dejar en claro su no pertenencia al ámbito del Derecho Electoral. Es que, enfocados desde la ciencia jurídica, es posible abordar uno y otro instituto como pertenecientes a diferentes ramas del derecho. Mientras que las limitaciones al sufragio pasivo corresponden al mundo ju-

---

(11) GARCÍA, ELOY, “Irreelegibilidad, inelegibilidad e incompatibilidad parlamentaria: Los artículos 23 y 70 de la Constitución y las razones políticas de la prohibición de ser reelegido”, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 14, Junio 2006, Asamblea de Madrid, Madrid, p. 10.

rídico del Derecho Electoral por tener vinculación directa con la existencia, titularidad y ejercicio del mismo, las incompatibilidades quedan inmersas en el ámbito de sus pares Parlamentario o Administrativo, conforme las particularidades de cada cargo, por tratarse de una cuestión atinente a la organización interna de las instancias e institutos de determinados órganos públicos del Estado.<sup>(12)</sup>

### 1.3.1. Incapacidades o inhabilidades

Entendemos por ellas a la ausencia o falta de habilidad, talento o instrucción para el desarrollo de determinada actividad. También comprende el defecto o impedimento para obtener o ejercer un empleo u oficio.<sup>(13)</sup>

Analizado desde la teoría general de las incapacidades, podemos afirmar que se trata de un titular de derecho que carece de la facultad de comprender o entender, condición imprescindible para poder conformar su voluntad. En estos casos el derecho existe y ha sido atribuido a un sujeto, más éste no puede darle contenido a su voluntad por carecer del elemento necesario para comprender y admitir las obligaciones y responsabilidades que su existencia implica; es decir, carece de la capacidad de querer.

Como bien señala García,<sup>(14)</sup> si bien en el caso de determinados derechos tal carencia puede ser suplida recurriendo a la figura de la representación como ficción jurídica, que salva la ausencia de voluntad subjetiva del titular de aquéllos; en el caso de los derechos políticos —y, muy especialmente, en el de sufragio, tanto activo como pasivo— no es posible recurrir a tal reemplazo en tanto el querer resulta personalísimo e insustituible. En consecuencia, el incapaz no puede obrar porque carece de voluntad, y ante la imposibilidad de que un tercero reemplace su querer o actúe en su nombre como sujeto jurídico, no queda otra alternativa que suspender su ejercicio.

(12) En similar sentido, ver ARAGÓN REYES, MANUEL, "Derecho Electoral: Sufragio activo y pasivo", op. cit., p. 118; GARCÍA, ELOY, "Irreelegibilidad, inelegibilidad e incompatibilidad parlamentaria: Los artículos 23 y 70 de la Constitución y las razones políticas de la prohibición de ser reelegido", op. cit., p. 17.

(13) Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 21° ed., Madrid, Espasa, 1992, T. II, p. 1167; OSSORIO, MANUEL, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, op. cit., p. 509.

(14) GARCÍA, ELOY, "Irreelegibilidad, inelegibilidad e incompatibilidad parlamentaria: Los artículos 23 y 70 de la Constitución y las razones políticas de la prohibición de ser reelegido", op. cit., p. 16.

Las inhabilidades suelen ser previas a la elección del candidato, afectando la posibilidad misma de su postulación a un cargo determinado; y encuentran recepción constitucional o legal debido a que se trata de carencias que resultan inconvenientes para el ejercicio de determinadas funciones políticas. No obstante ello, nada impediría la posibilidad de que su carácter sea sobreviviente en determinadas situaciones.

### 1.3.2. *Inhabilitaciones*

Conceptualmente hablando, inhabilitar es declarar a uno inhábil o incapaz de obtener o ejercer cargos públicos, o de ejercitar derechos civiles y/o políticos.<sup>(15)</sup> En consecuencia, la inhabilitación es una sanción consistente en la prohibición para desempeñar determinados empleos, funciones y cargos, como así también para ejercitar ciertos derechos.<sup>(16)</sup> Con claridad afirma García<sup>(17)</sup> que "...aquí no se da una pérdida de capacidad volitiva, sino una privación de su ejercicio como resultado de una sanción (...) El inhabilitado sufre las consecuencias de una conducta contraria a derecho, y transcurrido el plazo para el que se dictó la pena recupera nuevamente su disposición de actuar".

Esta clase de impedimento, cumple una función esencialmente punitiva dirigida a evitar que los órganos del Estado queden en manos de ciudadanos que, de una u otra forma, han recibido una sanción judicial o se encuentran inmersos en alguna situación que la legislación contempla como objeto de esta prohibición, y que —en consecuencia— no se hallarían en condiciones morales, éticas o legales de asumir el mandato popular.

Cabe reflexionar junto con Eloy García<sup>(18)</sup> que:

"La inhabilitación judicial del derecho a sufragio es en buena medida la versión moderna de aquella vieja institución de las ciudades clásicas que castigaban con el extrañamiento, con el

---

(15) Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, op. cit., T. II, p. 1167.

(16) OSSORIO, MANUEL, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, op. cit., p. 509.

(17) GARCÍA, ELOY, "Irreelegibilidad, inelegibilidad e incompatibilidad parlamentaria: Los artículos 23 y 70 de la Constitución y las razones políticas de la prohibición de ser reelegido", op. cit., p. 16. Este autor incluso sostiene que: "En tanto que la incapacitación judicial forma parte del ámbito del Derecho civil, ya que afecta a las situaciones y condiciones de la persona, la inhabilitación entra de lleno dentro del terreno del Derecho penal al tener el carácter de sanción".

(18) GARCÍA, ELOY, "Irreelegibilidad, inelegibilidad e incompatibilidad parlamentaria: Los artículos 23 y 70 de la Constitución y las razones políticas de la prohibición de ser reelegido", op. cit., p. 17.

alejamiento físico de la república, la comisión de ciertas faltas. Ser inhabilitado judicialmente de la ciudadanía —política, agregamos nosotros— supone haber sido expulsado de la comunidad política, y al igual que en ese caso, cabe siempre la posibilidad de recuperarla volviendo a ella”.

La extensión temporal de estas sanciones varía según que se trate de una inhabilitación permanente o transitoria. La primera de ellas refiere a cuando la sanción ha de durar de por vida o al menos hasta tanto la situación fáctica del sujeto comprendido por ella no sufra variación legal o judicial alguna. En tanto que en el caso de la segunda, su duración sólo comprenderá un período determinado de tiempo, especificado concretamente en la resolución judicial o en la hipótesis legal.

También es factible clasificarlas en torno a la extensión funcional del impedimento que habrá de proyectar sobre el sujeto sancionado. Nos encontramos así con inhabilitaciones absolutas, esto es cuando comprende o alcanza a todas las funciones públicas en general (es decir, lo que suele denominarse como inhabilitación absoluta para el ejercicio de cargos públicos); y con inhabilitaciones especiales en aquellos casos en los que las mismas estén referidas o proyectadas sobre el ejercicio de sólo una o alguna función pública específica.

En este sentido, la Ley Orgánica de Partidos Políticos Nacional (ley 23.298) como su par provincial en el caso de Córdoba (ley 9572), contemplan esta clase de sanciones. Así, la legislación nacional dispone en su art. 42 (párr. 3, incs. 2<sup>a</sup>, 2<sup>b</sup>, 2<sup>c</sup> y 2<sup>d</sup>) la inhabilitación “...para el ejercicio del derecho de elegir y ser elegido en elecciones públicas y particulares internas y para el desempeño de cargos públicos por el término de dos (2) a seis (6) años...” cuando contravinieren lo dispuesto en el art. 41 del mismo ordenamiento legal.<sup>(19)</sup>

(19) Argentina, Ley Orgánica Nacional de Partidos Políticos 23.298, art. 41: “Los partidos no podrán aceptar o recibir directa o indirectamente: a) Contribuciones o donaciones anónimas, salvo las colectas populares. Los donantes podrán imponer cargo de que sus nombres no se divulguen, pero los partidos deberán conservar la documentación que acredite fehacientemente el origen de la donación por tres (3) años; b) Contribuciones o donaciones de entidades autárquicas o descentralizadas, nacionales o provinciales, o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, provincias, municipalidades o entidades autárquicas o descentralizadas o de empresas que exploten juegos de azar, o de gobiernos

El Régimen Jurídico de los Partidos vigente en Córdoba, en cambio, recepta esta clase de limitaciones en su art. 49 cuando estipula que "...El ciudadano que en una elección partidaria interna suplantare a otro sufragante; o votare más de una vez o de cualquier otra manera sufragase sin derecho y dolosamente, será inhabilitado por seis (6) años para elegir y ser elegido, inclusive en las elecciones partidarias internas y para el desempeño de cargos públicos....".

Y fuera de la legislación electoral, también es posible citar algunos ejemplos, como el caso contemplado en el art. 238 *in fine* del Código Penal, donde trata el atentado y la resistencia a la autoridad en el marco de los delitos contra la administración pública.<sup>(20)</sup> Pero más interesante es aún la disposición contenida en el art. 253 del mismo ordenamiento penal con respecto a aquellos funcionarios públicos que propusieren o nombraren para cargos públicos a personas que no contaren con los requisitos legales para ocuparlos; haciendo extensiva la sanción de inhabilitación para todo aquel que aceptare un cargo careciendo de dichos requisitos legales.<sup>(21)</sup>

### 1.3.3. Incompatibilidades

Conceptualmente hablando, diremos que una incompatibilidad es el impedimento o tacha legal para ejercer una función determinada, o para simultanear dos o más cargos, funciones o actividades, públicas o privadas. Originariamente pensado como el mecanismo más adecuado para defender la autonomía del Parlamento preservando la relación electo-

---

o entidades extranjeras; c) Contribuciones o donaciones de asociaciones sindicales, patronales o profesionales; d) Contribuciones o donaciones de personas que se encontraren en situación de subordinación administrativa o relación de dependencia, cuando hubieran sido impuestas obligatoriamente por sus superiores jerárquicos o empleadores".

(20) Argentina, art. 237 CP: "Será reprimido con prisión de un mes a un año, el que empleare intimidación o fuerza contra un funcionario público o contra la persona que le prestare asistencia a requerimiento de aquél o en virtud de un deber legal, para exigirle la ejecución u omisión de un acto propio de sus funciones."; y art. 238: "La prisión será de seis meses a dos años: 1. Si el hecho se cometiere a mano armada; 2. Si el hecho se cometiere por una reunión de más de tres personas; 3. Si el culpable fuere funcionario público; 4. Si el delincuente pusiere manos en la autoridad. En el caso de ser funcionario público, el reo sufrirá además inhabilitación especial por doble tiempo del de la condena".

(21) Argentina, art. 253 CP: "Será reprimido con multa de setecientos cincuenta a doce mil quinientos pesos e inhabilitación especial de seis meses a dos años, el funcionario público que propusiere o nombrare para cargo público, a persona en quien no concurrieren los requisitos legales. En la misma pena incurrirá el que aceptare un cargo para el cual no tenga los requisitos legales".

res-elegidos;<sup>(22)</sup> en la actualidad procura evitar posibles condicionamientos sobre el cumplimiento de los deberes inherentes a esa función de base electiva, protegiendo así la autonomía con la que debe ejercerse.

Osorio<sup>(23)</sup> afirma que este concepto se encuentra especialmente referido a los empleos y funciones públicos, entendiéndolos como la imposibilidad tanto legal como de hecho para acumular dos o más cargos o mandatos electivos y/o determinadas ocupaciones privadas; imponiendo al candidato la obligación de optar entre sus ocupaciones o el mandato electoral obtenido, siempre antes de la toma de posesión del cargo, o inmediatamente después de configurada la incompatibilidad.

En consecuencia, el origen de las incompatibilidades no es exclusivamente legal, por cuanto es factible que, en determinados casos, y aún no estando prohibido el desempeño de dos funciones, o de una función y de un mandato, o de un empleo público y otro privado, la incompatibilidad se origine en la superposición horaria entre ambas actividades. O también el caso de aquéllas que se fundan en razones de índole éticas o morales, más allá de su recepción legislativa o no. Esto nos permite advertir que —como lo afirma Zarza Mesaque—<sup>(24)</sup> las incompatibilidades tienen un fundamento ético, material y jurídico; y con ellas se pretende evitar que el mandato representativo de los funcionarios públicos de base electiva, entre en colisión con intereses particulares propios o de terceros, como así también sectoriales o gremiales, en la resolución de los problemas que la función pública le deparará. Además, de esta forma se procura otorgarle

(22) El art. 21 de la Constitución de Weimar de 1919 establecía que “Los diputados representan a todo el pueblo. Sólo están sometidos a su conciencia y no se hallan sujetos a ningún mandato”. Al respecto afirma Bühler: “Se trata de principios programáticos que sería de desear fueran siempre una realidad absoluta. El párrafo 2° del artículo 21, está tomado de las Constituciones de principios del siglo XIX y en ellas significaba el deliberado alejamiento del sistema de representación estamental (...) Los artículos 20 y 21 y algunos otros posteriores, han sido redactados como si no existieran los partidos ni la coacción del partido, cuando en realidad frecuentemente resulta pura ilusión el principio de que el diputado es el representante de toda la nación y no debe someterse a instrucciones de ninguna clase. Es precisamente para oponerse a la coacción del partido que tiene eficacia práctica el artículo 21, cuyo propósito es hacer exclusivamente interna tal sujeción, evitando así que jamás pueda invalidar un voto el hecho de haber obrado contra ella”. Ver Bühler Ottmar “Texto de la Constitución alemana de Agosto de 1919 y comentario sistemático de sus preceptos”, en Costantino Mortati, Walter Jellinek y Ottmar Bühler *La Constitución de Weimar*, op. cit., pp. 180/181.

(23) OSSORIO, MANUEL, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, op. cit., p. 499.

(24) ZARZA MESAQUE, ALBERTO, “Poder Legislativo”, en Pedro J. Frías y otros, *La Nueva Constitución de Córdoba*, Córdoba, Marcos Lerner, 1988, p. 116.

una dedicación preferencial a la función pública —lo que no es posible sin la disposición de tiempo material suficiente para dedicarse a dicho rol— y preservar la libertad de los órganos representativos a partir de la obligación a optar entre la permanencia en ellos o su definitivo alejamiento para desempeñar determinados puestos públicos o actividades privadas.

Desde una perspectiva temporal, es preciso reconocer que las incompatibilidades pueden ser originarias o sobrevivientes. Si concurren antes de la asunción del cargo para el que el sujeto afectado por ellas ha resultado electo, éste deberá renunciar al puesto o actividad de que se trate para poder asumir y evitar que su título no sea rechazado por el cuerpo legislativo. Si surgieran *a posteriori* de la asunción, habrá de optarse a efectos de evitar la configuración de la incompatibilidad a partir de esta nueva circunstancia. Por lo tanto, el control de su existencia no corresponde a instancia alguna del proceso electoral, sino que, además, deberá ser constatada permanentemente por los poderes competentes durante el cumplimiento de los mandatos para los que los representantes resultaron electos.

Precisamente, lo que la incompatibilidad busca es obligar al afectado a elegir entre dos posibilidades, siendo éste el rasgo definitorio procesal más importante del instituto: esto es, la posibilidad de optar.<sup>(25)</sup>

A guisa de ejemplo, es factible traer a colación varias hipótesis que han sido receptadas legislativamente. Así el caso de las que, como tales, contempla la Constitución de la provincia de Córdoba para quienes aspiran a postularse como candidatos a legisladores provinciales o a gobernador (Constitución Provincial, arts. 86, 87 y 137) y, en igual sentido, el art. 74 de la Constitución Nacional en relación a los candidatos a legisladores nacionales;<sup>(26)</sup> listado al que podríamos agregar los supuestos de exclusión del Registro de Electores.<sup>(27)</sup>

---

(25) GARCÍA, ELOY, "Irreelegibilidad, inelegibilidad e incompatibilidad parlamentaria: Los artículos 23 y 70 de la Constitución y las razones políticas de la prohibición de ser reelegido", op. cit., p. 18.

(26) A este listado parcial, podríamos agregar las hipótesis recogidas por la Ley Orgánica Nacional de Partidos Políticos (ley 23.298) en los incs. "b", "c", "d" y "e" de su art. 33.

(27) Ver Código Electoral Nacional (ley 19.945 y modif.), art. 3; Código Electoral Provincial de Córdoba (ley 9571), art. 11. Además, también es posible traer a colación los casos contemplados en la Ley Orgánica Nacional de Partidos Políticos (ley 23.298) en el inc. "a" de su art. 33.

## 2. Inelegibilidades

### 2.1. Introducción

Por inelegibilidades entendemos aquellas incapacidades legales para la obtención de un cargo, las que afectan directamente la existencia del derecho de sufragio pasivo de los ciudadanos en ellas incursos, configurándose como un impedimento absoluto. La inelegibilidad opera privando del derecho de sufragio pasivo a unos pocos sujetos para garantizar a muchos otros el libre ejercicio de sus derechos de sufragio activo. De esta manera, participa de una doble condición —nos dice García—,<sup>(28)</sup> ya que desarrolla dos diferentes cometidos funcionales: afecta de manera negativa a un derecho, y sirve de garantía en beneficio de otro.

Su justificación general radica en la necesidad de garantizar la transparencia y la igualdad en los procesos electorales, procurando impedir así el uso de la coacción o los intentos de imposición para los cargos o bancas sujetos a renovación. Con ello se busca proteger la igualdad de oportunidades de todas las fuerzas políticas y de los respectivos candidatos o contendientes; a la vez que la libertad del electorado al resguardarlo de toda posible coacción, directa o indirecta.<sup>(29)</sup>

Procurando ya adentrarnos en algunas causas que justifiquen en particular una medida tan extrema como la exclusión de la ciudadanía pasiva, recurrimos a dos principios como el de neutralidad electoral y el de libertad ciudadana.<sup>(30)</sup> En virtud del primero de ellos resulta razonable que los poderes públicos implicados en el complejo procedimiento electoral por su condición de jueces, funcionarios o encargados de velar por la imparcialidad de las elecciones, sacrifiquen su derecho a ser elegidos en aras de asegurar que el resto de los ciudadanos no se vean inquietados o perturbados en el uso de derecho político de sufragio activo. Así, un deber general de objetividad prohíbe ser juez y parte en un mismo proceso.

(28) GARCÍA, ELOY, "Irreelegibilidad, inelegibilidad e incompatibilidad parlamentaria: Los artículos 23 y 70 de la Constitución y las razones políticas de la prohibición de ser reelegido", op. cit., p. 13.

(29) ARAGÓN REYES, MANUEL, "Derecho Electoral: Sufragio activo y pasivo", op. cit., p. 117.

(30) Desarrollamos estos dos principios a partir de los conceptos de Eloy García ("Irreelegibilidad, inelegibilidad e incompatibilidad parlamentaria: Los artículos 23 y 70 de la Constitución y las razones políticas de la prohibición de ser reelegido", op. cit., pp. 11/12).

En atención al segundo, pesa sobre los altos cargos de la Administración de un Estado su necesaria exclusión del derecho electoral pasivo en atención a la capacidad de condicionar la formación de la voluntad del elector que ellos poseen. El riesgo radica en la posibilidad de que la libertad de emisión del sufragio se vea atacada en el momento de la construcción de la voluntad electoral del titular del derecho. Se procura evitar así que, desde la posición de poder público, un candidato que a la vez sea funcionario, haga uso de las facultades a su alcance para influir o modificar la formulación libre de la opinión política en la urnas. La lógica indica que si en un gobierno representativo el poder del Estado nace del sufragio activo, nada tiene de extraño que se contemple la posibilidad de que aquéllos que ocupan las instituciones aspiren a utilizarlas en su favor para evitar un resultado electoral adverso al momento de renovación de sus mandatos.

Cárdenas Gracia<sup>(31)</sup> define como objeto de las inelegibilidades la pretensión de "...eliminar situaciones privilegiadas entre los candidatos y partidos, por eso impide el derecho de voto pasivo, que podría producir inequidad y discriminación en el proceso electoral entre los contendientes...". Consecuentemente surgen de las previsiones constitucionales —y en menor medida de las legislativas— cuya finalidad es desalentar el acceso y/o ejercicio de determinadas funciones públicas a personas que se encuentran comprendidas por situaciones que podrían llegar a afectar el adecuado desempeño de su cargo.<sup>(32)</sup>

Dichos impedimentos deben encontrarse específicamente previstos como tales en los ordenamientos constitucionales y electorales pertinentes, puesto que como toda previsión restrictiva de la libertad política del individuo, necesitan contar con una adecuada recepción normativa a los fines de efectivizar su operatividad jurídica. En consecuencia, no debieran

---

(31) CÁRDENAS GRACIA, JAIME, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n° 126, año 2009, Sección Bibliografía, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, ver texto en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/126/bib/bib12.htm>.

(32) Partiendo de la noción más amplia o abarcativa de derechos políticos negativos, Alvim sostiene que: "Os direitos políticos negativos, para Pedro Lenza, consistem em 'formulações constitucionais restritivas e impeditivas das atividades político-partidárias, privando al cidadão do exercício de seus direitos políticos, bem como impedindo-os de eleger um candidato (capacidade eleitoral ativa) ou de ser eleito (capacidade eleitoral passiva)'. Compreendem as hipóteses de perda e suspensão de direitos políticos, além das causas de inelegibilidade" (Ver ALVIM, FREDERICO FRANCO, *Dereito Eleitoral e Partidário*, 1ra. ed., Brasil, Edijur, Leme/SP, 2012, p. 58).

preverse en normas reglamentarias administrativas, pues se trata de limitaciones a derechos fundamentales de raigambre constitucional.

Podríamos describir a las inelegibilidades como aquellas incapacidades fundadas en situaciones o circunstancias calificadas negativamente por la legislación con el objeto de garantizar la integridad, probidad y moralidad del electo durante el ejercicio de su mandato, impidiendo —en principio— la postulación misma del candidato bajo pena de nulidad de su elección.<sup>(33)</sup>

En definitiva —y como ya lo expresáramos— se trata de un impedimento para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, o —como afirma la doctrina española— para formar parte del electorado pasivo. Y, entre sus fundamentos, es posible señalar la convicción de que los candidatos —en tanto electores pasivos— deberán reunir mayores condiciones de idoneidad que las exigidas a sus electores activos; o bien la preocupación por preservar la libertad de éstos evitando posibles contraposiciones de intereses derivadas del ejercicio de determinadas funciones públicas. Tales condicionamientos corresponden a situaciones relativas a la falta de idoneidad, a la superposición de funciones y —en algunos casos extremos— a prohibiciones con fines punitivos.

Por otra parte, cabe diferenciar entre ineligibilidades e incompatibilidades, procurando evitar cierto grado de confusión por el que se tiende a asimilarlas como si fuesen sinónimos utilizados para señalar instituciones de contenido análogo.<sup>(34)</sup> Verdad es que ambas se encuentran íntimamente relacionadas, y que en algunos casos las segundas pueden devenir, reconfigurándose, en las primeras. Más como afirma Imarisio,<sup>(35)</sup> si bien tanto las inelegibilidades como las incompatibilidades tienen incidencia, entre otras cosas, en la igualdad en la competencia electoral de candidatos y partidos, en los derechos políticos de los ciudadanos y de los candidatos,

(33) Tal el caso previsto en la Ley Orgánica de los Procesos Electorales de Venezuela, cuyo art. 216 expresa: "Será nula la elección de candidatos y candidatas elegidos o elegidas que no reúnan las condiciones requeridas por la Constitución de la República y esta Ley" (Sancción: 30/07/2009; Promulgación: 05/08/2009; Publicación Gaceta Oficial: 12/08/2009). Consultada el 02/05/2012 en <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Venezuela/LOPE2009.pdf>

(34) En el mismo sentido nos dice Bernhard Thibaut que "En la legislación electoral de los países latinoamericanos, ambos términos —inelegibilidades e incompatibilidades— a veces se usan como sinónimos (otro término con frecuencia usado es el de las 'inhabilidades')" (VER THIBAUT, BERNHARD, "Incompatibilidades", op. cit., p. 668.)

(35) IMARISIO, LUCA, *Ineleggibilità e incompatibilità politico-istituzionali. Profili costituzionali*, Napoli, Jovene Editore, 2008.

en la corrupción política, en los conflictos de interés de los legisladores y de otros funcionarios públicos, en lo específicamente atinente a sus diferencias, la inelegibilidad actúa como instrumento para lograr condiciones político electorales equitativas, mientras que en la incompatibilidad identifica una herramienta que debe servir para racionalizar la forma de Estado y de gobierno.

## **2.2. Características**

Siguiendo a Imarisio,<sup>(36)</sup> diremos que las inelegibilidades se caracterizan por proteger el libre y democrático uso del derecho de sufragio activo del electorado, procurando evitar perturbaciones que pudieren emanar de la ausencia de imparcialidad de los órganos electorales a cargo del proceso electoral, o por la presión que, desde el Estado, pudieren desarrollar aquellos sujetos investidos de la condición de funcionarios de los órganos de poder, en procura de beneficios propios.<sup>(37)</sup> Tales riesgos son neutralizados mediante la desposesión aplicada a determinados sujetos del derecho de sufragio pasivo, impidiéndoles así ser candidatos.

De esta manera, si las abordamos desde su naturaleza, las inelegibilidades se desdoblan en distintas precepciones a partir del rol que cumplen. Vista desde el ciudadano objeto de las mismas, la privación de su derecho de sufragio pasivo se traduce en la negación de un derecho de raigambre constitucional; en tanto que para el electorado activo conforman un instituto de garantía en defensa del voto libre e igualitario que la Constitución les asigna.

Consecuentemente, lo expresado nos lleva a la tercera característica de las inelegibilidades, la que radica en su clara diferenciación con las incapacidades. Mientras que las primeras consisten en la destrucción del derecho de sufragio pasivo para ciertos ciudadanos por voluntad de la Constitución o de la normativa electoral; las segundas no atacan ni afectan dicho derecho político sino que, presuponiendo su existencia, inciden sólo sobre su ejercicio por parte del titular, impidiéndole hacerlo.

---

(36) Ídem.

(37) ARAGÓN REYES, MANUEL, afirma que "No tienen por objeto inmediato procurar o garantizar el desempeño con libertad, independencia e incluso eficacia del cargo para el que se ha sido elegido (...) pero sí persiguen también la neutralidad del poder público en el proceso electoral" (Ver "Derecho Electoral: Sufragio activo y pasivo", op. cit., pp. 117/118).

También cabe diferenciar las consecuencias de orden práctico que emanan de las inelegibilidades, dada la trascendencia que las mismas revestirán a la hora de su aplicación casuística y concreta. Tuvimos ya oportunidad de expresar que las causas de inelegibilidad deben necesariamente estar previstas y contenidas en la Constitución, y sólo en menor medida, y en forma excepcional, en las normas o leyes de inferior jerarquía. Paralelamente, tales causales deberán ser interpretadas en base a un criterio restrictivo, el que primará como pauta general de exégesis de las mismas; reconociendo sólo una excepción posible, esto es, cuando el caso *sub examine* amerite un enfoque de la misma potenciando su figura como instituto de garantía o instrumento de defensa del voto activo del electorado. Esto se debe a su doble naturaleza jurídica como instituto de garantía del sufragio activo y negación de la existencia del derecho de sufragio pasivo, implicando la necesidad de interpretar de manera absolutamente restrictiva las limitaciones que por ella se impongan, sin perder nunca de vista que su fin estriba en proteger la libertad de sufragio activo, lo que configura el límite desde el cual se enjuicie la constitucionalidad de todas las disposiciones destinadas a regularla.

Finalmente cabe señalar que resultan aplicables desde el inicio del proceso electoral y hasta su finalización; y su consecuencia inmediata radica en la nulidad de la elección de aquellos ciudadanos afectados o incursos en algunas de sus causales. En Latinoamérica, las ineligibilidades —tanto de un candidato como de una fórmula de candidatos— configuran una de las causales de nulidad de las elecciones. En la mayoría de sus ordenamientos legales se contempla como causal de nulidad de la elección que el candidato o, en su caso, los integrantes de la fórmula de candidatos no reúnan los requisitos de elegibilidad o las cualidades que exija la ley (Colombia, Costa Rica, Honduras, México y Venezuela), o bien, que el candidato respectivo hubiere falseado los requisitos legales (Nicaragua y Venezuela).<sup>(38)</sup>

Tal proyección en el tiempo de las nulidades que generan las inelegibilidades importa reconocer su preeminencia por sobre el principio de preclusión que rige el proceso electoral, puesto que en el caso de que aquellas se detecten, la mayoría de los ordenamientos contempla —como

---

(38) Red de Conocimientos Electorales ACE (1998 a 2011). Ver <http://aceproject.org/ace-es/topics/lf/lfb/lfb12/lfb12c>.

lo adelantáramos— la nulidad de la elección y —consecuentemente— la retracción del mandato de quien resultare electo encontrándose incurso en alguna de aquellas causales o hipótesis.

### 2.3. Clasificación

Las inelegibilidades son susceptibles de ser clasificadas en relación al origen o fuente normativa de las mismas; y en orden a la extensión y objeto que con cada una de ellas ha perseguido el constituyente y el legislador.

En el primer caso, las diferenciaremos según reconozcan un origen constitucional o, por el contrario, uno legal o infraconstitucional. Siempre reconociendo como límite infranqueable que no pueden ser establecidas por disposiciones de naturaleza o con función estrictamente reglamentaria.

En base al segundo criterio de clasificación es posible hablar de inelegibilidades genéricas cuando afectan o proyectan sus efectos sobre todos los cargos electivos de un Estado u organización determinada; en tanto que son relativas cuando sólo se limitan al ámbito de ejercicio del cargo o función por ellas alcanzados.

Finalmente, corresponde hablar de inelegibilidades específicas cuando ellas son propias de cada tipo de elección, o de inelegibilidades amplias cuando sus efectos se proyectan sobre varias categorías elecciones; y transitorias o permanentes, ya sea que su duración o extensión en el tiempo sea parcial o absoluta.

Brasil, por ejemplo, adopta en parte estas clasificaciones, diferenciando entre ineligibilidades constitucionales y legales, además de absolutas y relativas.<sup>(39)</sup>

---

(39) Alvim diferencia unas de otras afirmando que las absolutas “Constituem hipótees Gerais que impedem o cidadão sobre os quais recaiam de concorrer a qualquer cargo eletivo. De acordo como a Constituição, são absolutamente inelegíveis os inalistáveis (isto é, os estrangeiros e, durante o serviço militar obrigatório, os conscritos) e os analfabetos”, mientras que las relativas “São hipóteses de inelegibilidade que recaem especificamente sobre determinados cargos, não impedindo que se candidate a outros sobre os quais não incidam. Surgem em decorrência de relação de parentesco ou do exercício de cargo político, motivo pelo qual se pode concluir que possuem a finalidade de preservar o equilíbrio da disputa, depurando-a da influência de fatores políticos ou impedindo a prática antirrepublicana de tendência à perpetuação no poder” (Ver ALVIM, FREDERICO FRANCO, *Dereito Eleitoral e Partidário*, op. cit., pp. 59 y 63).

### 3. Estado de la cuestión en Argentina

#### 3.1. Recepción constitucional y legislativa

La Constitución argentina no habla de inelegibilidades, y tampoco las contempla como tales en el sentido estricto del término. Esto importa que el régimen electoral carece de un sistema formal y específico de inelegibilidades. Sólo hay referencias a inhabilidades, inhabilitaciones e incompatibilidades diseminadas en el texto constitucional y en diversos ordenamientos —no siempre electorales— y sin mayor coherencia entre los conceptos receptados a nivel nacional y sub-estadual (por ejemplo, provincial y/o municipal).

Al abordar el derecho de sufragio pasivo y establecer las condiciones de elegibilidad, la Constitución Nacional no tiene una disposición o criterio uniforme, sino que para cada órgano de poder formula normas y condiciones propias. En consecuencia, y siguiendo a Bidart Campos,<sup>(40)</sup> diremos que:

“...[como] principio general ha de tenerse presente que cuando la constitución establece las condiciones de elegibilidad para un cargo o función, ellas no pueden ser ampliadas ni disminuidas por la ley ni por ninguna otra norma; en cambio, cuando guarda silencio, aquellas condiciones pueden ser fijadas por los órganos competentes del poder constituido, tanto como cuando expresamente se remite a la ley...”.

No obstante la ausencia de previsiones expresamente identificadas como inelegibilidades en el texto constitucional, intentaremos ensayar una determinación de la posible existencia de algunas hipótesis que, ya sea bajo una denominación equívoca o por su reciente aparición jurisprudencial, gradualmente van configurándose como inelegibilidades, asumiendo un interesante camino institucional a nivel nacional.

##### 3.1.1. Inelegibilidades Constitucionales

Nuestro ensayo exegético comenzará por el texto de la Constitución nacional, procurando identificar —más allá de las denominaciones utilizadas— situaciones que respondan con sus características a la noción de inelegibilidad utilizada en otros sistemas constitucionales.

(40) BIDART CAMPOS, GERMÁN J., *Manual de la constitución reformada*, Buenos Aires, Ediar, 2006, t. II, pp. 256/257.

El primer caso de análisis corresponde a las previsiones del art. 29, cuando establece la prohibición de conceder a los poderes ejecutivos facultades extraordinarias, la suma del poder público, u otorgar sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor y las fortunas de los argentinos queden a merced de gobierno o persona alguna, tanto nacional como provincial. A tal fin contempla como sanción la nulidad insanable de tales actos y la aplicación de las responsabilidades y penas contempladas para los infames traidores a la patria. Tal delito se encuentra tipificado en el art. 214 del Código Penal, en tanto que su sanción corresponde al art. 215, que, entre otras, prevé inhabilitación absoluta perpetua, importando la misma la privación del derecho electoral (inc. 2) y la incapacidad para obtener cargos, empleos y comisiones públicas (inc. 3). Tales condenas significan la pérdida del derecho de sufragio pasivo y, aunque ni la Constitución ni el Código Penal lo digan expresamente, conformarían una inelegibilidad constitucional genérica, amplia y permanente. De esta forma nos encontramos ante una limitación legal al sufragio pasivo que nace como inhabilitación pero que, debido a los efectos que el legislador le asigna a la misma en relación a los derechos políticos afectados, termina transformándose en una inelegibilidad.

Avanzando en el texto constitucional, llegamos al art. 36, incorporado en la reforma del año 1994 y con el que se abre el Capítulo Segundo correspondiente a los nuevos derechos y garantías. En él se establece una protección absoluta al imperio de la Constitución, al orden institucional y al sistema democrático, y se dispone la nulidad insanable de todo acto contrario a esta norma; y con respecto a sus autores o a quienes, a consecuencia de tales actos, usurpen funciones constitucionales, establece la sanción del art. 29, inhabilitándolos a perpetuidad para ocupar cargos públicos y excluyéndolos de los beneficios del indulto y la conmutación de penas,<sup>(41)</sup> sumando la expresa previsión de que las acciones respectivas serán imprescriptibles. En consecuencia, aquí también nos encontramos —al igual que en el caso anterior— ante una limitación legal que

---

(41) “Se ha omitido mencionar el de amnistía, lo cual abre la duda acerca de si el congreso podría disponerla; desde nuestro punto de vista ningún delito tipificado directamente por la constitución —aún cuando falte la norma constitucional prohibitiva del indulto, de la conmutación, o de la amnistía— puede merecer estos beneficios, por la sencilla razón de que los órganos de poder constituido carecen de toda competencia para enervar el efecto penal de las incriminaciones constitucionales” (Ver BIDART CAMPOS, GERMÁN J., *Manual de la constitución reformada*, Buenos Aires, Ediar, 2006, t. III, p. 35).

nace siendo una inhabilitación pero que termina configurándose como otra hipótesis de inelegibilidad genérica, amplia, permanente y constitucionalmente receptada.

Pero el constituyente, no conforme con estas innovadoras previsiones, contempló que también debería ser considerado un ataque contra el sistema democrático aquél por el que se incurriere en grave delito doloso contra el Estado y que conlleve enriquecimiento, quedando quien lo hiciese inhabilitado para ocupar cargos o empleos públicos por el tiempo que las leyes determinen. En este caso, se trataría de una inelegibilidad genérica pero con algún grado de especificidad en cuanto a los comicios que afectaría, mientras que se encuadraría dentro de las temporales en atención a su duración limitada en el tiempo.

Otro tanto acontece con la previsión contenida en el art. 73 de la Carta Magna, esto es la prohibición clara y manifiesta en relación a que ni los eclesiásticos regulares ni los gobernadores de provincia podrán ser miembros del Congreso nacional.<sup>(42)</sup> Quizás ésta sea, de entre las que hemos ido identificando, la inelegibilidad de raigambre constitucional directa más clara y expresa que existe en la actualidad, aunque en este caso se trataría de una inelegibilidad relativa en virtud de que proyecta la negación del derecho de sufragio pasivo sobre un determinado universo de cargos; esto es, sólo sobre los diputados y senadores nacionales; siendo también específica en cuanto a su proyección en el tiempo.

De similar factura es la disposición del art. 105, cuando establece que los ministros no pueden ser senadores ni diputados sin dimitir de sus cargos

---

(42) "La interdicción para los primeros se ha basado en la relación de dependencia que surge del voto de obediencia de los religiosos que pertenecen a órdenes o congregaciones, conforme al derecho canónico. Es una prohibición anacrónica, porque el legislador de cualquier partido político se encuentra más ligado (incluso por mandato imperativo) a los comandos políticos y partidarios, que un eclesiástico regular al superior de la orden o comunidad religiosas. En cuanto a los gobernadores, la incompatibilidad es consecuencia de nuestra estructura federal, que establece un gobierno federal y gobiernos locales; por otra parte, la residencia en la capital de provincia y en la capital federal para el desempeño de ambos cargos simultáneamente, resulta prácticamente imposible. Aunque el artículo se refiere a la incompatibilidad para ocupar la gobernación de una provincia y ser a la vez legislador por la misma, creemos que ningún gobernador de provincia podría acumular el cargo de diputado o senador por otra provincia distinta. Este alcance que asignamos al artículo se desprende de una interpretación extensiva: la norma dice literalmente menos de lo que quiso decir la voluntad histórica del autor de la norma, por eso hay que ensanchar o ampliar la norma, para hacerla coincidir con la voluntad de su autor" (Ver BIDART CAMPOS, GERMÁN J., *Manual de la constitución reformada*, op. cit., t. III, pp. 60/61).

previamente; con lo cual el listado de inelegibilidades constitucionales determinadas y específicas sumaría una nueva hipótesis.<sup>(43)</sup> En sintonía con esta disposición, Bidart Campos afirma que “Cae de su peso que tampoco puede acumularse el desempeño de un cargo legislativo con la función judicial”, con lo cual también es posible identificar como inelegibilidad relativa, específica y temporal la que se configuraría con respecto a los magistrados en ejercicio del Poder Judicial en relación a su hipotética postulación para cargos nacionales ejecutivos o legislativos.<sup>(44)</sup>

También hemos de considerar aquí como una inelegibilidad constitucional la dispuesta en el art. 90 introducido por la Convención reformadora de 1994, cuando en su segunda párrafo dispone en relación al presidente y al vicepresidente que “Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período”. El tratamiento lingüístico dado a la cuestión en este artículo es el más aproximado a la noción de inelegibilidad, correspondiendo a las que identificamos como relativas, específicas y temporales.

### 3.1.2. *Inelegibilidades legales*

#### 3.1.2.1. *Leyes electorales*

La revisión propuesta a modo de ensayo, continuará ahora con los textos normativos del ordenamiento legal argentino que tienen incidencia directa en la materia electoral, por tratarse de un instituto que, como ya hemos anticipado al inicio, corresponde al Derecho Electoral. Entonces, aborda-

---

(43) “Las incompatibilidades de los artículos 72 y 105 se fundan en varias razones: a) en un sistema de división de poderes que quiere independizar al congreso del ejecutivo, y viceversa; b) en el propósito de obtener una dedicación eficaz e integral al cargo parlamentario; c) en el principio ético de que dicho cargo exige una independencia de criterio y de actuación que puede resentirse por el desempeño simultáneo de otras ocupaciones o empleos oficiales o privados” (Ver BIDART CAMPOS, GERMÁN J., *Manual de la constitución reformada*, op. cit., t. III, p. 60).

(44) “La constitución no contiene más disposición sobre incompatibilidad que la del art. 34, que prohíbe a los jueces de las cortes federales serlo al mismo tiempo de los tribunales de provincia. Pero se encuentra tan consustanciada la incompatibilidad de otras actividades con el ejercicio de la función judicial, que la ley no ha hecho más que recepcionar una convicción unánime: los jueces no pueden desarrollar actividades políticas, administrativas, comerciales, profesionales, etc., ni tener empleos públicos o privados (...) No hay que ver estas incompatibilidades como ‘prohibiciones’ dirigidas a la persona de los jueces para crearles cortapisas en sus actividades, sino como una ‘garantía’ para su buen desempeño en la magistratura y para el funcionamiento correcto e imparcial de la administración de justicia” (Ver BIDART CAMPOS, GERMÁN J., *Manual de la constitución reformada*, op. cit., t. III, pp. 60 y 346).

remos el Código Electoral Nacional (ley 19.945 y modif.) y la Ley Orgánica de Partidos Políticos (ley 23.298 y modif.).<sup>(45)</sup>

### **Código Electoral Nacional (ley 19.945 y modif.)**

En el caso del Código Electoral Nacional (CEN), en su art. 1 se define como elector nacional a los ciudadanos de ambos sexos nativos, por opción y naturalizados, con 18 años de edad, que no tengan ninguna de las inhabilidades previstas en esta ley. Acto seguido, el art. 3 efectúa una enunciación de quienes estarían excluidos del padrón careciendo por tanto de la calidad de electores; es decir, que se encuentran privados del derecho de sufragio activo en virtud de lo dispuesto de manera concordante por los arts. 1 y 2 del mismo ordenamiento.

Retomando lo expresado al inicio de este ensayo, en cuanto a la existencia de una raíz común entre las nociones de sufragio activo y pasivo, y la necesidad de contar con la calidad de elector como requisito indispensable (aunque no suficiente) para poseer la calidad de elegible cabe concluir que la ausencia de la condición de elector importa una limitación legal al sufragio pasivo, debiendo determinar con claridad a qué categoría de tales restricciones corresponde. En atención a lo expresado, entendemos que sólo la hipótesis prevista en el inc. "a" del art. 3 del CEN encuadraría como un claro caso de inelegibilidad legal, genérica, específica y temporal o permanente según el caso. En efecto, los dementes declarados tales en juicio perderían sus derechos políticos junto con sus pares civiles. Los restantes incs. del art. contendrían situaciones tipificables como inhabilitaciones y no como inelegibilidades.

### **Ley Orgánica de Partidos Políticos (ley 23.298 y modif.)**

Pasando ahora al régimen nacional de partidos políticos, en el art. 33<sup>(46)</sup> nos encontramos con un interesante listado de restricciones sobre el sufragio pasivo. En efecto, la mencionada norma expresa con claridad y precisión dignas de una adecuada técnica legislativa que "No podrán ser pre-

(45) Estas normas se pueden consultar en [http://www.joseperezcorti.com.ar/legislacion\\_argentina.htm](http://www.joseperezcorti.com.ar/legislacion_argentina.htm)

(46) El contenido actual de este artículo fue redefinido a través de la sustitución dispuesta por el art. 15 de la ley 26.571 denominada Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral (Sanción: 02/12/2009; Promulgación parcial: 11/12/2009; BO: 14/12/2009).

candidatos en elecciones primarias ni candidatos en elecciones generales a cargos públicos electivos nacionales...” aquellos ciudadanos incursos a afectados en algunas de las situaciones descriptas en sus siete incisos.

De los siete incs. que componen el art., el primero corresponde a los excluidos del padrón en virtud de las disposiciones legales vigentes, con lo cual habremos de estar a cada uno de los casos normativamente receptados para poder determinar la naturaleza jurídica de la restricción aplicable. Es el caso de lo expresado en relación al art. 3 del Código Electoral Nacional.

Los incs. “b” y “c”, en cambio, configuran claros ejemplos de inelegibilidades que recaen sobre los miembros de las diferentes Fuerzas Armadas y de Seguridad existentes en Argentina.

El inciso “d” es la recepción normativa de la inelegibilidad que pesa sobre los magistrados y funcionarios de los poderes judiciales, tanto nacional como provincial, y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Llama la atención que el legislador, además, haya incluido en este inc. a los integrantes de tribunales de faltas, entendiendo que por ello debe hacer referencia a los existentes a nivel provincial como responsables de la aplicación de los códigos de faltas provinciales; y no a los que suele existir a nivel municipal, puesto que el encabezado del artículo habla de los magistrados y funcionarios, y los integrantes de estos últimos no revisten tal jerarquía, más allá de la denominación que pueda utilizar cada régimen municipal.

En el inciso “e” nos encontramos con una causal de inelegibilidad que pesa sobre los que desempeñan cargos de directivos o apoderados de empresas concesionarias de servicios y obras públicas de cualquier nivel estadual; o de entidades autárquicas o descentralizadas o empresas dedicadas a la explotación de juegos de azar.

Finalmente, llegamos a los incs. más relevantes del art., por cuanto importan la incorporación de dos hipótesis de inelegibilidad que reconocen su antecedente más cercano en sendos precedentes jurisprudenciales que desataron un trascendente debate tanto institucional, como judicial, legal, político y social.<sup>(47)</sup> Se trata de los incisos “f” y “g”, que contemplan la

---

(47) Nos estamos refiriendo a los casos “Bussi” y “Patti”, cuya tramitación judicial puso en evidencia la inexistencia de estas inelegibilidades en el ordenamiento electoral, tensionando en extremo el funcionamiento de las instituciones de la República para superar la situación que se planteó a raíz del rechazo de sus respectivos títulos de diputados electos por parte

pérdida del derecho de sufragio pasivo por parte de aquellas personas afectadas por el dictado de auto de procesamiento o condenadas por resolución judicial —aún si no fuese susceptible de ejecución— cuando se tratare de las figuras de genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, hechos de represión ilegal constitutivos de graves violaciones de los derechos humanos, torturas, desaparición forzada de personas, apropiación de niños y otras violaciones graves de derechos humanos o cuyas conductas criminales se encuentren prescriptas en el Estatuto de Roma como crímenes de competencia de la Corte Penal Internacional, por hechos acaecidos entre el 24 de marzo de 1976 y 10 de diciembre de 1983.

Definitivamente, ambas conforman dos claros casos de inelegibilidad, extinguiendo insubsanablemente el derecho político de sufragio pasivo de los ciudadanos involucrados en tales causas.

### 3.1.2.2. Leyes Penales

En el Código Penal argentino es posible encontrar dos figuras que resultan de interés a los fines del presente trabajo. Estamos refiriéndonos a la inhabilitación absoluta del art. 19 y a su par especial del art. 20.

Sucede que a pesar de tratarse *ab initio* de inhabilitaciones propiamente dichas, nos encontramos que, por voluntad del legislador, se les ha otorgado un contenido tal que terminan deviniendo en inelegibilidades temporales. Es decir, nacen como inhabilitaciones y de hecho así son aplicadas por la magistratura penal, pero una vez aplicada sus efectos sobre el derecho electoral o político del reo terminan convirtiéndola en una auténtica inelegibilidad.

En el caso del inc. 2 del art. 19,<sup>(48)</sup> la norma es clara al afirmar que la inhabilitación absoluta importa la privación del derecho electoral, a lo que se

---

de la Cámara de Diputados de la Nación, situación que terminó judicializada y con sucesivos pronunciamientos por parte de la Cámara Nacional Electoral y la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

(48) Argentina, Código Penal, art. 19: "La inhabilitación absoluta importa: 1°. La privación del empleo o cargo público que ejercía el penado aunque provenga de elección popular; 2°. La privación del derecho electoral; 3°. La incapacidad para obtener cargos, empleos y comisiones públicas; 4°. La suspensión del goce de toda jubilación, pensión o retiro, civil o militar, cuyo importe será percibido por los parientes que tengan derecho a pensión. El tribunal podrá disponer, por razones de carácter asistencial, que la víctima o los deudos que estaban a su cargo concurren hasta la mitad de dicho importe, o que lo perciban en su totalidad, cuando el penado no tuviere parientes con derecho a pensión, en ambos casos hasta integrar el monto de las indemnizaciones fijadas".

le agrega la previsión del inc. 3 disponiendo la incapacidad para obtener cargos, empleos y comisiones públicas. Con respecto al primer caso, nos dicen Laje Anaya y Gavier<sup>(49)</sup> que el condenado pierde el derecho a elegir y a ser elegido; mientras que en relación al segundo señalan que hasta impediría la asunción del cargo por parte del "...designado por nombramiento expedido por autoridad competente, o por elección, como acto históricamente pasado, o eventualmente a ocurrir en un futuro...".

Ya en el artículo siguiente,<sup>(50)</sup> el Código hace referencia expresa a la inhabilitación especial para derechos políticos, por lo cual los autores citados coinciden en identificar como contenido de tales derechos al de votar y al de ser elegido.

### 3.2. Mecanismos de control

El control de los requisitos positivos y negativos de elegibilidad se encuentra a cargo de los organismos electorales competentes, que a nivel nacional son los jueces federales con competencia electoral de cada distrito.<sup>(51)</sup> En oportunidad de llevar adelante el proceso de oficialización de listas de candidatos,<sup>(52)</sup> cada uno de los jueces electorales habrá de verificar que los candidatos propuestos y cuyo registro requieren las diferentes fuerzas políticas, reúnan "...las condiciones propias del cargo para el cual se postulan y no estar comprendido en alguna de las inhabilidades legales...".

Por diversas situaciones históricas, y hasta la irrupción de los casos "Bussi" y "Patti", era un criterio jurisprudencial pacíficamente aceptado que la no detección de la existencia de alguna limitación legal al sufragio pasivo por parte de la Justicia Electoral al momento de la oficialización de las candidaturas, tornaba la situación en judicialmente irrevisable en virtud del principio de preclusión electoral y por carecer de una norma específica que autorizara tal intervención judicial una vez firme el pronunciamiento favorable al registro de las listas propuestas oportunamente. La alternativa comúnmente aceptada depositaba el control de estas cuestiones en

(49) LAJE ANAYA, JUSTO y GAVIER, ENRIQUE A., *Notas al Código Penal Argentino*, 1ra reimpresión, Lerner, Córdoba, 1996, t. I, pp. 79/85.

(50) Argentina, Código Penal, art. 20: "La inhabilitación especial producirá la privación del empleo, cargo, profesión o derecho sobre que recayere y la incapacidad para obtener otro del mismo género durante la condena. La inhabilitación especial para derechos políticos producirá la incapacidad de ejercer durante la condena aquellos sobre que recayere".

(51) Ver Código Electoral Nacional (ley 19.945 y modif.), art. 42 y ss.

(52) Ver Código Electoral Nacional (ley 19.945 y modif.), arts. 60 y 61.

la instancia correspondiente a cada una de las cámaras en ejercicio de la condición de "...juez de las elecciones, títulos y condiciones de sus miembros en cuanto a su validez..." (CN art. 64).

Un incipiente cambio en esta cuestión se ha dado a partir de los mencionados casos jurisprudenciales a nivel nacional, con la incorporación — como ya lo hemos podido apreciar— de previsiones que contemplan expresamente la figura de la inelegibilidad, aunque el texto de la ley 23.298 no las identifique de esa manera.

#### 4. Conclusiones

Grandes pasos se han dado en Argentina en torno a la regulación de las campañas electorales, tanto en lo relativo a su gestión, como a su extensión, contenidos, financiamiento y posterior control. Otro tanto en lo que respecta a la formalización, sistematización y regularización de los procesos internos de preselección de candidatos a cargos públicos electivos a través de las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO).

Por su parte —ya fuera el ámbito nacional— la Boleta Única de Sufragio (BUS) conforma un escalón más en cuanto a calidad cívica, transparencia democrática y confianza pública, siendo de particular interés también la experiencia de su versión electrónica (BUE).

La incorporación de un adecuado régimen de inelegibilidades es el próximo paso.

Creemos que el presente trabajo ha logrado aportar algo de claridad en aras de comenzar a estructurar un adecuado régimen de inelegibilidades en Argentina, partiendo de las disposiciones ya existentes —más allá de las imprecisiones semánticas señaladas— y avanzando en el diseño e introducción de otras hipótesis y causales de inelegibilidades destinados a mejorar y transparentar la política electoral de la República.

A partir del diseño de un régimen armónico de inelegibilidades será posible incorporar previsiones destinadas a contener situaciones que han generado serios interrogantes con respecto al régimen electoral argentino. Antecedentes tales como la postulación de candidatos con procesos judiciales en trámite por delitos contra el Estado; las candidaturas testimoniales registradas en el proceso electoral del año 2009; la sucesión presidencial entre cónyuges (2007) y los casos de transfuguismo electoral y/o político son en la actualidad situaciones fácticas que escapan a las previ-

siones normativas con las que cuenta nuestro régimen electoral, y ante los cuales la Justicia Electoral no ha podido dar una respuesta satisfactoria para la ciudadanía.

Más allá de cada hipótesis y la forma como sean reguladas, la ciudadanía está exigiéndonos que comencemos a debatir y a trabajar en el desarrollo de criterios objetivos de inelegibilidad que permitan transparentar la función representativa que deben cumplir los ciudadanos electos.



# La política de la reforma

## Notas sobre el sistema de partidos y la gobernanza electoral<sup>(1)</sup>

MARCELO ESCOLAR<sup>(2)</sup>



### 1. Introducción

El tipo de política pública de la que trata este artículo es aquella que se ocupa de diseñar, gestionar, administrar y certificar el proceso mediante el cual se accede al poder en contextos políticos democráticos. Nos interesa particularmente reflexionar sobre los componentes políticos de dicho proceso, aun considerando contextos institucionales y normativos que pretendan explícitamente externalizarlos, es decir, lograr una delegación total o una judicialización pura de las acciones involucradas.

---

(1) Esta ponencia fue presentada en "XV Congreso Internacional de CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública", Santo Domingo, República Dominicana, 9 al 12 de noviembre de 2010; y publicado como ESCOLAR, M., "La política de la reforma. Notas sobre el sistema de partidos y la gobernanza electoral", en *La reforma política en Argentina*, Jefatura de Gabinete de Ministros, PEN, Buenos Aires, 2011.

(2) Profesor Titular Regular del Departamento de Geografía (UBA) y de la Escuela de Política y Gobierno (UNSAM). Director del Centro de Estudios Federales y Electorales y de la Maestría en Análisis, Regulación y Gestión Electoral (EPG-UNSAM). Coordinador Técnico del Proyecto PNUD-Ministerio del Interior: "Fortalecimiento del Proceso Electoral Argentino".

Ex Director General Electoral del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Ex Coordinador General del Proyecto BID-Banco Mundial-GCBA: "Incorporación de tecnologías de la Información y la Comunicación al procesos Electoral" y Ex Coordinador Electoral del Programa de Reforma Política PNUD-Vicepresidencia de la Nación.

En su conjunto, esta esfera de políticas forma parte de las funciones y actividades propias de las instituciones y procesos involucrados en la "gobernanza electoral".<sup>(3)</sup> Una noción que, conforme han señalado Mozaffar y Schedler,<sup>(4)</sup> incluye tanto a la producción de las reglas del juego, como a su aplicación operativa y al arbitraje de las controversias producto del desarrollo del juego.<sup>(5)</sup>

Un aspecto determinante de la gobernanza electoral es que sus instituciones son intrínsecamente endógenas<sup>(6)</sup> al proceso electoral. En efecto, su marco regulatorio y sus autoridades responsables son directa o indirectamente el resultado histórico de las autoridades políticas electas por su intermedio (en contextos democráticos estables) o que, inicialmente, les dieron origen (en contextos de transición democrática).<sup>(7)</sup>

En consecuencia, su carácter endógeno estructural se concretará en una correlación permanente entre la calidad democrática y el desempeño de la gobernanza electoral.<sup>(8)</sup> No sólo en contextos de transición donde la relación (no así el sentido de la causalidad) parece más evidente,<sup>(9)</sup> sino también

(3) Quienes primero utilizaron explícitamente el concepto de "gobernanza electoral" fueron Rafael López -Pintor (2000) y ELKLYT J. Y REYNOLDS, A The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Research Agenda", en *Commonwealth and comparative politics*, n° 40 (2), 2002, pp. 86/119. Aun cuando en forma más indirecta ya se había dejado planteado el tema, Ver PASTOR, R., "A Brief History of Electoral Commissions", en A. Schedler, L. Diamond y M. F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder (CO), Lynne Rienner Publishers, 1999a

(4) MOZAFFAR, S. y SCHEDLER, A., "The comparative study of electoral governance: Introduction", en *International Political Science Review*, n° 23 (1), 2002, pp. 5/27.

(5) Hemos optado por un alcance mayor para el concepto de "gobernanza electoral" que el utilizado por Mozafar y Schedler, ya que nosotros incluimos en él al proceso regulatorio. En este punto, compartimos una perspectiva teórica sobre la "gobernanza" que integra las relaciones entre los actores y las instituciones en un mismo esquema de autoridad y regulación. Ver, en tal sentido, PETERS, B. G. y PIERRE, J., "Governance Without Government? Rethinking Public Administration", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, n° 2, 1998, pp. 223/243; y PETERS, G., "Governance and comparative politics", en J. Pierre (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

(6) Ver KEOHANE, R. O. y MARTIN, L.L., "Institutional Theory, Endogeneity, and Delegation", en C. Elman y M. Elman (eds.), *Progress in International Relations Theory*, Cambridge, The MIT Press, 2003.

(7) ELKLYT y REYNOLDS, op. cit., 2002.

(8) Ver ANDERSON, C. J.; BLAIS, A.; BOWLER, S.; DONOVAN, T. y LISTHAUG, O., *Loser's Consent. Elections and Democratic Legitimacy*, Oxford University Press, Oxford, 2005; SCHEDLER, 2002.

(9) Ver ANDERSON, C. J.; BLAIS, A.; BOWLER, S.; DONOVAN, T. y LISTHAUG, O., *Loser's Consent. Elections and Democratic Legitimacy*, Oxford University Press, Oxford, 2005; SCHEDLER, A "The Menu of Manipulation", *Journal of Democracy*, 2002, 13 (2): 36-50.

en contextos estables donde el carácter endógeno de sus instituciones parecería haber sido exorcizado hacia afuera del juego político democrático.

Contrariamente al sentido común sobre la temática, en esta comunicación sostenemos que la gobernanza electoral no administra la confianza en el proceso electoral —y con ello, la legitimidad de las autoridades democráticas— sino todo lo contrario: administra la desconfianza de los actores políticos hacia el proceso electoral<sup>(10)</sup> y la necesaria incertidumbre (falta de sesgo) en los resultados electorales obtenidos.

Si la desconfianza de las elites y la ciudadanía es el origen de todas las funciones que desarrollan las políticas públicas del campo electoral, la garantía de la incertidumbre en los resultados (no saber quién va a ganar) es el objetivo de toda política pública de gobernanza electoral.<sup>(11)</sup>

Para ello se busca reducir tres aspectos cruciales: el error sistémico que la complejidad del proceso electoral tiende a producir; la aplicación sesgada de las reglas y los procedimientos (manipulación); y la alteración de los resultados electorales (fraude).

Con este origen y este objetivo en sus propósitos (reducir la desconfianza y garantizar la incertidumbre), la gobernanza electoral pasa a constituirse en una área de políticas públicas paradójica.

Como ya se dijo, a través de ella se busca reducir el espacio de la discrecionalidad política en el proceso de asignar legítimamente el poder político según tres estrategias alternativas o combinadas: a) la profundización en extremo de la protocolización de rutinas burocráticas cada vez más detalladas y exhaustivas (delegación técnica), b) la construcción de un árbitro externo imparcial y no sesgado (delegación judicial) o, simplemente, c) la inclusión de todos los actores políticos relevantes en el proceso de toma de decisiones (contrapesos políticos).

Pero en esta búsqueda de autonomía y neutralidad política de la gobernanza electoral, su insoslayable carácter institucional endógeno tiende a desdibujarse y, con ello, el origen y la determinación política de sus funciones. O, dicho en otras palabras, en la búsqueda de la legitimidad de-

---

(10) Ver EISENSTADT, T. A., *Courting Democracy in Mexico. Party Strategies and Electoral Institutions*, New York, Cambridge University Press, 2004, p.15.

(11) Ver MOZAFFAR, S. y SCHEDLER, A., "The comparative study of electoral governance: Introduction", en *International Political Science Review*, n° 23 (1), 2002, pp. 5/27.

mocrática técnicamente garantizada de la autoridad política (gobernanza electoral), se tiende a desdibujar la necesidad de mecanismos de decisión concretamente vinculados al contexto real de los actores políticos del sistema. Sin ellos, el análisis político de la reforma política como elemento intrínseco de gobernanza electoral, quedaría circunscrito a un mundo normativo ideal de procesos e instituciones políticamente indeterminados.

En este artículo nos proponemos discutir teóricamente el rol necesario de la política en la gobernanza electoral, destacando su estrecha vinculación con los procesos de reforma institucional y con los actores del sistema en una democracia de partidos.

Para ello, en primer lugar expondremos un esquema teórico general con el cual abordar conceptualmente la gobernanza electoral, pero reconociendo el problema de la endogeneidad institucional y acotando el planteo a condiciones de estabilidad democrática. Posteriormente, discutiremos 3 aspectos considerados claves para su análisis político comparado en contextos de reforma: a) los propósitos institucionales de toda política pública de gobernanza electoral; b) los principales problemas sistémicos y políticos que se intenta resolver con las mismas; y c) los modelos teóricos posibles de mitigación de la endogeneidad política de sus instituciones. Por último, elaboraremos un conjunto de conclusiones acerca de la necesidad de vincular teórica y metodológicamente el análisis comparado de los sistemas de partido y la competencia política con el estudio de la gobernanza electoral.

## 2. Árbitros, reglas y juego político democrático

Conforme señala Pastor,<sup>(12)</sup> la historia de la gobernanza electoral confirma la presunción acerca de la endogeneidad de sus instituciones y procesos respecto al desarrollo de los sistemas políticos democráticos. Existe entonces un estrecho vínculo entre la forma en que se constituyen los actores políticos en distintos contextos democráticos y las reglas que generan la confianza necesaria para legitimar el acceso al poder de los vencedores en las contiendas electorales.

Así, el modelo clásico de gobernanza electoral que asigna funciones de gestión en el Poder Ejecutivo y de certificación de resultados en el

---

(12) Ver PASTOR, R., "A Brief History of Electoral Commissions", en op. cit, 1999a; y PASTOR, R. A., "The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research", en *Democratization*, n° 6 (4), 1999b, pp. 1/27.

Legislativo,<sup>(13)</sup> se desarrolla originalmente en sistemas políticos desprovistos de partidos, puesto que en tales condiciones se presume que los representantes son individualmente garantía de control de las acciones del Ejecutivo.

Pero cuando las características del sistema político cambian y dan paso a la formación de partidos políticos que estructuran en forma permanente la oferta electoral y la representación legislativa, la garantía de control individual desaparece por efecto del gobierno responsable o de la tendencia a regímenes presidenciales; es decir, a que el Poder Ejecutivo cuente con mayorías propias en el Congreso.<sup>(14)</sup>

Otra dinámica que ilustra de forma elocuente la endogeneidad democrática de la gobernanza electoral, se puede observar en la presencia invariable de diferentes situaciones de manipulación y fraude en directa relación con el desarrollo de las instituciones democráticas, la cultura cívica y, en general, de una sociedad liberal. Este escenario fue común hasta muy entrado el siglo XX en diversas democracias constitucionales europeas y americanas cuyas instituciones políticas gozan actualmente de una incuestionable estabilidad y prestigio.<sup>(15)</sup>

Lo que se sostiene aquí, no es más que la afirmación de que la gobernanza electoral es una parte constitutiva del sistema político y de las instituciones democráticas y que, en tal sentido, la calidad de sus instituciones o el afianzamiento de sus actores políticos organizados difícilmente puedan estar en un nivel de desarrollo superior a la media de la cultura política de la sociedad.

Vistas las cosas desde esta perspectiva, las reglas del juego político democrático son parte del proceso de negociación y acuerdo que constituye esas mismas reglas. Su exteriorización hacia la periferia del proceso político es una cuestión de grado que se vincula, en gran medida, al afianzamiento institucional de la democracia como régimen político del Estado.

No parecería ser, entonces, la búsqueda de un árbitro imparcial y extra político el origen de la gobernanza electoral, sino la sistematización —progre-

(13) LEHOUCQ, F., "Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization", *International Political Science Review*, 2002, 23 (1): 29-46.

(14) LEHOUCQ, F., op. cit., 2002.

(15) Ver LEHOUC, F., "Electoral Fraud: Causes, Types, and Consequences", en *Annual. Review of Political Science*, n° 6, 2003, pp. 233/256 y DONSANTO, C. C., "Corruption of the Election Process under US Federal Law", en R. M. Alvarez, T. E. Hall y S. D. Hyde (eds.), *Election Fraud*, Washington, Brooking Institution Press, 2008.

siva, histórica y contextualmente condicionada— de las reglas de competencia y acceso al poder generadas endógenamente por las instituciones y actores políticos democráticos en su proceso de formación.<sup>(16)</sup>

Si lo anterior es cierto, es probable que también en contextos de transición política democrática (como los de la tercera ola a partir de los años 80), los procesos de reforma asociados al fortalecimiento de la gobernanza electoral hayan podido ser interpretados como una importante causa concurrente en el éxito de la transición<sup>(17)</sup> y que, por lo tanto, se les haya asignado cierto carácter exógeno al contexto político.

Sin embargo, como sostienen Eisenstadt<sup>(18)</sup> y Rosas,<sup>(19)</sup> también parece plausible pensar que el proceso sólo sea exógeno en apariencia, y que la transición y los cambios institucionales en realidad se negocien y acuerden de manera coordinada entre actores políticos interesados en el establecimiento secuencial de un nuevo *status quo*; donde el sentido de la causalidad pueda ser exactamente el contrario al esperado.

En síntesis, los árbitros y las reglas que constituyen el núcleo de la gobernanza electoral son el resultado sucesivo de reformas políticas endógenas a la estructuración del juego político democrático. Como tales, no se agotan en la instancia de la transición misma, sino que continúan transformándose e interactuando mutuamente con el sistema político aun después de la estabilización de la sociedad y el régimen político democrático.

Éstas son las mejores condiciones para la observación de su desempeño institucional y reforma política, puesto que aquí también son válidas las consideraciones sobre la formación de mayorías, al igual que en cualquier

---

(16) Ver, en tal sentido, CAREY, J. M., "Parchment, equilibria, and institutions", en *Comparative Political Studies*, n° 33 (6), 2000, pp. 735/761.

(17) Ver, en tal sentido, ELKLIT, J., "Electoral institutional change and democratization: You can lead a horse to water, but you can't make it drink", en *Democratization*, n° 6 (4), 1998, pp. 28/51; PASTOR, R. A., "The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research", op. cit; SCHEDLER, A., "The Nested Game of Democratization by Elections", en *International Political Science Review*, n° 23, 2002b, p.103; ELKLIT, J. y REYNOLDS, A., ELKLIT, J., REYNOLDS, A., "The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Research Agenda", en *Commonwealth and comparative politics*, n° 40 (2), 2002, pp. 86/119; LÓPEZ-PINTOR, R., "Administración electoral y consolidación democrática", en *Cuadernos de la reforma Política*, Lima, Transparencia-Idea, n° 6, 2005.

(18) EISENSTADT, T. A., *Courting Democracy in Mexico. Party Strategies and Electoral Institutions*, New York, Cambridge University Press, 2004.

(19) ROSAS, G., op. cit., 2010.

otro proceso de competencia política democrática, sea este electoral o legislativo.<sup>(20)</sup>

### 3. Administrar la desconfianza y garantizar la incertidumbre

La desconfianza de un actor político opositor sólo puede verse reducida en relación directa con las garantías ofrecidas por instituciones que minimicen el riesgo de sesgar políticamente cualquiera o todas las instituciones y procesos involucrados en la gobernanza electoral.<sup>(21)</sup> Pero, como se ha visto más arriba, esto encuentra un límite estructural en el carácter endógeno de sus instituciones ya que, si las garantías ofrecidas son endógenas, en realidad vienen a ser la expresión de condiciones *ad hoc* para garantizar el cumplimiento en el corto plazo de los acuerdos entre partes —oposición y oficialismo— relativos a las reglas y los árbitros del juego político democrático en curso.<sup>(22)</sup>

De esto puede deducirse que la exteriorización de reglas que permitiría mitigar la endogeneidad y aumentar la confianza<sup>(23)</sup> resulta del mantenimiento en el tiempo de un escenario marcado por cierto número de jugadores, sus características sociales, el tipo de organización con que se coordinan y, por último, de la estructura misma del Estado.

(20) Ver CALVO, E. y ESCOLAR, M., *La nueva política de partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo, 2005.

(21) ANDERSON, C. J.; BLAIS, A.; BOWLER, S. et al., 2005.

(22) MOZAFFAR, S. y SCHEDLER, A., "The comparative study of electoral governance: Introduction", en *International Political Science Review*, n° 23 (1), 2002, pp. 5/27.

(23) Existen varios trabajos sobre el impacto de la gobernanza electoral sobre la confianza hacia las elecciones, tanto del electorado como de las elites, tales como: ANDERSON, C. J. y GUILLORY, C. A., "Political institutions and satisfaction with democracy: a cross-national analysis of consensus and majoritarian systems", en *American Political Science Review*, n° 91 (1), 1997, pp. 66/81; MOLINA, J. y HERNÁNDEZ, J., "La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores. El efecto de los organismos electorales, el sistema de partidos y las actitudes políticas", en *Cuadernos del CENDES*, n° 41, 1999, pp. 1/26; ATKESON, L. R. y SAUNDERS, K. L., "The Effect of Election Administration on Voter Confidence: A Local Matter?", en *Political Science & Politics*, n° 40 (4), 2007, pp. 655/660; BARRIENTOS DEL MONTE, F., "Confianza en las Elecciones y el Rol del los Organismos Electorales en América Latina", en *Revista de Derecho Electoral*, n° 10, Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica, 2010, pp. 1/35; BIRCH, S., "Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: a cross-national analysis", en *Electoral Studies*, n° 27, 2008, pp. 305/320; ROSAS, G., op. cit. 2010. En todos los casos, los estudios tienden a mantener estáticas las condiciones institucionales, los clavajes sociales y los cambios en el sistema de partidos. Asimismo, se esfuerzan por identificar y medir qué tipo de diseños institucionales y, fundamentalmente, qué grado de autonomía de los organismos responsables, presenta las mejores condiciones para aumentar la confianza electoral.

Las reglas acordadas por un número determinado de jugadores no pueden ser las mismas si ese número se modifica. Cuando oposición y oficialismo negocian los parámetros mutuamente aceptables de gobernanza electoral, es muy probable que se busquen garantizar reglas de competencia política que les permita a cada una obtener una representación razonable, procedimientos para que el sesgo en las decisiones administrativas y de gestión puedan ser controlados y verificadas, y árbitros presumiblemente neutrales para calificar los resultados o resolver controversias.<sup>(24)</sup>

Evidentemente, si la oposición forma un frente y se coordina a nivel nacional, le bastará un sistema electoral en el cual pueda obtener victorias locales mayoritarias o una porción proporcional de la representación total. También podrá garantizar un control distribuido en todo el territorio de los procesos electorales y aspirar —como máximo— al 50% de las preferencias políticas de un árbitro imparcial.

Con el paso del tiempo, y en caso de mantenerse las condiciones descritas entre los actores del juego político democrático, es probable que las instituciones de gobernanza electoral se externalicen y terminen pareciendo independientes en sus orígenes y autónomas en su funcionamiento respecto de la dinámica del sistema político cuya distribución de poder gestionan y administran.

Pero si el sistema de partidos se fragmenta, no hay razones para que los nuevos jugadores acepten las garantías construidas endógenamente por otros en un escenario político distinto, aun considerando el entorno cultural democrático, la pregnancia institucional y el reconocimiento histórico de su desempeño.

Porque dichas garantías expresan concretamente las condiciones en las que el juego puede ser jugado con el mínimo riesgo posible de que uno de los jugadores, presumiblemente el oficialismo o un grupo cartelizado, sesgue los resultados del proceso a su favor y así reduzca la incertidumbre democrática acerca de la distribución del poder entre ganadores y perdedores.

Algo similar sucederá si los clivajes que expresan las organizaciones políticas que compiten en el juego político democrático (desde una visión sociológica) o si el nivel de coordinación de los actores individuales (desde

---

(24) PASTOR, R. A., "Mediating Elections", en *Journal of Democracy*, n° 9 (1), 1998, pp. 154/163.

una visión sistémica) se transformasen.<sup>(25)</sup> Así, desde una perspectiva social, podrían modificar su perfil predominante definido por clivajes no adscriptivos (programáticos, ideológicos, estratificados etc.) hacia otro donde los clivajes predominantes se vuelvan adscriptivos (lingüísticos, confesionales, regionales etc.), o reorientar los patrones de coordinación estratégica que sustentan la integración de un número reducido de coaliciones políticas por otro más fragmentado que incluya jugadores independientes.<sup>(26)</sup>

De manera similar a lo anterior, alteraciones en la estructura del Estado como resultado de procesos de descentralización o centralización política y administrativa,<sup>(27)</sup> o de activación política de clivajes institucionales (partidos locales o regionales) que aumenten o reduzcan los escenarios de competencia (elecciones locales, regionales, nacionales, etc.) y los jugadores institucionales disponibles (número de Estados, provincias, regiones, municipios, etc.), también pueden producir una alteración en las condiciones de confianza que garantizaban una reducción razonables del sesgo político en las instituciones y en los procesos de gobernanza electoral.

Lo que se ha discutido más arriba puede ser conceptualizado como el origen de la gobernanza electoral. La “administración de la desconfianza” es aquello que determina la estructura de sus instituciones y procesos en condiciones histórico-contextuales que externalicen, hasta donde sea posible, su rol endógeno al juego político democrático.

Como ha señalado Schedler,<sup>(28)</sup> el objetivo central de la “administración de la desconfianza” —que promueve la institucionalización de la gobernanza electoral como algo externo a los avatares del sistema político—, es la búsqueda de “garantías de incertidumbre” en los resultados electorales. Es decir; el diseño, la administración, control y certificación de políticas públicas que mitiguen: el error sistémico (involuntario) de procedimientos masivos y sumamente complejos, concentrados en el tiempo y ejecutados por actores distribuidos con muy baja capacitación técnica; la manipula-

(25) Ver, en tal sentido, COX, G. W., *Making Votes Count Strategic Coordination in The World's Electoral Systems*, Cambridge, Cambridge University Press (Ms), 1997.

(26) COX, G. W., KNOLL J. S., “Ethnes, fiscs, and electoral rules: The determinants of party-system inflation”, *2003 Annual Meeting of the American Political Science Association*, 28 al 31 de agosto de 2003.

(27) Ver, en tal sentido, TRIESMAN, D., *The architecture of government: rethinking political decentralization*, Cambridge (Ms), Cambridge University Press, 2007.

(28) SCHEDLER, A., “Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: El caso del Instituto Federal Electoral”, en *Política y Gobierno*, n° 7(2), 2000, pp. 383/421.

ción de las reglas de competencia, operativas y de certificación de los mismos; y la alteración intencionada de los resultados obtenidos en cada paso.

La relación entre desconfianza estructural e incertidumbre sistémica da como resultado cada escenario concreto de gobernanza electoral:<sup>(29)</sup> un compromiso político condicionado, donde la institucionalización de la incertidumbre en los resultados de la competencia democrática, reduzca marginalmente el riesgo de sesgo partidario producto de la condición endógena de sus instituciones y procesos.<sup>(30)</sup>

#### 4. En el margen: error, manipulación y fraude

Uno de los aspectos menos conocido y más controversiales de la gobernanza electoral es su propensión al error sistémico marginal en las reglas de competencia, operacionales y de certificación. Hacemos referencia con ello a la presencia sistemática de factores involuntarios de carácter técnico que reducen la eficiencia y eficacia de los procesos y procedimientos de gobernanza electoral.

El error sistémico mencionado no se limita exclusivamente a problemas de procedimiento como se analizará inmediatamente,<sup>(31)</sup> sino que abarca también a las reglas de competencia política, como resultado de problemas de formulación y técnica legislativa que dificultan la interpretación legal y reglamentaria, o como consecuencia del desarrollo de incentivos inesperados que no se preveían en el momento de concretarse las negociaciones y acuerdos informales o formales de reforma política.

(29) Esto es similar a lo que, Barrientos del Monte, siguiendo respectivamente a Easton y Eckstein, denomina "soporte político" y "performance institucional". Para más información, ver: BARRIENTOS DEL MONTE, F., "Confianza en las Elecciones y el Rol de los Organismos Electorales en América Latina", en *Revista de Derecho Electoral*, n° 10, Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica, 2010, pp. 1/35; EASTON, D., "A Re-assessment of the Concept of Political Support", en *British Journal of Political Science*, n° 5, 1975, pp. 435/457; y ECKSTEIN, H., *The Evaluation of Political Performance: Problems and Dimensions*, Beverly Hills, Sage, 1971.

(30) Ver, en tal sentido, PRZEWORSKI, A., "Democracy as a contingent outcome of conflicts", en J. Elster y R. Slagstad (eds.), *Constitutionalism and Democracy*, pp. 59/80, Cambridge, Cambridge University Press, 1988; y MOZAFFAR, S. y SCHEDLER, A., "The comparative study of electoral governance: Introduction", en op. cit.

(31) Mozaffar y Schedler le asignan un rol central a este tipo de error, pero lo circunscriben exclusivamente a temas operativos; básicamente los vinculados al recuento, transmisión y cómputo de los sufragios. Por su parte, Pastor destaca el problema del error técnico y las dificultades para distinguirlo del fraude, pero también lo limita a aspectos operativos. Ver MOZAFFAR, S. y SCHEDLER, A., "The comparative study of electoral governance: Introduction", en op. cit.; y PASTOR, R. A., "Mediating Elections", en op. cit.

Lo mismo sucede inclusive con las reglas de certificación de actores, procesos y resultados, cuando la documentación e información necesaria para la toma de decisiones se vuelve de cumplimiento imposible, dificultando la constitución de pruebas o volviendo abstractos los problemas sustantivos que se pretende controlar.

De todas formas, donde el error sistémico marginal tiene efectos más permanentes y difíciles de extirpar por medio de políticas públicas explícitas, es en la aplicación de los procesos y procedimientos de administración y gestión electoral. En efecto, en este campo los errores sistémicos marginales involucran la registración de electores y candidatos; la comunicación de la información pertinente; la delimitación de unidades geográficas electorales competitivas y administrativas; la logística y organización comicial; y la captura, recopilación, transmisión y cómputo de los resultados.

Como hemos señalado en otra oportunidad,<sup>(32)</sup> por supuesto que es cierto que algunos rubros son más sensibles que otros al error sistémico marginal, como también lo es que diferentes diseños institucionales y organizativos, así como distintas condiciones efectivas de desempeño burocrático, tendrán un impacto importante sobre su aparición y magnitud. De todas formas, la presencia de este tipo de error es prácticamente imposible de eliminar por dos tipos de razones prácticas. Por un lado, el carácter masivo, público y participativo de los procesos y procedimientos involucrados y, por el otro, por la necesidad de tomar decisiones finales en tiempo real y sobre la base de elementos fácticos considerados irrefutables.

En general, cuanto mayor sea el número de casos puntuales de administración y gestión involucrados —como, por ejemplo, mesas receptoras de votos, unidades de votación, diversidad de instrumentos de sufragio, etc.— y menor el margen de victoria<sup>(33)</sup> entre los contendientes de la

---

(32) Ver, en tal sentido, ESCOLAR, M., "Sistema político, administración electoral y voto electrónico en perspectiva comparada", en M. I. Tula (org), *El voto electrónico. Elementos para una discusión*, Bs. As., Prometeo-CIIPEC, 2005.

(33) Se denomina margen de victoria o "swing" electoral a la mitad de la diferencia (en valor absoluto o porcentaje) entre dos contendientes electorales de una elección uninominal totalmente polarizada. Es decir, a la cantidad de votos que debería obtener el segundo para alcanzar al primero, considerando que este último pierda una cantidad equivalente de votos y que la participación electoral (*turnout*) y el voto negativo se mantengan constantes. La otra medida, es la diferencia directa entre dos contendientes electorales (*win*) y hace referencia al porcentaje de votos que separa a ambos. En general, cuando las elecciones son presidenciales y se encuentran polarizadas, se utiliza el "margen de victoria", aun cuando haya más de un contendiente.

competencia electoral, la distribución del error sistémico marginal tenderá a ser normal y la propensión al sesgo político se verá en los hechos reducida.

Lo dicho implica que, mientras más general sea el alcance de la competencia política y más centralizada la toma de decisiones, mayor será la probabilidad de volver intrascendente o dejar sin efectos la presencia del error sistémico marginal. Mientras que, en la medida que el alcance sea más limitado y la toma de decisiones más descentralizada, sucederá exactamente lo contrario.

En condiciones extremas, allí donde el margen de victoria sea muy reducido y la toma de decisiones muy descentralizada, el error sistémico marginal será indiscernible de los datos reales y, con ello, el resultado final no podrá decidirse técnicamente.<sup>(34)</sup>

Es justamente el reconocimiento de esta última posibilidad la que indica la necesidad de contar con mecanismos políticos de decisión —formales o informales— que permitan la concreción práctica del efecto externo (no endógeno) de la gobernanza electoral: distribuir legítimamente el poder político democrático y así posibilitar la confianza en los resultados y en las acciones que garantizan la incertidumbre electoral, tanto del electorado como de las elites políticas.<sup>(35)</sup>

Lo substancial desde el punto de vista de las políticas públicas implementadas será la capacidad de discernimiento entre el error sistémico marginal (que no es sesgado) y la manipulación política o el fraude que, siendo intencionales, sí están evidentemente sesgados.<sup>(36)</sup> En efecto, la manipula-

---

(34) Lo dicho significa que si el error sistémico distribuido cuyo carácter es totalmente aleatorio —por ejemplo, producto de errores de sumatoria o transcripción de datos en las unidades de votación (mesas receptoras de votos)— superase al margen de victoria, el resultado final también sería aleatorio y, por lo tanto, eventualmente distinto al que habría surgido de datos desprovistos de cualquier tipo de error. Ahora bien, si hubiese existido alteración voluntaria de los resultados por parte de todos los contendientes (micro fraude), el resultado también habría sido aleatorio, pero en este caso, de corroborarse algún ilícito parcial, sería mucho más difícil explicarlo como un resultado sistémico marginal, aunque técnicamente lo fuese.

(35) Ver EISENSTADT, T., "Mexico's Postelectoral Concertaciones: The Rise and Dimise of a Substitutive Informal Institution", en G. Helmke y S. Levitsky (eds.), *Informal Institutions and Democracy*, Baltimore (MA), The Johns Hopkins University Press, 2006.

(36) KIEWIET, HALL y ALVAREZ, KATZ, "Fraud or Faillure. Wath Incident Repports Reveal About Election Anomalies and Irregularities", en R. M. Alvarez, T. E. Hall; y S. D. Hyde (eds.), *Election Fraud*, Washington, Brooking Institution Press, 2008.

ción y el fraude son los aspectos concretos que cada acuerdo contextual y cada diseño institucional de gobernanza electoral tratan de minimizar o, directamente, erradicar del juego político democrático.

En este punto parece importante distinguir conceptualmente entre ambas nociones (manipulación y fraude). Si bien el primero no es deseable como práctica habitual, no puede soslayarse que en las acciones de actores políticos interesados la presencia del mecanismo de manipulación será un elemento intrínseco de la práctica política democrática. Su valoración negativa dependerá del contexto cultural y social en el que se desarrolle la vida democrática, pero su presencia está en la base de cualquier proceso real de reforma política legítima de la gobernanza electoral.<sup>(37)</sup>

La manipulación en los procesos y procedimientos de gobernanza electoral hace referencia a la transformación voluntaria de los incentivos esperados de las reglas vigentes,<sup>(38)</sup> a la utilización de ventajas comparativas no recíprocas en el uso o aplicación de las mismas,<sup>(39)</sup> la producción de sesgos políticos en la organización y diseño de procedimientos y materiales electorales,<sup>(40)</sup> o a la tergiversación de los diferentes hechos de comunicación política.<sup>(41)</sup> En su conjunto, estas acciones constituyen hechos ilegítimos y eventualmente ilegales si el contexto social de su aparición no las reconoce como habituales y políticamente aceptables.<sup>(42)</sup>

(37) En gran medida nos referimos con esta conceptualización pragmática y contextualmente relativa de "manipulación política democrática", a la noción de *heresthetics* desarrollada originalmente por William Riker en 1982. Con ella, el autor se refería inicialmente a la imposibilidad de erradicar el voto estratégico y, consecuentemente, la manipulación política de las preferencias electorales. Posteriormente, en 1986, el mismo autor conceptualizó a la noción como "el arte de la manipulación política", distinguiéndolo así de la retórica y la lógica. Véase RIKER, W. H., *Liberalism against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, San Francisco, W. H. Freeman, 1982; y RIKER, W. H., *The Art of Political Manipulation*, New Haven (Conn), Yale University Press, 1986.

(38) COX, G., "Electoral Rules and the Calculus of Mobilization", en *Legislative Studies Quarterly*, n° 24 (3), 1999, pp. 387/419.

(39) Ver DRAZEN, A. ESLAVA, M., "Electoral manipulation via voter-friendly spending: Theory and evidence", en *Journal of Development Economics*, n° 92, 2010, pp. 39/52.

(40) Ver CALVO, E.; ESCOLAR, M. y POMARES, J., "Split Ticket incentives under alternative e-voting advices: experimental evidence on information effects in multiparty elections", en *Electoral Studies*, n° 28, 2009, pp. 218/231.

(41) Ver COX, G., "Electoral Institutions and Political Competition Coordination, Persuasion and Mobilization", en C. Mènard y M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*, Netherlands, Springer, 2005.

(42) KAMINSKY, M., "Do Parties Benefit from Electoral Manipulation? Electoral Laws and Heresthetics in Poland, 1989-93", en *Journal of Theoretical Politics*, n°14 (3), 2002, pp. 325/358.

La manipulación política se constituye en fraude cuando las acciones tienen como propósito y resultado eventual la alteración intencional por medios no reconocidos (ni legítima ni legalmente) de los procedimientos y resultados de la gobernanza electoral. En este caso, las acciones han sido hechas voluntariamente por afuera de cualquier práctica reconocida, tolerada o directamente prohibida en las normas vigentes.<sup>(43)</sup>

Puede verse entonces que el umbral que separa a la manipulación política del fraude es bastante sutil y, en general, como han señalado Hartlyn, McCoy,<sup>(44)</sup> está vinculado a la aplicación de reglas formales en los procesos y procedimientos de gobernanza electoral.

Nuevamente aquí la externalización de la gobernanza electoral fuera del campo de la política democrática (para reducir el impacto de su carácter endógeno institucional), constituye un intento político permanente para mantener tipificados y controlados el fraude y la manipulación electoral. Se busca de esta forma, garantizar la reducción posible del sesgo y, con ello, obtener niveles socialmente aceptables de incertidumbre democrática en los resultados electorales.

Desde el punto de vista de las políticas públicas destinadas a reducir tanto el margen de error sistémico, como la manipulación y el fraude en la gobernanza electoral, el buen desempeño va a estar definido, por un lado, por la protocolización de los procedimientos administrados y la rutinización burocrática de la gestión de los procesos<sup>(45)</sup> y, por el otro, por la regulación exhaustiva y el aumento progresivo de una jurisprudencia unificada en materia procesal y substantiva.<sup>(46)</sup>

Pero desde el punto de vista de la eficacia de estas mismas políticas públicas, su éxito va a estar condicionado, en cambio, por el contexto circunstancial del sistema político que es quien, en última instancia va a deter-

---

(43) Ver SCHEDLER, A., "Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: El caso del Instituto Federal Electoral", en *Política y Gobierno*, n° 7(2), 2000a, pp. 383/421.

(44) HARTLYN, J. y MCCOY, J., "Observer paradoxes: How to asses electoral manipulation", en A. Schedler (ed.), *Electoral Authoritarianism. The dynamics of unfree competition*, Boulder (CO), Lynne Rienner Publishers, 2006.

(45) MOZAFFAR, S. y SCHEDLER, A., "The comparative study of electoral governance: Introduction", op. cit.

(46) EISENSTADT, T. A., *Courting Democracy in Mexico. Party Strategies and Electoral Institutions*, New York, Cambridge University Press, 2004.

minar por acción directa de las elites o por inducción de la ciudadanía,<sup>(47)</sup> cuándo los procedimientos y los resultados podrán ser social y políticamente legítimos.

Es esta última cuestión la que introduce nuevamente la necesidad de reconocer la dimensión política de la gobernanza electoral. Y, ello, porque la presencia del error sistémico marginal no puede ser totalmente extirpada y porque, aun en condiciones signadas por la ausencia efectiva de márgenes de manipulación y fraude político, su presencia puede, con todo, convertirse en el argumento político de deslegitimación institucional por parte de elites (o grupos organizados de la ciudadanía vinculados a ellas) que no reconozcan políticamente su derrota en la contienda electoral<sup>(48)</sup> o que, anticipadamente, se nieguen a participar de ella.<sup>(49)</sup>

Lo mismo sucederá en escenarios donde ambas partes (oficialismo y oposición) sean proclives a la aceptación de los resultados, pero la presencia de errores sistémicos marginales, junto con la manipulación y fraude simultáneo entre los contendientes, vuelva imposible una decisión técnica fidedigna.<sup>(50)</sup>

En los dos casos teóricos descritos, la incorporación de mecanismos políticos de acuerdo informal o formal entre las partes constituye un presupuesto básico de la gobernanza electoral para garantizar la continuidad del régimen político democrático; aun en condiciones de fracaso de los procesos y procedimientos administrados y gestionados por su intermedio.

## 5. En el núcleo: delegación, judicialización y contrapesos políticos

Se ha sostenido hasta aquí que el carácter institucional endógeno de la gobernanza electoral implica la imposibilidad fáctica de desprender de manera absoluta sus reglas de la competencia política democrática y, con-

(47) RAY, L., "When parties matter: the conditional influence of party positions on voter opinions about European integration", en *Journal of Politics*, n° 65 (4), 2003, pp. 978/994.

(48) ESTRADA, L. y POIRÉ, A., "Learning to lose, taught to protest: Mexico's 2006 election", en *Journal of Democracy*, n° 18 (1), 2007, pp. 73/87.

(49) SMITH, I. O., *Election Boycotts and Regime Survival*, Georgia, Department of Political Science, Political Science Theses, Georgia State University, 2009.

(50) Nos referimos a las situaciones de colusión ínter partidaria en contextos de probable cartelización. Para más información, ver: KATZ, R. S. y MAIR, P., "Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the Cartel party", en *Party Politics*, n° 1 (1), 1995, pp. 5/28.

forme a ello, de la dinámica del sistema de partidos, de los clivajes que estructuran la sociedad y de la forma de Estado en que se encuentre inserta.

Vista más de cerca, tal implicación trae consigo considerar seriamente que “dejar la política afuera”, es fundamentalmente una petición de principios y no necesariamente una condición real del desempeño de la gobernanza electoral.

También se ha sostenido que el origen de los procedimientos y procesos de la gobernanza electoral se encuentra en la reducción de la desconfianza estructural vía la reducción del riesgo; que las acciones involucradas no pueden dejar de incorporar marginalmente errores sistémicos involuntarios, manipulación política y alteración intencional de los procedimientos y resultados electorales; y que tales circunstancias nos llevan nuevamente a la necesidad de incorporar informal o formalmente a la política democrática en la gobernanza electoral.

Ambas cuestiones expresan de diferente manera el carácter endógeno institucional y los límites técnicos impuestos a un proceso que es inherentemente político, pero cuya legitimación contextual en escenarios de transición democrática y, sobre todo, en los de estabilidad institucional, precisa de su legitimación vía la externalización de las reglas y los árbitros decisionales respecto de los actores del juego político democrático;<sup>(51)</sup> una vía institucional imprescindible para garantizar la incertidumbre electoral como sustento básico de la competencia política democrática. En términos de Mosaffar y Schedler: “La paradoja es que la incertidumbre substantiva requiere de certidumbre en los procedimientos. Y esta paradoja es la que define el núcleo central de la gobernanza electoral: organizar la incertidumbre electoral proveyendo certidumbre institucional”.<sup>(52)</sup>

La “certidumbre institucional” de la que hablan los autores, se sitúa así como el núcleo estructural de la gobernanza electoral, sobre todo en los aspectos concernientes a la aplicación y certificación de sus reglas.

Dicha circunstancia explica la necesidad de organizar sus instituciones a través de tres estrategias de legitimación alternativas: a) la delegación téc-

---

(51) HARTLYN, J., MCCOY, J. y MUSTILLO, T. M., “Electoral governance matters: explaining the quality of elections in contemporary Latin America”, en *Comparative Political Studies*, n° 41 (1), 2008, pp. 73/98.

(52) MOZAFFAR, S. y SCHEDLER, A., “The comparative study of electoral governance: Introduction”, op. cit., p.11.

nica y rutinización burocrática de procedimientos administrativos y gerenciales; b) la delegación judicial y sujeción de la administración y gestión a la certificación procesal y c) la integración de los actores políticos relevantes a la toma de decisiones administrativas gerenciales y jurisdiccionales.

Si las dos primeras toman el camino de la neutralización del sesgo político de la gobernanza electoral excluyendo de *jure* a los actores políticos, la última toma el camino inverso e incorpora de *jure* a los actores políticos interesados para neutralizar políticamente el sesgo institucional.

En cualquier caso, ninguna de estas estrategias constituye, salvo excepciones, un modelo institucional puro de gobernanza electoral,<sup>(53)</sup> ya que por lo general se desarrollan histórica y contextualmente diseños con algún grado de intervención parcial de diferentes estrategias de legitimación,<sup>(54)</sup> ya sea por vía formal o informal.

La primera estrategia, que denominaremos “delegación técnica”, es común a otras estrategias de delegación de funciones políticas en órganos u entes independientes y especializados investidos de poderes de arbitraje, regulación y, eventualmente, administración de las relaciones entre sujetos privados y públicos.

(53) Existen dos trabajos clásicos referidos a las instituciones de gobernanza electoral y, especialmente, a aquéllas encargadas de ejecutar las reglas de operación y certificación electoral, denominadas en general con el término anglosajón de *Electoral Management Bodies* (EMB): el estudio Pionero de Rafael López Pintor, publicado en 2000 y el enciclopédico manual de IDEA —de Wall y otros, del año 2006—. En tal sentido, ver LÓPEZ-PINTOR, R., *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, New York, United Nations Development Programme, 2000; y WALL, A.; ANDREW E. y AYMAN A, ET. AL., *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006. A este listado debería agregársele sin lugar a dudas el artículo de corte más metodológico de Mosaffar y Schedler en el cual se amplía la noción de “gobernanza electoral” que compartimos en esta comunicación — ver MOZAFFAR, S. y SCHEDLER, A., “The comparative study of electoral governance: Introduction”, op. cit—. Finalmente deberían agregarse otros dos artículos que, aunque con un alcance más limitado, constituyen aportes muy valiosos para el estudio comparado de este tipo de instituciones: MOZAFFAR, S., “Patterns of electoral governance in Africa’s emerging democracias”, en *International Political Science Review*, n° 23 (1), 2002, pp. 8/101 —sobre África—; y BARRIENTOS DEL MONTE, F., “Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latina: Un esquema de análisis”, Paper preparado para el *Workshop del European Network on Latin American Politics: “The changing nature of democratization in Latin America: rights, politics and development”*, Nuffield College, Oxford, 2008.

(54) Hacemos un uso más detallado que el de Hartlyn y McCoy (2008) acerca del rol de la legitimación en el diseño de las instituciones de gobernanza electoral, puesto que nosotros distinguimos tres modelos distintos de legitimación que estarían en la base de cualquier tipo empírico de organización de la autoridad electoral.

Según esto, la delegación técnica es un ideal extremo de la relación entre principal (decisor político) y agente (burócrata) —relación común a cualquier tipo de organización pública—, y se expresa en un dilema entre autoridad y credibilidad (ventaja informacional).<sup>(55)</sup> En esta relación, la capacidad decisoria de un agente principal (político) técnicamente no especializado, se traslada a un cuerpo o agente burocrático especializado que protocolizará los procedimientos a fin de reducir por medio de la rutinización de las funciones administrativas y gerenciales la discrecionalidad política del primero.<sup>(56)</sup>

En la delegación técnica correspondiente a esta estrategia de legitimación de la gobernanza electoral, los gerentes públicos (cargos jerárquicos superiores) a cargo de los organismos creados, tienen la particularidad de administrar y gestionar procesos y procedimientos donde los efectores son los mismos agentes políticos que han delegado las funciones electorales.<sup>(57)</sup>

En este caso, la relación principal-agente, cobra una dimensión especial ya que la premisa básica de la delegación técnica, que es la rutinización burocrática de la discrecionalidad política como procedimiento para despolitizar las decisiones administrativas, se encuentra con los mismos sujetos políticos, pero esta vez no ya como sujetos principales de la relación, sino como objetos de la aplicación de sus funciones.

En consecuencia, es poco probable que en este entorno conflictivo los intereses de los actores políticos administrados no se integren informalmente —o se constituyan en un límite concreto— a las acciones de gobernanza electoral desplegadas por intermedio de esta estrategia de legitimación.<sup>(58)</sup>

Pero también es cierto que, como sostienen Álvarez y Hall,<sup>(59)</sup> cuando las acciones desplegadas por los responsables de los niveles inferiores son

---

(55) Ver MILLER, G. J., "The political evolution of principal-agent models", en *Annual Review of Political Science*, n° 8, 2005, pp. 203/225.

(56) SCHEDLER, A., "Delegation without Discretion. The Bureaucratization of the Electoral Administration in Mexico", *XXI Internacional Congress of the Latin American Studies Association (LASA) Chicago*, 24 al 26 de septiembre, 1998.

(57) ROSAS, G., op.cit. p. 78.

(58) ESTÉVEZ, E.; MAGAR, E. y ROSAS, G., "Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: Evidence from Mexico's Federal Electoral Institute", en *Electoral Studies*, n° 27, 2008, pp. 257/271.

(59) ALVAREZ R. M. y HALL, T. E., "Controlling Democracy: The Principal-Agent Problems in Election Administration", en *The Policy Studies Journal*, n° 34 (4), 2006, pp. 492/410.

eficientes administrativamente, aumentarán en forma concomitante las posibilidades de que la delegación técnica pueda cumplir temporalmente los objetivos de despolitización que le han sido asignados.

La segunda estrategia, que denominaremos “delegación judicial”, apunta a eliminar alguno de los problemas suscitados por la primera, subsumiendo la administración de los procedimientos de gobernanza electoral a la certificación de los procesos en el ámbito institucional de un Poder del Estado (Poder Judicial), de origen en general extra electoral.

Por este medio, se intenta solucionar el problema de la relación principal-agente, tanto en los cuadros superiores como inferiores, eliminando la delegación de poder político implícito por medio de la sujeción de la gobernanza electoral a la independencia política plena del Poder Judicial.<sup>(60)</sup>

Dos cuestiones van a suscitarse inmediatamente. La primera, de tipo técnico, es que el desarrollo de las funciones administrativas y gerenciales vinculadas a la calidad de los procedimientos de gobernanza electoral quedan en el mejor de los casos subordinadas al cumplimiento del “devido proceso legal” y, en el peor y más común de los casos, subsumidas en él.<sup>(61)</sup> La segunda, de carácter más conflictivo, es que sobre las autoridades Judiciales a cargo de la gobernanza electoral, pesan todas las dudas existentes sobre la totalidad de la Judicatura y sobre su real independencia política vis a vis la presencia de procesos de nominación y remoción con efectiva participación de los mismos actores políticos electos a través del sistema.<sup>(62)</sup>

En la tercera estrategia, que denominaremos “contrapesos políticos”, no habrá ninguna propuesta institucional de externalización, sino una alternativa exactamente opuesta: la internalización plena de la gobernanza electoral en el proceso político democrático; una suerte de explicitación de su carácter endógeno estructural.<sup>(63)</sup>

---

(60) Ver, en tal sentido, EISENSTADT, T. A., *Courting Democracy in Mexico. Party Strategies and Electoral Institutions*, New York, Cambridge University Press, 2004.

(61) Para un desarrollo de tal aspecto ver: FLEISCHER, D. y BARRETO, L., “El impacto de la Justicia Electoral sobre el sistema político brasileño”, en *América Latina Hoy*, n° 49, 2008, pp. 117/138.

(62) BASABÉ SERRANO, S., “Las preferencias ideológicas y políticas judiciales: Un modelo actitudinal sobre el voto en el Tribunal Constitucional del Ecuador”, en *América Latina Hoy*, n° 49, 2008, pp. 157/177.

(63) CAREY, J. M., “Parchment, equilibria, and institutions”, en *Comparative Political Studies*, n° 33 (6), 2000, p. 754.

Un aspecto debe destacarse de la estrategia aludida y es que en ella los actores políticos del sistema —vía la designación de sus agentes en los organismos de gobernanza electoral— se encuentran, por lo general, desprovistos de la autoridad que sus contrapartes ejecutivas y legislativas pueden eventualmente tener como resultado de la competencia política (es decir que no han sido electos).

Es más: en algunas circunstancias dicha autoridad puede estar invertida, como sucede en algunos órganos externos de control, que responden a la minoría legislativa. De manera tal que, en general, la estrategia de los contrapesos políticos puede generar serios problemas de administración y gestión por la multiplicación de los tomadores de decisiones y agentes involucrados, en vistas del debilitamiento de los mecanismos mayoritarios y ,en el extremo, de la balcanización partidaria o el empate generalizado en toda su estructura orgánica.

Pero, probablemente, el aspecto más importante de este tipo de estrategia de legitimación es que prioriza la confianza de la elites en la gobernanza electoral por sobre la eventual confianza de la ciudadanía<sup>(64)</sup> asumiendo la profunda asimetría informacional existente entre los primeros (políticos/as) y los segundos (ciudadanos/as) como un parámetro no conflictivo respecto de este tipo de instituciones y procesos.

En el fondo de los tres tipos de estrategias de legitimación descriptas más arriba se debate una cuestión fundamental: cuál es la autonomía política efectiva de la gobernanza electoral —y, especialmente, de los organismos vinculados a ella— como garantía de la confianza electoral y de la incertidumbre en la competencia política democrática por parte de las elites y la ciudadanía.

Al respecto deben distinguirse dos tipos de autonomía política: la “autonomía profesional” y “la autonomía partidaria”.<sup>(65)</sup> La primera (autonomía partidaria) expresa en qué medida los responsables de los organismos de gobernanza electoral no son dependientes en sus carreras personales —fundamentalmente, en el plano profesional— de los actores políticos involucrados en su proceso de selección y designación. Se considera entonces la diversidad de actores políticos que participaron del proceso,

---

(64) Ver BIRCH, S., “Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: a cross-national analysis”, op. cit. y ROSAS, G., op. cit.

(65) ROSAS, G., op. cit., p. 78.

la presencia de diferentes períodos de mandato entre actores políticos y responsables designados y el rol otorgado a actores de la sociedad civil o del poder judicial en el proceso.<sup>(66)</sup>

La idea que subyace aquí es que la falta de dependencia personal es un buen indicador de mayores grados de libertad respecto de las eventuales presiones políticas del medio, pero en ningún caso se afirma que los responsables designados puedan ser totalmente ajenos a la dinámica del sistema político. En este sentido, la autonomía profesional no implica —al menos en el momento de la designación— una clara dependencia partidaria, sino que los reaseguros políticos para generar incentivos de contraprestaciones en vigilancia partidaria (*party watchdogs*),<sup>(67)</sup> se diluyen probablemente con el tiempo o son menos intensos que los incentivos personales para cultivar un alto perfil profesional de excelencia y neutralidad.

El segundo tipo de autonomía política pone el énfasis en el grado de participación directa de los actores políticos en el proceso de designación. Busca dar una idea de hasta qué punto los responsables de los organismos de gobernanza electoral son representantes directos del sistema de partidos y del poder político en particular, prestando para ello especial atención a si son directamente nominados por los partidos, el Poder Ejecutivo el Legislativo o el Judicial. En este punto los lazos con el otro tipo de autonomía son muy estrechos puesto que una representación partidaria fuerte no sólo está determinada por el hecho de que fuese explícita y, por ejemplo, vinculada al Poder Ejecutivo, sino además porque el mandato del responsable designado estuviese atado al mandato de actor político que lo designó.

Los dos tipos de autonomía de los responsables de organismos de gobernanza electoral pueden ver alterados sus perfiles originales de acuerdo a las condiciones históricas contextuales que se susciten a lo largo de su mandato (cambio en el sistema de partidos, transformación o activación de clivajes políticos y reestructuración de la organización política del Es-

---

(66) Ver HARTLYN, J., MCCOY, J. y MUSTILLO, T. M., "Electoral governance matters: explaining the quality of elections in contemporary Latin America", en *Comparative Political Studies*, n° 41 (1), 2008, pp. 73/98; y MORENO, E.; CRISP, B. F. y SHUGART, M. S., "The accountability déficit in Latin America", en S. Mainwaring y C. Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, New York, Oxford University Press, 2003.

(67) MOLINA, J. y HERNÁNDEZ, J., "La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores. El efecto de los organismos electorales, el sistema de partidos y las actitudes políticas", en *Cuadernos del CENDES*, n° 41, 1999, pp. 1/26.

tado), y dichos cambios variarán en su intensidad de acuerdo a el modelo de gobernanza electoral predominante.

En efecto, si el modelo fuese de “delegación técnica” probablemente los cambios serían menos intensos en la medida que la autonomía partidaria fuese prácticamente total; pero si, en cambio, el modelo fuese de “contrapesos políticos”, sólo una muy fuerte y socialmente reconocida autonomía profesional podría garantizar cierta continuidad institucional. Por último, si el modelo fuese de “delegación judicial”, probablemente una fuerte autonomía profesional garantizaría la continuidad pero condicionada a la continuidad institucional del formato del poder judicial en el régimen político.

En cualquier caso, como han señalado Birch y Rosas,<sup>(68)</sup> puede considerarse plausible una cierta relación entre el aumento de la autonomía profesional y el aumento de la confianza de la ciudadanía en la gobernanza electoral (en situaciones de relativa simetría informacional), y la disminución de la autonomía partidaria y el aumento de la confianza de las elites en la gobernanza electoral (en situaciones de relativa asimetría informacional).

En síntesis, los modelos de gobernanza electoral son mecanismos políticos para procesar contextualmente el problema del carácter endógeno institucional y promover que las reglas y los árbitros estén en condiciones de garantizar la incertidumbre democrática minimizando el riesgo marginal producido por los errores técnicos sistemáticos, la manipulación política y el fraude electoral. Pero para ello la reforma política debe ser reconocida como el más endógeno de los procesos políticos: el de negociar y acordar políticamente las reglas del juego político democrático en condiciones histórico contextuales políticamente definidas.<sup>(69)</sup>

## 6. Conclusión

El desarrollo histórico de la gobernanza electoral es, en gran medida, un esfuerzo de negociación y acuerdo político para desligarse de las ataduras contextuales —producto del carácter endógeno intrínseco de sus instituciones y procesos— respecto de la competencia política democrática. En este sentido, dicho esfuerzo puede oscurecer el hecho de que las reglas

---

(68) Ver BIRCH, S., “Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: a cross-national analysis”, op. cit. y ROSAS, G., op. cit.

(69) ESCOLAR, M. y CALVO, E., “Las tres reformas: personalización, eficiencia y gobernabilidad. Geografía política de la reforma electoral en Argentina”, *Política y Gestión*, 2003, 5: 107-136.

y los árbitros carecen de sesgo político. Y ello, no porque constituyan una esfera pública exógena desprovista de influencias y presiones del medio sino, justamente, por todo lo contrario: porque, en cierta forma, expresan endógenamente el acuerdo político circunstancial acerca de la gobernanza electoral que se ha producido entre los mismos actores políticos que han contribuido a elegir democráticamente.

Es probable que en contextos de cambio de régimen como producto de transiciones democráticas, su externalización forzada sea vista como una estrategia efectiva de legitimación de las elites frente a la desconfianza institucional de la ciudadanía. Pero ni aun en estos casos los actores democráticos que desplazan al autoritarismo están en condiciones de abstraerse de los mecanismos de transformación política de las instituciones públicas existentes para garantizar la transición.

Sin embargo, en contextos estabilizados, la externalización de la gobernanza electoral es un subproducto de la estabilidad y, como tal, puede entrar en crisis en cualquier circunstancia donde, ya sea por factores internos a las políticas públicas administradas o por externos de contexto político, se desarrollen dudas acerca de los resultados electorales y de su confiabilidad como árbitros extra políticos del juego político democrático.

En el origen de la gobernanza electoral, entonces, se encuentra la desconfianza electoral que los actores políticos y la ciudadanía puedan tener acerca del sesgo probable impuesto por el oficialismo en el proceso electoral. La forma en que dicha desconfianza ceda paso a la participación política efectiva es una función directa de que se considera que están dadas las condiciones para garantizar la incertidumbre democrática en los resultados.

La relación entre desconfianza estructural e incertidumbre política constituye el origen y el objetivo que sostiene los propósitos prácticos de la gobernanza electoral. Por esta razón ninguna de las dos encierra un valor absoluto, sino que son la expresión de un conjunto de factores contextuales que determinan el número y características de los actores políticos, su mantenimiento como tales en el tiempo, el tipo de vínculo con la sociedad y los grupos, y su imbricación con la forma de Estado. En estas coordenadas históricas y contextuales siempre cambiantes, los acuerdos sobre la gobernanza electoral y todos los intentos institucionales por desembarazarla de su condición endógena van a ser circunstanciales. La administración eficiente y eficaz de la desconfianza estructural con vistas a garantizar la incertidumbre en los resultados y el reconocimiento de la derrota por

parte de los perdedores, se encuentra siempre condicionada por la dinámica del sistema político. Consecuentemente, los procesos de reforma son parte estructural de la gobernanza electoral y constituyen el núcleo político más endógeno de sus características institucionales.

Sin embargo, existen algunas limitaciones técnicas que es preciso recordar ya que, en el margen, pueden condicionar el éxito o fracaso de cualquier política pública de gobernanza electoral.

La forma en la que se expresa el sesgo que altera la incertidumbre en los resultados y socava la confianza contextual, puede deberse a tres tipos de factores marginales: el error sistémico, la manipulación y el fraude. El primero es involuntario y producto de factores administrativos y de gestión que afectan la totalidad de los procesos y procedimientos electorales, pero fundamentalmente a los operativos. Los dos segundos son voluntarios y, mientras que la manipulación está en la base de cualquier práctica política democrática estratégica, su legitimidad es una cuestión de grado y depende de los valores que histórica y contextualmente pueden transformarlo en un ilícito. El fraude en cambio, sí es una actividad siempre de carácter ilegal que busca alterar por medios espúreos los resultados electorales.

En su conjunto, estos tres tipos de problemas que impactan sobre el sesgo presunto de la gobernanza electoral son en muchos casos prácticamente indiscernibles y, en el extremo, la presencia del error sistémico marginal puede volver un resultado indecidible si, infructuosamente, se busca encontrar los datos originales imposibles de recuperar.

Cuando todos los caminos previstos para externalizar el conflicto se han agotado, lejos de constituirse como una cuestión de resolución técnica o legal, se erige como una cuestión de resolución exclusivamente política. Lo que en un momento podría parecer legítimo, puede variar si los actores cambian de número, perfil y objeto de representación. Lo que podía resolverse normalmente en un contexto político determinado, es irresoluble si los actores no reconocen los procesos y procedimientos tradicionalmente aceptados.

En última instancia, la legitimidad está condicionada política y socialmente, y esto es nuevamente la razón para que la reforma política deba ser incorporada en el núcleo de la gobernanza electoral, con expreso reconocimiento de los intereses políticos que la alientan y de los mecanismos mayoritarios para tomar las decisiones necesarias.

Existen tres modelos teóricos de legitimación de la gobernanza electoral. Uno que prioriza la externalización de los procesos y procedimientos por medio de la delegación técnica de la autoridad electoral en un cuerpo burocrático especializado. Con ello se busca obtener la mayor certidumbre institucional posible garantizando, por medio de la rutinización y protocolización de las políticas públicas electorales, la incertidumbre política en los resultados

El otro busca la externalización de la gobernanza electoral en la delegación judicial por medio de su incorporación al seno de un poder del Estado que se presume desprovisto de condicionamientos políticos y que, en la mayoría de los casos, no tiene un origen electivo.

El tercero va en el sentido exactamente contrario a los otros dos: no pretende externalizar el problema, sino que lo internaliza explícitamente construyendo autoridades y burocracias electorales directamente vinculadas al sistema político, en las que se expresen de la forma más especular posible, las mismas relaciones que en la competencia política democrática.

Si el primer modelo asocia la legitimidad con una versión extrema de la relación principal-agente, el segundo prioriza el proceso legal sobre el resto de proceso y procedimientos administrativos y de gestión, y el tercero reduce la gobernanza electoral a un marco institucional de acuerdo y negociación permanente.

Los tres modelos de legitimidad se concentran en alguna de las dimensiones de la gobernanza electoral. El primero, en la gestión y administración; el segundo, en la certificación y fiscalización; y el tercero, en el acuerdo político democrático. Mas allá de que, en general, los diseños institucionales son híbridos, lo cierto es que su origen, su continuidad y su desempeño están condicionados por las tres dimensiones que en cada caso se priorizan.

Sin embargo, la dimensión del acuerdo, es decir la política, constituye el motor y el objetivo de la gobernanza electoral. Tal carácter endógeno, entonces, no puede ser nunca completamente exorcizado, y los problemas marginales del error sistemático, la manipulación y el fraude, tampoco.

Quizás la internalización explícita de la reforma institucional como una práctica fundamentalmente política y técnicamente necesaria, podría mitigar las crisis de origen interno institucional (prácticas defectuosas y políticas públicas ineficientes e ineficaces) y de origen externo histórico-contextual

(cambios en el sistema político, la sociedad y el Estado), resolviendo —al menos en el corto y mediano plazo— los problemas de diseño y legitimidad de la gobernanza electoral. De esta forma, probablemente, no se borraría con el codo lo que se escribe con la mano, porque se reconocería su carácter endógeno y, con ello, su relación estructural con el sistema de partidos y con el juego político democrático.



# ¡Ey, las ideologías existen!

Comunicación política y campañas electorales en América Latina

¿Cómo se analiza la ideología en la comunicación política?

La ideología en las campañas electorales presidenciales

de Latinoamérica:  
una propuesta de análisis<sup>(1)</sup>

MARIO RIORDA<sup>(2)</sup>



## 1. Introducción

Relevante en el ámbito del *marketing* político, el concepto de “homogeneización” ha sido construido y estudiado también en los últimos años desde el campo de la comunicación política. La homogeneización consiste, básicamente, en la desideologización o despolitización del mensaje.

---

(1) Este artículo forma parte del Proyecto de Investigación “¿Ideología es compatible con marketing? Estudio comparativo de la comunicación en las campañas presidenciales en América Latina”, radicado en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba dirigido por Mario Riorda. Asimismo, es una versión previa del libro que se encuentra en edición denominado ¡Ey, las Ideologías existen! Comunicación política y campañas electorales en América Latina”, cuyos editores son Mario Riorda y Marcela Farré, a publicarse por Editorial Biblos.

(2) Consultor político especializado en gestión de crisis políticas. Fue decano por dos períodos en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica

Es decir, se trata de borrar toda huella discursiva que permita reconocer o identificar una corriente política o, incluso, que revele una posición ideológica manifiesta.

De este modo, el fenómeno de la homogeneización política se concentra en banalizar el contenido propio o específico de un programa de gobierno llamando la atención sobre hechos que, por su naturaleza, puedan interesar a un público amplio e inespecífico; se concreta, por ejemplo, con noticias de interés para todos los gustos, eslóganes globales e inclusivos o expresiones con las que sería imposible no estar de acuerdo. Todos queremos estar mejor; y el progreso y el futuro son una meta general y, a la vez, difusa desde el punto de vista ideológico.

Cuanto más amplio es el público que una campaña, a través de un medio de comunicación, pretende alcanzar, más ha de limar sus asperezas, evitando todo lo que pueda segmentar. Esas informaciones periodísticas que aparentan ser inofensivas, cobran importancia para el estudio de la comunicación política en la medida en que ocultan datos valiosos; al banalizar el mensaje se produce un efecto de despolitización del mismo.<sup>(3)</sup>

El fenómeno de homogeneización del discurso político no se puede sustraer del debate que se instaló, especialmente, desde los '90 sobre la desaparición de las ideologías políticas. A partir de allí, los partidos parecen hacer esfuerzos análogos para reducir al mínimo sus posturas más radicalizadas, llegando al grado —en no pocas circunstancias— de que no puedan diferenciarse las distintas posturas programáticas sino tan sólo por sus candidatos. Por ejemplo, en el caso de la campaña electoral de Argentina del 2007, excepto algún componente específico como la valencia<sup>(4)</sup> —ex-

---

de Córdoba. Es docente en el Instituto Universitario y de Investigación Ortega y Gasset en Madrid, en la Universidad Austral, en la Universidad Católica de Córdoba y en la Universidad Nacional de Córdoba, entre otras.

Ha trabajado en un centenar de procesos electorales y asesorado a múltiples gobiernos y partidos políticos en América Latina en cuestiones de estrategia y comunicación política. Entre sus últimas publicaciones se destacan: *La gestión del disenso: la comunicación gubernamental en problemas* (2011); *Manual de Comunicación Política y Estrategias de Campaña: candidatos y electores en una nueva era* (2011); *La Conquista del Poder: campañas y elecciones presidenciales en América Latina* (2008), *La Construcción del consenso, Gestión de la Comunicación Gubernamental* (2006), entre otros.

(3) MENDE, M., *Campañas electorales: la modernización en América Latina*. México, Trillas, 2002.

(4) La valencia es un componente fundamental de la ideología, pues es el concepto donde se cifra la propuesta diferencial del partido o candidato. Cada campaña, cada candidato,

presada en el discurso de cada una de las candidatas, Cristina Fernández y Elisa Carrió—, se encuentra una sorprendente homogeneidad entre ellas. Claro está que esto se enfatiza hacia el final de campaña —y más aún en los spots—, cuando las “presidenciables” salen a la búsqueda de la mayor parte del electorado y procuran omitir los componentes más sesgados de su ideología.

Sin embargo, es necesario continuar planteando el debate y pensar si esta homogeneización es argumento suficiente para asegurar que las ideologías han muerto. El mismo ejemplo citado, y otros muchos que se podrían mencionar, son muestra de que esa mayor imprecisión ideológica no supone en absoluto la desaparición de un discurso ideológico en sí mismo. La homogeneización de los destinatarios no está reñida con una ideologización fuerte de los discursos.

En todo caso, se puede afirmar que se asiste a un claro cambio en la forma de manifestar posturas ideológicas, y que tal cambio da lugar a nuevas formas comunicativas que este escrito busca identificar y categorizar.

En efecto, el propósito de esta investigación es obtener evidencia suficiente y contrastable acerca del carácter más o menos ideológicos de los discursos políticos de campaña en Latinoamérica a partir de la descripción de los elementos que politizan, que portan ideología y que se encuentran manifiestos en esos discursos. Se busca identificar las variables que determinan la asignación del atributo ideológico en un discurso, a partir del análisis de elementos lingüísticos y no lingüísticos que el candidato despliega en campaña.

Por lo tanto, el objetivo de este trabajo es doble: por un lado, obtener una caracterización de las campañas políticas presidenciales más recientes en Latinoamérica para observar cuál es la tendencia dominante en el discurso —más politizada o más homogeneizadora—; y, por el otro, construir un importante instrumento de análisis que permita no sólo confirmar la presencia de componentes de ideología en esos discursos, sino que sea replicable a futuros análisis del discurso político.

---

ha de posicionarse desde un lugar en el que convergen los diferentes mensajes de manera coherente. Ese lugar es la valencia. Dado que esto implica una toma de posición, la valencia es siempre ideológica y, por eso, se la analiza como un componente clave de todo discurso ideológico.

Para conseguir este doble objetivo resulta fundamental partir de un concepto claro y amplio de qué se entiende por ideología. En tal sentido, cabe señalar que en este trabajo se propone un recorrido por una variedad de acepciones del término desde las corrientes el prisma de las importantes e influyentes a lo largo de la historia. Este recorrido ha permitido desagregar algunos componentes fundamentales, claros y constantes que se reconocen más o menos explícitamente cuando se habla de este concepto.

¿Qué se entiende por ideología? Como se verá, las diferentes posiciones acaban por dilucidar la cuestión a partir de ciertos componentes donde se expresa lo ideológico. Se trata de variables que están presentes en las manifestaciones del pensar y que, siendo culturales en sentido amplio, acarrean unos sentidos bastante concretos y reveladores acerca de qué lugar asume quien se manifiesta con una determinada modalidad discursiva.

A partir del estudio de diferentes corrientes que definen la noción de ideología, se ha detectado la continuidad de ciertos componentes, que pueden verse como de dos tipos: componentes simbólicos y componentes de políticas. Los primeros se refieren a las ideas, valores y espacios referenciales que se revelan —y construyen— desde el discurso; los componentes de políticas, por su parte, se concentran en las propuestas específicas y diferenciales de la ideología, desde las cuales se asume un lugar en el espectro de la política. Los distintos aspectos se analizan como subcomponentes de lo simbólico y las políticas.

Componentes y subcomponentes se organizaron como variables en una matriz integradora, desde la cual se analizó cada uno de los textos del *corpus* de esta investigación, que son los principales discursos y spots de campaña (2006-2009) en todos los países de América Latina. Según la mayor o menor presencia de las variables consideradas, el analista puede definir si se trata de un discurso **altamente ideologizado**, de **ideología moderada** o de **infraideologización** (de tendencia homogeneizadora). Es decir, **ideología alta, media o baja**, según los términos con que se resumen los análisis aplicados a lo largo del escrito, en una tabla acumulada.

La matriz, con sus componentes y subcomponentes, queda explicada más adelante, como expresión sintetizadora del análisis o desagregación de todos los aspectos que integran el concepto teórico de ideología.

En lo que concierne al *corpus* y estrategia de análisis, como se señaló, en este trabajo se analizan los discursos de campaña presidencial de las contiendas electorales desarrolladas entre los años 2006 y 2009 a lo largo de Latinoamérica; más específicamente, en 18 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En cada caso, y tomando en cuenta el contexto político y social de cada país, se optó por analizar el discurso de los candidatos más representativos, en pugna por el lugar presidencial, aunque hay casos como Chile y México en los que, por las características de la campaña, fue necesario considerar a tres candidatos con semejante fuerza electoral.

Respecto de los textos, se decidió tomar los discursos de apertura y de cierre de campaña, por ser *a priori* el lugar de expresión más acabada del pensamiento de cada candidato. Con todo, pese a que la etapa de rastreo del *corpus* fue de trabajo exhaustivo, continuo e incluyó múltiples medios, en algunos casos fue imposible encontrar los textos de algunos de los candidatos. Se recurrió, entonces, a sumar fragmentos de sus textos de apertura y cierre de campaña encontrados en la prensa, con citas directas o explícitas de sus dichos. Con todos ellos, se pudo conformar el panorama discursivo del candidato en cuestión.

Además de estas piezas oratorias (discursos de apertura y cierre de campaña), se decidió incorporar spots televisivos de cada candidato. Ellos nos permitieron abrir el análisis hacia importantes consideraciones de los componentes ideológicos, que tradicionalmente son dejados de lado (desde lo visual y musical). El protagonismo de los textos audiovisuales en la campaña moderna nos confirma que es de suma importancia señalar qué rasgos asume la ideología en ellos, qué públicos perfila y cómo el medio televisivo condiciona y sesga algunos rasgos que, en los textos lingüísticos, son dominantes.

Por último, también se tuvieron en cuenta los eslóganes como parte del estudio. A pesar de la brevedad del texto, su importancia es fundamental, pues en ellos el candidato o partido debe resolver, en una frase, el centro de su propuesta. Toda vez que allí se destaca el componente decisivo de la campaña, constituye el lugar privilegiado para observar si encierra o no un componente ideológico, y cuál. Si bien no se incorporaron a la matriz analítica, los eslóganes aportan una riqueza discursiva inestimable para el análisis de cada campaña.

La estrategia seguida en la selección del *corpus* permitió caracterizar la ideología de campaña completa de 11 países, y describir un panorama bastante preciso de los 7 países restantes. A pesar de haber analizado cada texto (pieza oratoria y spot) a partir de la matriz elaborada para el objetivo del estudio, se ha decidido no graficar la totalidad de ellas por una cuestión práctica. Se presenta un muestreo de cada caso, que es representativo tanto del método empleado como de la tendencia ideológica del candidato. No obstante, todos los textos del *corpus* fueron un aporte para elaborar las conclusiones, y muchos de ellos se integran en la tabla final, con los resultados de sus matrices.

Cuando fue imposible completar el panorama de campaña de un candidato por falta de material clave, se optó por incorporar el caso al análisis de componentes de ideología, con valoraciones concretas donde aparecen caracterizaciones importantes para trazar tendencias ideológicas en el discurso político de Latinoamérica.

Consideramos que la investigación describe el panorama de la ideología política en América Latina, revela hallazgos sorprendentes y destaca nuevas tendencias. Se analizan e interpretan los rasgos y manifestaciones de lo ideológico que asoman, desde Latinoamérica, como fenómeno de este incipiente siglo XXI. A modo de síntesis, se puede ver allí la tabla completa con los resultados de ideología para todos los países, gráficamente expuestos. En ella resulta clara y convincente la posición de carácter politizado que domina en América Latina, y de la que muchos países occidentales no escapan. El trabajo es, por esto también, un aporte para nuevas investigaciones en otras latitudes. El politólogo, el investigador académico, el consultor político, el periodista, el ciudadano y el político mismo pueden encontrar, en estos resultados, claves de lectura que orienten su hacer.

Finalmente, vale realizar algunas señalizaciones respecto de los alcances y límites del estudio. Como mencionamos, en este trabajo se compararán los discursos electorales de los últimos candidatos en los diferentes países, considerando las principales piezas de oratoria de los candidatos presidenciales y las principales piezas publicitarias (*spots*) de cada candidato, pero también seleccionando (aunque no comparativamente) los eslóganes.

A partir de este *corpus*, se analizan los principales temas que alimentaron el discurso en las últimas campañas electorales presidenciales. Por su importancia, estos textos han sido altamente amplificadas por los medios de

comunicación, como también a través de publicidad electoral, lo que los convierte en discursos efectivos para su audiencia.

El recorte analítico está dado por la selección de la última campaña electoral presidencial vivida en cada país antes de marzo del 2010 y el propósito es categorizar de modo diferenciado el uso ideológico que se refleja en la comunicación de esos procesos.

El estudio no pretende demostrar si el discurso ideológico es efectivo. Sólo busca comprobar que el discurso político, bajo ciertos parámetros que se analizarán, tiene una centralidad ideológica y que ésta puede recabarse. Hay que aclarar también que este trabajo es completamente agnóstico respecto de la idea que se tenga sobre la bondad o no de las ideologías, sobre todo en lo relativo al espectro que va de la izquierda a la derecha. Por eso decimos que no se trata de un estudio crítico de la ideología, ni desde el marxismo, ni desde la sociología del conocimiento, ni desde posiciones neopositivistas. No porque dichas críticas no existan o no sean válidas, sino porque el objetivo es descubrir, desde el análisis de contenido comparado, la oferta ideológica, antes que la función ideológica, sus objetivos y sus efectos.

Por la misma razón, la investigación tampoco se focaliza en efectos e intenciones, ni es un estudio de recepción de elites ni de ciudadanía. Busca ser, ante todo, un marco descriptivo, inicial y exploratorio, que intenta demostrar que la ideología sigue presente en la comunicación política electoral latinoamericana, al menos a través de sus campañas electorales.

Para elaborar y confirmar este cometido hay una función previa, que es la de definir qué se entiende aquí por ideología y, como paso siguiente, proponer una categorización original de los discursos ideológicos que posibilite un análisis de contenido certero y útil para todos los países y campañas.

## **2. ¿Qué es la ideología? Hacia una matriz de análisis de lo ideológico desde la comunicación política**

### ***2.1. (Des)ideologización política, (des)ideologización mediática***

Gran parte de las tesis dominantes que se han formulado para explicar la transformación del discurso político, sostienen que los proyectos ideoló-

gicos de carácter radical se han abandonado para dar lugar a proyectos más moderados y centralistas. Éstos se caracterizan por tener un mayor pragmatismo, aspecto que se relaciona con el objetivo de ocupar diferentes espacios del poder político y no sólo, como en el pasado, de tener una presencia testimonial en la contienda político-electoral. Ven el mensaje electoral como un producto que se debe promocionar y vender con facilidad, lo que lleva a la despolitización del contenido y la desideologización del mensaje.<sup>(5)</sup>

Es importante señalar, en este sentido, el exponencial crecimiento de los medios masivos de comunicación en la región latinoamericana y el protagonismo que adquirieron en las últimas décadas, en especial en los '90. Con ello llegó la imperiosa necesidad de la clase política de adaptar sus discursos al formato mediático.

En algunas investigaciones comparativas llevadas a cabo en la región a fines de los '90 y principios del 2000, realizadas con la metodología de análisis de contenido, se puede observar, efectivamente, una fuerte ausencia de referencias de connotación ideológica tradicional en las intervenciones de los candidatos políticos. Así, como señala Mendé,<sup>(6)</sup> más del 90% de las notas no muestran ninguna mención de conceptos ideológicos. Inicialmente estos datos podrían demostrar que existe una marcada tendencia a la despolitización o desideologización de las campañas electorales. Refuerza estos resultados sosteniendo: "son los partidos mayoritarios, empeñados en lograr mayorías absolutas, los que más dificultades enfrentan para encontrar contornos definidos en comparación con los partidos más pequeños y con clientelas más específicas".<sup>(7)</sup>

---

(5) Para profundizar tal aspecto, véase: VALDÉZ ZEPEDA A. y GONZÁLEZ RAMÍREZ R., "La norteamericanización de las campañas electorales en México; nuevas formas de entender al política", en *Infolatina (Revista electrónica)*, 16/06/2000; FERRARI WOLFENSON, G., "Las campañas electorales en América Latina: Nuevas tecnologías y viejas tradiciones", en *Contribuciones*, n° 53, febrero, 1997, p. 53/70; HALLIN, D., "Media political power, and democratization in Mexico", en J. Curran y M. J. Park (eds.), *Westernizing Media Studies*, Londres, Routledge, 2000; NEGRINI, R., *The communications y politics*, Londres, Sage, 1996; SCHULZ W., "Campaña electoral en tiempos de multiplicidad de canales audiovisuales", en J. Thesing y F. Priess (eds.), *Globalización, democracia y medios de comunicación*, Bs. As., Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el desarrollo Latinoamericano (CIEDLA), 1999; MENDÉ, M., *Campañas electorales: la modernización en América Latina*, op. cit.

(6) MENDÉ, M., *Campañas electorales: la modernización en América Latina*, op. cit.

(7) PRIESS F., " Al marketing político y su incidencia en el éxito electoral, una visión de la literatura más reciente", en *Contribuciones*, n° 2, 2000, p. 131.

Para muchos, han agonizado las grandes utopías, y también las ideologías entendidas como grandes relatos, en tanto se tornan irrelevantes para los ciudadanos, incluso porque las viejas concepciones de izquierda y derecha han caducado.<sup>(8)</sup>

Este rasgo, denominado por muchos autores como “desideologización”, implica una campaña electoral que apela a mensajes más personalizados, en los que las figuras destacadas del partido encarnan el programa del mismo e, incluso, lo reemplazan. La imagen de los candidatos y su carisma mediático definen el carácter de la campaña.<sup>(9)</sup>

Desde la perspectiva de la desideologización de las campañas, en lugar de destacar el perfil ideológico y programático, los partidos se presentan destacando las cualidades de sus productos: los candidatos. Pareciera que resulta más importante tener en cuenta las necesidades, preferencias o gustos de una amplia mayoría de electores con escaso compromiso político e ideológico.

Bourdieu describe la homogeneización del mensaje como “un mecanismo de circulación circular de la información”. En este proceso, los periodistas que, por su condición, comparten entre sí características como la procedencia y la formación, se leen y se ven constantemente generando un efecto de enclaustramiento de la información. Es decir, su discurso se vuelve autorreferencial, en la medida en que toman como agenda temática las que ellos mismos instalan y, como fuentes, las que ellos mismos definen en sus rutinas.

---

(8) Ver, en tal sentido, la siguiente publicación: DURÁN BARBA, J. y NIETO, S., *Mujer, Sexualidad, Internet y Política: Los Nuevos Electores Latinoamericanos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006. Evidentemente no es ésta la única expresión de alguien que piensa en la caducidad del discurso ideológico o que critica su efectividad. Al contrario, ese pensamiento es mayoritario. No obstante, lo singular de estos autores/consultores es que se asientan en afirmaciones como la que, textualmente, dice: “Cuando los consultores profesionales tenemos a un cliente que se enfrenta a un candidato asesorado por ‘cientistas políticos’ o sociólogos, nos alegramos mucho. En la medida en que la otra candidatura planifique las acciones desconectadas de la realidad electoral podremos ganarle fácilmente la elección” (DURÁN BARBA, J. y NIETO, S., op. cit). Sin embargo, en varias campañas presidenciales posteriores, asesores que vienen del mundo académico con convicciones profesionales de discursos fuertemente ideologizados fueron protagonistas de la mayor cantidad de victorias frente a posiciones como la señalada.

(9) SCHULZ, W., “Campaña electoral en tiempos de multiplicidad de canales audiovisuales”, op. cit.

Estos presupuestos teóricos son los que explican que la selección que los medios llevan a cabo en la realidad social da lugar a un proceso de censura, toda vez que se desecha aquello que no capte la atención periodística por no entrar en su esquema predefinido. Esta situación de enclaustramiento es impuesta principalmente por la lógica de la competencia. Bourdieu<sup>(10)</sup> y Sartori<sup>(11)</sup> coinciden en afirmar que en el mercado de los medios de comunicación, contra la creencia liberal de que el monopolio uniformiza y la competencia diversifica, el constreñimiento es consecuencia de la coerción de los distintos medios a imposiciones como las siguientes: los mismos hechos, los mismos sondeos y los mismos anunciantes.

No obstante, desde fines de los '90 y a partir del nuevo siglo, irrumpen en América Latina claros y definidos signos de comunicación con abundante carga explícitamente ideológica en las campañas presidenciales de varios países que conforman la región.

Hay prácticas que no son nuevas pero se han afianzado como estrategias de comunicación política en países como Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela y, en ciertos casos, en Brasil. Esto se observa, por ejemplo, a partir del despliegue de: nuevas formas de comunicación directa que rechazan convenciones de mediación de la prensa; desarrollo de estrategias discursivas hacia los medios en las que (parte de) éstos son considerados como instrumentos ideológicos de los enemigos del pueblo debido a sus intereses de clase; y cambio de las reglas del mercado de medios que proponen regulaciones pro-mercado del período neoliberal.<sup>(12)</sup> Una buena cantidad de ejemplos van evidenciando una conducta altamente imitada en muchos países; conducta ésta que, en algún momento, advierte este proceso como un giro a la izquierda de las sociedades y los líderes latinoamericanos.<sup>(13)</sup>

Estas estrategias, medidas en términos de eficacia, funcionan no sólo como el objetivo de tracción electoral para ganar más votos, sino que

---

(10) BOURDIEU, P., *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Madrid, Anagrama, 1997.

(11) Sartori G., "Politics, Ideology, and Belief Systems", en *American Journal & Political Science*, n° 63, junio, 1969, pp. 358/411.

(12) KITZBERGER, P., "Giro a la izquierda, populismo y activismo gubernamental en la esfera pública mediática en América Latina". Ponencia presentada en el *VII Congreso Nacional de Ciencia Política*, Sociedad Argentina de Análisis Político, Santa Fé, 2009.

(13) Ver BRUSSINO, S.; RABBIA, H., IMMHOFF, D.; y PAZ GARCÍA, A., "Dimensión operativa de la ideología política en ciudadanos de Córdoba, Argentina", en *Psicología Política*, n°43, 2011, pp. 85/106.

también configuran un control de daños en donde se limita el poder de expansión de la negatividad que un medio opositor podría tener. Claro está que se producen así fuertes radicalizaciones de un lado y del otro (partido y medios), pero se consigue que parte del sistema de medios denunciado pierda credibilidad fuera de su núcleo de adherentes. Debe reconocerse que, como ha señalado Kitzberger,<sup>(14)</sup> entre las muchas razones para el éxito de esta estrategia, está la debilidad y falta de ética de la práctica periodística.

Lo interesante de este planteo es que instala un primer argumento que obliga a revisar gran parte de los postulados de la homogeneización, no porque no existan, sino porque deben ser relativizados parcialmente en muchos casos y totalmente en otros. O, al menos, invita a reconsiderar tales postulados a la luz de que, en muchas campañas, la homogeneización puede convivir, dual, contradictoria y hasta parcialmente con la ideologización. Ello obliga a pensar si la homogeneización existe tal cual se la describe, o bien, en todo caso, se trata de enfoques diferentes con los que se pueden evaluar los discursos ideológicos.

Sin embargo, esto no invalida en absoluto la afirmación de que puede existir una retransmisión mediática con rasgos de homogeneización, según la cual se dejan de lado hechos que las audiencias —espectadores, oyentes, lectores y cibernautas—, en tanto ciudadanos, deberían conocer para ejercer sus derechos democráticos. Es lo que al comienzo denominábamos “banalización”. Por ejemplo, se realizan extensas crónicas de la vida privada de los candidatos y se destinan pocos minutos para difundir las plataformas de los partidos para las siguientes elecciones. Y ello porque, por supuesto, se presupone que la política es aburrida y no captará a una audiencia volátil, propensa a hacer *zapping* o elegir otra opción.

Muchas veces, cuando los candidatos concurren a un medio de comunicación, automáticamente se enfrentan al proceso de desarmar su estructura habitual de trabajo para construir otra, con un nuevo mecanismo, desconocido a veces, y que logra efectos sistemáticos. Por ejemplo, el ritmo rápido del diálogo en televisión impide elaborar o expresar un pensamiento argumentativo; las fórmulas instantáneas no permiten apelar al razonamiento de la audiencia como modo de convencerla; el hecho de

(14) KITZBERGER, P., “Giro a la izquierda, populismo y activismo gubernamental en la esfera pública mediática en América Latina”, op. cit.

pasar permanentemente de un asunto a otro perturba el plan lógico; y, por último, la variedad de temas abordados impide profundizar en alguno de ellos.<sup>(15)</sup>

Con la influencia del entorno mediático, se va generando un rechazo a los largos períodos del discurso político fundado en la impaciencia. Para dar respuesta a ese rechazo se construye un intercambio verbal según principios que se ajustan a los cánones de las nuevas imágenes. La comunicación se desarrolla a menudo con gran agilidad, con un movimiento continuo y se busca permanentemente el momento fuerte mediante cuotas de humor o reacciones sorprendentes.<sup>(16)</sup>

De este modo, las audiencias para los medios populares han comenzado a ser más amplias y más heterogéneas en términos de su composición política y social: no necesariamente comparten un conjunto de creencias o intereses comunes que puedan ser representados. Asimismo, como señala Curran, el surgimiento de los contenidos de entretenimiento en las noticias también ha reducido el deseo del reforzamiento político como una motivación para el consumo de medios.<sup>(17)</sup>

### **3. Tras las huellas del discurso perdido. Rasgos de ideología en los candidatos de América Latina**

Después de haberse instalado el debate y la teorización sobre la relación entre los hechos políticos banalizados en su contenido y las nuevas formas de las campañas electorales, es necesario ahora estudiar el propio discurso político desde su oferta, bajo formas puras, y no exclusivamente enfocado bajo mediación de la prensa, para revisar si es correcto seguir hablando todavía de desideologización en los procesos electorales.

Y ello, sea que se privilegie uno u otro de estos enfoques; es decir, que la homogeneización pueda convivir con la ideología —aún con tensiones— y en este momento la primera sea mucho más explícita; o que se considere que, en algunas circunstancias, lejos de desideologizar los mensajes, la

---

(15) Ver, en tal sentido: MENDÉ, M., "La imagen como activador de la comunicación política Telepolítica", en *Comunicacao & Sociedade*, n° 1, pp. 151/ 167, 2000, vol. 33; BOURDIEU, P., "¿Puede la televisión criticar a la televisión? Análisis de un fragmento televisivo", en *Pensamiento y acción*, Bs As, Libros del Zorzal, 2002.

(16) MENDÉ, M., *Campañas electorales: la modernización en América Latina*, op. cit.

(17) CURRAN, J.; "Mass Media and Democracy: A Reappraisal", en J. Curran y M. Gurevitch (eds.), *Mass media and society*, Londres, Edward Arnold, 1993.

homogeneización confirma un mismo discurso ideológico solapado entre los postulados de varios partidos. Aún más, podemos sostener, directamente, que los estudios realizados hasta el momento en América Latina pueden no haber tenido el mismo marco teórico que otros estudios sobre el uso de las etiquetas ideológicas.

Por todo lo anterior, este estudio cobra sentido si lo que intenta es resaltar el uso ideológico en los mensajes de campañas presidenciales en los últimos años, más allá de otras tendencias que puedan aparecer.

Respecto de la tendencia que asocia el énfasis de las cualidades personales del candidato con la homogeneización, aquí se postula que no sólo es posible que el sujeto se destaque y construya su "marca",<sup>(18)</sup> sino que también se trata de una tendencia muy afianzada y recomendable desde la eficacia profesional, sin que ello descarte a priori la evidencia de un perfil ideológico y programático. En todo caso, lo que importa es si los candidatos enfrentan problemas de identificación partidaria a causa de las fuertes tensiones relacionadas con la imagen y con la exigencia de la simplificación de la argumentación política para hacer comprensibles los mensajes.

En estos momentos en América Latina, la idea de que los partidos y los candidatos padecen de falta de identificación porque buscan desdibujar las diferencias ideológicas tradicionales debe ser revisada: debe ser sopesada, justamente, a partir de la consideración de que la ideologización está necesariamente imbricada con tendencias como la homogeneización, la negatividad, la personalización y la emotividad; todos rasgos sobresalientes en las elecciones latinoamericanas.<sup>(19)</sup>

Por eso, como señalamos, el primer objetivo instrumental al que apunta este trabajo es definir qué se entiende por ideología. No para debatir ni trascender otros estudios, sino con la pretensión de describir cómo son los discursos ideológicos en las campañas electorales en América Latina una vez que se alcanza a definir, desde un marco teórico dado, una

(18) Ver ZAMORA MEDINA, R. (coord.), *El candidato marca: Cómo gestionar la imagen del líder político*, Madrid, Fragua, 2009.

(19) Ver CRESPO, I.; GARRIDO, A.; CARLETTA I.; y RIORDA, M., *Manual de Comunicación Política y Estrategias de Campaña: candidatos, medios y electores en una nueva era*, Bs As, Biblos, 2011; CRESPO, I.; GARRIDO, A.; y RIORDA, M., *La conquista del poder: Elecciones y campañas presidenciales en América Latina*, Bs As, La cruzilla, 2008.

matriz constitutiva de los elementos que hacen a un discurso ideológico o no ideológico. Este objetivo básico y primero es extraordinariamente importante, porque tras las múltiples lecturas del concepto, puede que sólo esté sucediendo que los diferentes autores se refieran a una variedad de perspectivas sobre la ideología y que, sólo por esto, no haya acuerdo sobre qué es un discurso ideológico.

La polisemia es uno de los problemas de la ideología. No se pretende responder definitivamente a tal término ni plantear soluciones, pues el acto de definir exagera el alcance de una definición. Pero sí buscamos desarrollar una matriz de sus componentes para poder “circular” en las teorías y entre ellas. Quizás, un cometido implícito del trabajo es concordar con la tesis de Capdevila que señala que “nada es más banal que deplorar la situación de los estudios acerca de la ideología”<sup>(20)</sup> y, a partir de ella, generar un entramado y una fuerte interacción con —y desde— la comunicación política.

#### 4. ¿Qué se entiende por ideología? Revisando las categorías que la definen

Es recurrente oír hablar de ideología. Y es habitual que cada actor que la utilice le otorgue un significado. Quizás sea esa, tal vez, una de las explicaciones centrales que puedan abonar el uso de la desideologización sin que sea cuestionado por toda una enorme franja de intelectuales. En diferentes contextos políticos y lenguajes científicos, la palabra ideología tiene diferentes connotaciones.<sup>(21)</sup>

Sin embargo, a pesar de ser un término frecuente, desde los años '50 del pasado siglo XX se empezó a hablar de la “declinación ideológica” o desaparición de las ideologías. Se trataba de un término que se aplicaba especialmente a los extremismos ideológicos de izquierda y derecha, y a las grandes ideas políticas que marcaron la historia occidental, y que, se consideraba, en los años '50 —justo en el auge de los modelos de bienes-

---

(20) CAPDEVILA, N., *El concepto de ideología*, Bs. As., Nueva Visión, 2006.

(21) VAN DIJK, T., *Ideología. Una aproximación multidisciplinaria*, Barcelona, Gedisa, 1999; STOPPINO, M., en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1998; SHILS, E., “Concepto de consensos”, en Sills, David, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar S. A. de Ediciones, 1977, vol. 10; GERRING, J., “Ideology: a definitional analysis”, en *Political Reserach Quarterly*, Vol. 50, n°4, diciembre, 1997, pp. 957/994.

tar— daban paso a una política más pragmática en la que habían empezado a importar los resultados antes que las ideas.<sup>(22)</sup> En el mismo sentido, en los años '90 se llegó a propugnar en la literatura occidental la existencia de una “desideologización”.<sup>(23)</sup> Esta tendencia “ideológica” también llegó hasta América Latina.

Podría afirmarse que la propia tesis de la desaparición de las ideologías es un término en sí mismo absolutamente ideológico toda vez que plantea que puede existir un mito de la neutralidad ideológica o bien una imposición de un estado de ideología única;<sup>(24)</sup> también se puede decir, como otros autores, que las ideologías no han desaparecido en absoluto.<sup>(25)</sup> Se tenga una visión optimista o pesimista de la ideología, inicialmente se puede afirmar que todo el lenguaje político tiene una función ideológica. Lo ideológico es inherente a la comunicación política, sin lo cual no puede desarrollarse, sostenerse o ser desafiada.<sup>(26)</sup> Más allá de posturas teñidas de pragmatismo, siempre lo ideológico aparece, aun bajo recurrentes contradicciones, y de manera explícita o implícita.

En este marco de aparente indefinición, y en virtud de los diferentes criterios con los que la suele concebir, es relevante hacer un seguimiento evolutivo del concepto y de las miradas que diferentes autores en épocas y contextos diversos han tenido de la noción de ideología política.

Se puede partir de las miradas positivas y negativas de este concepto aportadas por Destutt y Marx, respectivamente. El primero parte de la premisa antropológica de que todos los seres humanos son buenos por naturaleza y que, además se pueden mejorar a través de la educación: para él la ideología es la ciencia que ayuda a comprender y mejorar los seres humanos. Por su parte, Marx sostiene que la ideología es parte de la estructura de dominación que reproduce la opresión de unas clases y aliena a la población. Esta visión negativa de las ideologías políticas se extendió a gran parte del siglo XX, por las Guerras Mundiales: las ideo-

(22) BELL, D., *El fin de las ideologías*, Madrid, Tecnos, 1964; STOPPINO, 1998, op. cit.

(23) Tal el caso de FUKUYAMA, F., *El fin de la historia y el último hombre*, Bs As, Planeta, 1992.

(24) MÉSZAROS, I., *O Poder da ideologia*, Sao Paulo, Boitempo Editorial, 2004.

(25) BOBBIO, N., *Diálogo en torno a la república*, Barcelona, Tusquets, 2001.

(26) HAHN, D., *Political Communication, Rethoric, Government and Citizens*, New York, New York University, 2003.

logías conducen a fanatismos, que son negativos para la convivencia y la sociedad.

Otro modo de posicionarse frente a la ideología es a través de su simplificación. No obstante, la simplificación ideológica muchas veces es tan compleja como asimismo una tentación, sea por la dificultad de establecer brevedad en la misma, sea por la complicación de la recepción por parte del público. Como señala Zaller,<sup>(27)</sup> los estudios más recientes se han centrado en el papel que cumplen los que se han denominado “atajos cognitivos” en el acceso y procesamiento de la información por parte de los ciudadanos. Uno de estos atajos cognitivos —el más importante— es el de la ideología: “esquemas” que reducen el tiempo y esfuerzo requerido para sopesar las distintas alternativas y permiten una decisión racional con información imperfecta. Desde esta perspectiva, comúnmente se ha pensado que la ideología es una simplificación de la información<sup>(28)</sup> y que las categorías o rótulos ideológicos facilitan la comunicación política así como pueden ayudar a los ciudadanos a hacer más razonables las evaluaciones y opciones.<sup>(29)</sup> Lo que se puede proporcionar desde la comunicación política es información, pero mediatizada y procesada por variables estructurales previas.

Estudios como el de Nie, Verba y Petrocik<sup>(30)</sup> afirman que hay ciertas épocas más ideologizadas con “hipótesis ambiente” fuertes, que tienen que ver con ciertos contextos y sus protagonistas, lo que determina que el uso ideológico de los electores para decidir su posición se haga más frecuente. Pero pareciera ser mucho más habitual que se produzca un voto o apoyo por imagen de partido, conformado por electores que no son sólo producto de formaciones psicológicas de largo plazo, ni tampoco de formaciones racionalistas que apoyan temáticamente tal o cual posición de un partido, sino que poseen percepciones genéricas, mitad identificación afectiva, mitad expectativas racionales.<sup>(31)</sup>

---

(27) ZALLER, J., “Bringing converse back in: Modeling information flow in political campaigns”, en *Political Analysis*, vol. 1, 1989, pp. 181/234.

(28) Tal el caso de DOWNS, A., *Teoría Económica de la Democracia*, Madrid, Aguilar, 1968.

(29) ZECHMEISTER, E., “What’s Left and Who’s Right? A Q-Method Study of Individual and Contextual Influences on the Meaning of Ideological Labels”, en *Political Behavior*, n° 28 (2), 2006, pp. 151/173.

(30) NIE, N.; VERBA S. y PETROCIK J., *The Changing American Voter*, Cambridge, Mass, Harvard UP, 1979.

(31) SINGER, A., *Izquierda y Derecha en el Electorado Brasileño*, Bs As, CLACSO, EDUSP, 2002.

En una línea bastante similar, Levitin y Miller<sup>(32)</sup> avanzaron sosteniendo un concepto emparentado al anterior, al que llamaron “sentimiento ideológico”, por el cual los electores suelen hacer un uso no ideológico de los rótulos ideológicos. Es decir, desde su perspectiva, la ideología orienta pero no determina el posicionamiento ante temas de agenda, más allá de tener alguna correlación. De ello se desprende que el voto o apoyo por cuestión o tema no es igual al voto o apoyo por ideología, y la ideología no sólo no exige entonces un voto o apoyo altamente informado, sino que incluso podría llegar a sostenerse que puede permitir exactamente lo contrario. Se concluye entonces que salvo ciertos contextos, el voto ideológico no es un voto sofisticado, no requiere de mucha información, y probablemente esté mucho más asociado a la imagen o el sentimiento que se tenga del partido.<sup>(33)</sup>

Desde la comunicación política, suele comprenderse la generación de rótulos o nominalizaciones como algo útil. Son modos de expresión indirecta, en donde se trata de “decir sin decir”, no sólo porque el sentido buscado está detrás de lo que se manifiesta en la superficie, sino también porque la responsabilidad de lo enunciado, tanto en la información explícita como en la implícita, no está a cargo de un sujeto específico sino que, al mostrarse como una constatación o una verdad científica,<sup>(34)</sup> se diluye en una especie de sujeto universal o anónimo que formula expresiones que se convierten en formas de predicación, y que tienen como núcleo un nombre y no un verbo. Por eso, ideologizar todo, aun la propia definición de ideología, suele ser una tarea frecuente, no exenta de resultados divergentes.

En la misma línea de la comunicación política, Verón<sup>(35)</sup> distingue la ideología como “enunciado” y como “enunciación”. La primera estaría compuesta por todo aquello que es identificable del partido, y le es funcional. Aquí se incluyen cuestiones tan simples como ciertos registros lingüísticos propios del partido —incluso símbolos—, como también temas que son representativos de esa posición ideológica y tradiciones que le dan iden-

(32) LEVITIN, T. y MILLER, W., “Ideological Interpretations of Presidential Elections”, *The American Political Science Review*, n° 73 (3), 1979.

(33) SINGER, A., *Izquierda y Derecha en el Electorado Brasileño*, op. cit.

(34) FERNÁNDEZ LAGUNILLA, M., *La lengua en la comunicación política*, Madrid, Arco Libros, 1999.

(35) VERÓN, E., “Semiosis de lo ideológico y del poder”, en *Semiosis de lo ideológico y del poder. La mediatización*, Bs As, Facultad de Filosofía y Letras (UBA), 1995.

tividad. Su segunda acepción, la ideología como enunciación, se encuentra definida por lo que Fernández Lagunilla identifica como implícitos. Hay que buscarla, por tanto, detrás de lo que se dice, haciendo un recorrido de los discursos para comprobar las tendencias. Ciertamente, suele esconderse en sujetos anónimos o expresiones de afirmación general, que se toman como supuestos admitidos. Con todo, es materia susceptible de estudio a través del análisis del discurso.

Así, se sabe que la construcción de significados duros es una labor de proceso. Sin embargo el objetivo del presente trabajo es revalorizar y comprender el concepto de ideología desde una mirada contemporánea, máxime cuando se refiera a un término con un uso tan amplio y variado, que carga con una evidente promiscuidad de excesos semánticos.

Las ambigüedades son recurrentes, tanto en posiciones como la de Giovanni Sartori<sup>(36)</sup> —quien la considera típicamente como una dogmática, rígida e impermeable aproximación a la política—; la de Clifford Geertz<sup>(37)</sup> —que la considera un mapa de la realidad de la problemática social y de las matrices para la creación de conciencia colectiva—; la de Mostafa Rejai<sup>(38)</sup> —quien la entiende cargada de emociones, saturada de mitos y de sistemas de creencias y valores acerca de las personas y la sociedad, y de la legalidad y la legitimidad, que son materia de fe y generan hábitos comunicados por símbolos de una manera simple, económica y eficiente, con más o menos coherencia, más o menos abierta a nueva evidencia e información y con alto potencial para la movilización de masas, la manipulación y el control—; como en posturas como las de Mc Closkey<sup>(39)</sup>—quien la concibe como un sistema de creencias que, elaboradas, integradas y coherentes, justifica el uso del poder, explica y juzga los eventos históricos, identifica lo correcto y lo malo en la política, y sirve de interconexión con otras esferas de actividades—.<sup>(40)</sup>

---

(36) SARTORI, G., "Politics, Ideology, and Belief Systems", en *American Journal of Political Science*, n° 63, junio, 1969, pp. 358/411.

(37) GEERTZ, C., *The interpretation of cultures: selected seáis*, New York, Basic Books, 1973.

(38) REJAI, M., *Political Ideologies: A comparative approach*, Armonk, Nueva York/ Londres, ME Sharpe, 1991.

(39) MC CLOSKEY, H., "Consensus and ideologies in american politics", en *American Political Science Review*, n° 58, 2, pp. 361/382, 1964.

(40) GERRING, J., "Ideology: a definitional analysis", en *Political Reserach Quarterly*, Vol. 50, n°4, diciembre, 1997, pp. 957/959.

Algunos, como Abercrombie, Hill y Turner,<sup>(41)</sup> sostienen que el concepto de ideología ha sido utilizado en tres sentidos importantes: a) como tipos específicos de creencias; b) como una creencia falsa o distorsionada (visión marxista); y c) como un conjunto de creencias que abarcan el conocimiento científico, la religión y las creencias cotidianas sobre las conductas apropiadas, sin importar si son verdaderas o falsas.

Es evidente que la complejidad de las múltiples formas de definir a la ideología habilita una acción que permita seleccionar los usos aceptables del término y no necesariamente caer en una gran teoría acerca de ella ni buscar una nueva definición, así como tampoco quedarse con una única definición. Se propone, entonces, realizar un acopio de atributos (ciertas dimensiones operacionales) que permitan suponer que se está en presencia de ideología, y desde lo comunicacional, de discursos ideológicos. Ésa es, en definitiva, la pretensión que nos anima.

Varias de las definiciones apelan a una cierta visión del mundo entendido desde supuestos equivalentes como creencia, mito, valor, pero que suelen verse muy pequeños para reemplazar la grandilocuencia del término ideología. Más cerca se está entonces del sistema de creencias, del sistema de símbolos.<sup>(42)</sup> Estas definiciones se aproximan bastante a una versión "más consensuada del término" desde un significado que Bobbio llama débil, conceptualizando la ideología como un conjunto de ideas y valores concernientes al orden político cuya función es guiar los comportamientos políticos colectivos.<sup>(43)</sup>

Desde este trabajo, aun considerando que las ideologías puedan tener una connotación que, en muchos casos, se aproxima a la posición marxista —o a la de muchos aportes efectuados desde la teoría crítica—, se creará una matriz de análisis de categorías de discursos ideológicos tomando gran parte de los atributos (subcomponentes y sus dimensiones constitutivas) que, regularmente, en el campo de las ciencias sociales contemporá-

(41) ABERCROMBIE, N.; HILL, S. y TURNER, B., *The dominant ideology thesis*, Londres, Allen & Unwin, 1980.

(42) GERRING, J., "Ideology: a definitional analysis", en *Political Research Quarterly*, op. cit., p. 61.

(43) SHILS, 1979. El autor aporta, por otro lado, un significado fuerte, apoyado en la noción marxista según la cual la ideología remite a la falsa conciencia determinada por las relaciones de dominación existentes entre las clases sociales. No se abordará esta visión, ni desde la propia crítica marxista, ni desde el abordaje diverso de la sociología del conocimiento o de las críticas neopositivistas porque poco aportan al abordaje empírico de la propia ideología, sea como producto social, sea como convencimiento individual de los ciudadanos.

neas, se asocian con la palabra ideología. Se trata de atributos aportados por Gerring<sup>(44)</sup> a partir de una completa y exhaustiva búsqueda, que conforman una estructura descriptiva que será articulada y reestructurada con el aporte de conceptos ofrecidos por Zechmeister.<sup>(45)</sup> A ello se sumarán variadas perspectivas extraídas de otros autores con el fin de enriquecer aún más el listado de atributos que permiten definir categorías de discursos ideológicos, y muchos aportes originales producto de la reflexión sobre el tema.

Desde ya es necesario realizar una aclaración: la definición de ideología puede estar asociada a factores que podrían sólo cobrar sentido en una situación temporal y espacial específica, y este estudio no es una excepción al respecto.

## 5. Los componentes de la ideología

Revisar las diferentes corrientes y espectros de lo que se considera ideología nos permite desagregar sus principales componentes, que resultan unánimes, coherentes y constantes. Así, seguimos a Zechmeister,<sup>(46)</sup> quien establece que los rótulos o etiquetas ideológicas suelen contener uno o varios de estos componentes: componente simbólico, componente de políticas (como posicionamiento o postura política, o de política —pública—) y el componente de valencia<sup>(47)</sup> (valor o prioridad de posicionamiento sobre un asunto). En este trabajo, se asocia este último —la valencia— a los componentes de políticas porque, si bien se trata de un aspecto que puede verse de manera autónoma, es verdad que se detecta y se describe a partir de enunciados relativos al tema (dentro de las componentes políticas).

---

(44) GERRING, J., "Ideology: a definitional analysis", en *Political Research Quarterly*, op. cit.

(45) ZECHMEISTER, E., "What's Left and Who's Right? A Q-Method Study of Individual and Contextual Influences on the Meaning of Ideological Labels", op. cit.

(46) Ibid.

(47) Así como valencia es un término que, en el campo de las funciones lingüísticas, refiere al valor de una palabra o significante, es decir el número de veces que refleja su uso en diferentes combinaciones y en diferentes predicados desde el verbo; en su variante léxica, también refiere al número de relaciones temáticas posibles de darse desde el verbo. La valencia del término tiene un significado técnico que elabora en el papel de la estructura de la discusión, refiriendo a la capacidad de otras unidades léxicas de combinar con la palabra dada. Este concepto de valencia es un uso metafórico derivado del mismo concepto en química, construido en relación a los enlaces químicos que puede tener un átomo, es decir, al poder cambiante de un elemento.

A su vez, cada uno de éstos contiene subcomponentes que lo describen. El componente simbólico es el de mayor densidad de contenido enunciativo, y en él se integran: la ubicación de la ideología (pensamiento, lenguaje y signos característicos), los sujetos, la función y la estructura cognitiva, junto con la posición de lo ideológico. Cada uno de esos subcomponentes tiene, a su vez, diversas variables que permiten su reconocimiento. El componente de políticas está integrado por dos subcomponentes: asunto o materia (donde se inserta la valencia) y ubicación —en el espectro que se extiende entre la izquierda y la derecha—.

### 5.1. El componente simbólico

El componente simbólico es uno de los factores más fuertes de la ideología, el que permite lograr diferenciación sustancial entre los actores políticos. El elemento simbólico puede, incluso, ser un nombre alternativo del propio partido para que sea comprendido rápidamente, según cómo se lo llame o se lo conozca localmente (conservador, renovador, unionista, liberal, radical, revolucionario, federal, etc.). También es importante reconocer que, en contextos en que la política es altamente personalizada, las personas pueden comprender las categorías ideológicas a través de caracteres políticos individuales asociados a fuertes personalidades, más que a caracteres institucionales partidarios, como ocurre frecuentemente en gran parte de América Latina.<sup>(48)</sup> Un claro ejemplo, es el “chavismo”, con Hugo Chávez.

El componente simbólico puede ser medido a partir de algunos subcomponentes y de sus dimensiones constitutivas, que pueden resultar operativas a partir de una serie de atributos. Se considera preferentemente la compilación propuesta por Gerring,<sup>(49)</sup> a la que se agregan y complementan los aportes de una larga lista de autores. Debe aclararse que, de ese listado, son seleccionados algunos elementos que pueden ser operacionales, mientras que otros subcomponentes son desestimados porque provienen de posturas teóricas que plantean consideraciones a favor o en contra de las ideologías, desestimadas en el presente estudio. Lo que se busca aquí es determinar qué elemento constituye un discurso ideológico propiamente dicho y no estar a favor o en contra de la propia ideología.

(48) ZECHMEISTER, E., “What’s Left and Who’s Right? A Q-Method Study of Individual and Contextual Influences on the Meaning of Ideological Labels”, op. cit., pp. 153/154.

(49) GERRING, J., “Ideology: a definitional analysis”, en *Political Research Quarterly*, op. cit., pp. 966/979.

Por ello, un discurso ideológico, sea desde el componente simbólico, o desde otros de los dos componentes complementarios, debiera manifestar algunos de los subcomponentes que lo definen y que, a continuación, se presentan.

### 5.1.1. Ubicación de lo ideológico

#### 5.1.1.1. El pensamiento político

El pensamiento político se expresa a través de ideas, creencias, valores, principios o ideales que usa frecuentemente el discurso ideológico. En este sentido, la ideología es diferente de la filosofía política toda vez que no está aislada de los dilemas políticos del mundo real.

Muchos autores entienden a la ideología como un conjunto de prácticas con actores que “hacen”, más que “creen”. En ese hacer, hay guías claras que definen, básicamente, valores o principios centrales. El politólogo canadiense David Easton, en su clásico libro *A Systems Analysis of Political Life*, publicado por primera vez en 1965 y reeditado en 1979, sostiene que las ideologías son “interpretaciones y principios éticos explícitos y elaborados que definen los objetivos, la organización y los límites de la vida política”.<sup>(50)</sup> Moore, por su parte, afirma que hay una ideología expresiva que, aunque sin efectos directos en la acción, expresa el sentido de la solidaridad y los sentimientos comunes de los miembros partidarios.

El pensamiento político coincide con lo que Verón<sup>(51)</sup> explica al hablar de ideología como enunciado: se trata de aquellos argumentos donde se hace manifiesta la opción política, del lugar donde se explicitan los argumentos —más allá de que después las acciones o nuevas enunciaciones desmientan esta posición—.

Las ideologías tienen una función mítica, muy similar en alguna instancia a la propia definición del mito según Girardet, quien lo entiende “como un sistema de creencias coherente y completo”.<sup>(52)</sup> En igual sentido, Goodwin sostiene:

---

(50) EASTON, D., *A Systems Analysis of Political Life*, Chicago, University of Chicago Press, 1979.

(51) VERÓN, E., La palabra adversaria, en *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos*, Bs. As., Hachette, 1987.

(52) Para profundizar en la noción, ver GIRARDET, R., *Mitos y Mitologías Políticas*, Bs As, Nueva Visión, 1999, p. 11.

“Una ideología es una doctrina acerca de cuál es el modo correcto o ideal de organizar una sociedad y conducir la política, basada en consideraciones más amplias sobre la naturaleza de la vida humana y el conocimiento. El aspecto relacionado con la orientación de la acción de tales doctrinas se deriva del hecho de que éstas afirman establecer aquello que es políticamente verdadero y correcto y, de esta manera, dan lugar a imperativos que en su esencia son morales”.<sup>(53)</sup>

Ello es muy importante si se acerca el pensamiento ideológico a los valores. La configuración de valores indica una preferencia operacional con importantes anclajes de memoria y pautas de reacción emocional en los individuos que lo sostienen.

Es imposible comprender la función de un valor aislado, salvo en función del conjunto de valores que forman un todo pertinente. Para ello es importante no confundir las imágenes de los valores con los valores mismos; es decir no confundir lo que la gente dice que prefiere, con lo que efectivamente prefiere en los hechos. La otra confusión que debe evitarse es la de caer en la falacia mecanicista, en la que el comportamiento de un sistema puede pronosticarse en base al comportamiento o la pauta de valores de algunas de sus partes.<sup>(54)</sup> Los valores no pueden imponerse fácilmente por el predominio de una parte por sobre el todo.

La identificación de valores en el trasfondo de las creencias o en los propios enunciados nos lleva a la ideología. Expresiones preñadas de un profundo sentido axiológico permiten encontrar el sentido de la creencia que mueve la acción, y esto ocurre en referencias morales y religiosas, pero no sólo en ellas. Este aspecto admite un desarrollo especial, útil para la identificación de la valencia de un discurso, y por ende, de ideología.

En efecto, los valores políticos suelen impregnar las ideologías, en la medida en que éstas expresan un sistema de pensamiento sobre la realidad, posicionándose sobre ella. Así, los valores pueden surgir del interior mismo de una ideología o, viceversa, una ideología se puede desarrollar a partir de ciertos valores, aunque no debe buscarse una necesaria correspondencia entre estos elementos.

(53) GOODWIN, B., *El uso de las ideas políticas*, Barcelona, Península, 1993.

(54) DEUTSCH, K., *Los Nervios del Gobierno. Modelos de comunicación y control políticos*, México, Paidós, 1993.

Las actitudes son un reflejo de los valores, son “un estado mental de preparación, organizado mediante la experiencia que ofrece un influjo directivo o dinámico sobre las respuestas del individuo a cada uno de los objetos y situaciones con los que se relaciona”.<sup>(55)</sup> El conocimiento del valor se capta por medio de la experiencia subjetiva y, para que sea aceptado, se requiere la atención dirigida al valor y una disposición favorable. El proceso de apropiación e internalización de los valores tiene múltiples influencias que van desde la exposición selectiva al cambio en la conducta.

Según Luis Villorio,<sup>(56)</sup> los valores políticos tienen cuatro características:

- a. Se corresponden al ámbito público. Mientras los valores personales (individuales) pertenecen al ámbito privado, los valores colectivos (de carácter social) pertenecen al ámbito público.
- b. No son individuales, sino comunes. Los valores políticos se corresponden con las relaciones sociales en las que las personas están inmersas.
- c. Están relacionados con el poder. Los valores exaltados en una sociedad en determinado tiempo, tienen que ver directamente con el sistema de poder o grupo que sustenta el poder.
- d. Son realizables. Deben poder cumplirse, por lo que debe existir una relación entre los valores colectivos elegidos y los hechos sociales.

Por lo general, las ideologías reúnen valores religiosos, morales, sociales y políticos de tradición e historia previa. Este proceso de sincretismo genera que muchos valores sean compartidos por distintas ideologías. Por eso, pueden reconocerse distintos tipos de valores según el ámbito de realización, más allá de una ideología política:

- a. Los **valores morales** son, en términos de Resendiz, “principios respecto a los cuales las personas sienten un fuerte compromiso de conciencia y los emplean para juzgar lo adecuado de las conductas propias y ajenas”.<sup>(57)</sup> Cada cultura y cada periodo histórico ensalzan una serie de valores morales que están por encima de otros y que son considerados como los valores últimos y supremos en distintas culturas. Se corresponden a distintas manifestaciones de un ideal de perfección”.<sup>(58)</sup>

---

(55) ALLPORT, en Pastor Ramos G., *Ideologías, su medición psicosocial*, Barcelona, Herder, 1986, p. 40.

(56) VILLORIO, L., *El poder y el valor. Fundamentos de una ética política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 71/74.

(57) RESÉNDIZ, M., *Desarrollo humano y calidad*, México, Limusa, 1997, p. 53.

(58) VILLORIO, L., *El poder y el valor. Fundamentos de una ética política*, op. cit., p. 47.

- b. Los **valores sociales** son creencias compartidas por una comunidad que dinamizan el proceso de mantenimiento y cambio social. El proceso de socialización a que estamos sometidos desde la infancia en la familia y en la escuela nos hace tomar aquellos valores de la comunidad o grupo social como propios. Estas valoraciones comunes son inculcadas por la cultura y el sistema educativo, de modo que la persona la acepta e internaliza de forma inconsciente. En términos de Tocqueville: "No hay sociedad que pueda prosperar sin creencias semejantes (...) porque sin ideas comunes no hay acción común, y sin acción común existen todavía hombres, pero no un cuerpo social".<sup>(59)</sup>

Los valores sociales son un campo de constante confrontación entre distintos grupos por imponer sus escalas de valoraciones y desvaloraciones. Aquellos que tengan más recursos de poder estarán en mejores condiciones de imponer un discurso hegemónico en torno a los discursos socialmente admitidos y de aquellos otros que deben ser sancionados públicamente. Es un campo de publicidad, en el sentido habbermasiano de publicitado, y de tensión, en el sentido bourdiano de conflicto.

Existen valores sociales de distinto tipo, pero se destacan los valores materialistas y postmaterialistas. Los primeros priorizan la búsqueda de objetivos sociales como la lucha contra la delincuencia, la subida de precios y el mantenimiento de una alta tasa de crecimiento económico, aparte de procurar que el país tenga unas Fuerzas Armadas poderosas. Por su parte, los postmaterialistas se concentran en las siguientes acciones: dar a la gente más oportunidades de participar en las decisiones comunitarias y políticas importantes; proteger la libertad de expresión; mejorar la urbanización; lograr una sociedad menos impersonal y más humana, sólo por citar algunos ejemplos.

- c. Los **valores religiosos** se refieren al campo de las distintas confesiones y de la divinidad en general. Pueden ser fuente de legitimación de los valores morales, sociales y políticos. En un extremo, el integrismo religioso propone subsumir las autonomías valorativas de los otros campos al de la religiosidad. La centralidad que ocuparon como articuladores del campo ha dado paso, desde la modernidad, a una cultura multicultural y por lo tanto de pluralismo religioso. Actualmente los valores religiosos siguen impregnando muchas de las valoraciones sociales, morales y políticas, pero no encuentran en ellos su fundamento. Desde aquí, se puede clasificar los valores religiosos en integrismo, pluralismo o laicismo.

(59) TOCQUEVILLE, A., *La democracia en América*, Madrid, Aguilar, 1971.

- d. Los **valores políticos** son los valores morales que están en relación con un sistema de poder (sistema político, sistema de partidos, sistema electoral, sistema de distribución territorial del poder, etc.). Se corresponden a la totalidad de la asociación y constituyen la condición del bien de grupos e individuos que la componen en cuanto sujeto político. Los valores políticos están en constante cambio y evolución pues sus significados son construidos socialmente en un tiempo y lugar determinados. Como señalan los autores Raymond Boudon y François Bourricaud: "Los valores no son sino preferencias colectivas que aparecen en un contexto institucional, y que por la manera en que se forman, contribuyen a su vez a la regulación de este contexto".<sup>(60)</sup>

Algunos valores políticos que se distinguen aparecen en las ideas de ética popular, republicana, reivindicatoria o restauradora, por ejemplo.

#### 5.1.1.2. Lenguaje ideológico

El pensamiento ideológico es inseparable de lenguaje ideológico determinado y característico. El set lingüístico de los diferentes sectores está dado por una evaluación del mundo a través de un determinado set de palabras y conceptos que los diferencia de otras ideologías. Hay un propio constructo lingüístico, autónomo, que se diferencia de otros lenguajes ideológicos.

Como sostiene Van Dijk,<sup>(61)</sup> mucho de la transmisión ideológica se produce en el escuchar, leer y hablar entre miembros de un grupo, o bien a través de ver publicidades, entre otros actos.

Respecto del lenguaje característico, en el presente estudio también se ha abierto la consideración hacia elementos propios del discurso audiovisual. Así, analizamos la pertinencia y eficacia de ciertos rasgos semióticos del sonido y la imagen para conformar un lenguaje propio y característico de un candidato y partido ideológico. Lo mismo, y de modo más especial, sucede con el aspecto siguiente, que fue subsumido en la matriz dentro del mismo apartado, "lenguaje".

Reconocer el lenguaje es reconocer el discurso dominante que permite realizar un proceso de abordaje científico del concepto de ideología en

(60) BOUDON, R. y BOURRICAUD, F., *Diccionario crítico de sociología*, Bs As, Edicial, 1993. Citado por VELILLA, JAVIER. "El auge de los valores postmaterialistas según Ronald Inglehart", en *Impresiones*, 2007. Ver texto en: <http://www.javierelilla.es/wordpress/2007/11/11/el-auge-de-los-valores-posmaterialistas-segun-ronald-inglehart/>

(61) VAN DIJK, T., *Ideología y Discurso*, Barcelona, Ariel, 2003.

tanto muestra signos ideológicos como conjunto. Como sostiene Raiter,<sup>(62)</sup> los signos ideológicos constituyen un lexema o conjunto de lexemas que, en su contexto de ocurrencia, definen como tal a toda la producción y le otorga una significación determinada.

### 5.1.1.3. Signos ideológicos

Del mismo modo que ocurre con el lenguaje de partido, la ideología se acompaña con símbolos e iconos característicos y representativos de ésta que contribuyen a identificarla rápidamente. Suelen tener un efecto represivo de la connotación, pues determinan el significado y cierran otras opciones. Producen, además, un efecto rápido, imperativo, a través de la propaganda.

### 5.1.2. Sujetos ideológicos

Éstos se refieren tanto a los responsables de enunciados como a sus destinatarios. Los mensajes ideológicos que se detecten pueden relacionarse con diversos aspectos como, por ejemplo, la identificación de clases o grupos sociales con una estructura socioeconómica, o cualquier grupo o individuos guiados por liderazgos.

Los sujetos participantes del discurso son, así, enunciador y destinatario, y se reconocen en ellos distintas categorías según el modo de construcción discursiva.<sup>(63)</sup>

El enunciador es la imagen del yo, del que habla, del responsable del enunciado y su sentido. Independientemente de que emplee el pronombre "yo", es reconocible por las marcas en el discurso: tiene que ver con aquellas decisiones que realiza, los términos que elige, los modos de presentarse ante el público. El enunciador es el origen del texto, es quien afirma, niega, ironiza, cita; es el que también determina la finalidad de su discurso.

Dentro de la figura de enunciador, pueden encontrarse menciones de primera persona en singular ("yo", "el partido") o en plural ("nosotros", "todos queremos...", etc.). En el primer caso el que habla se presenta como identificado con una corriente de pensamiento: será, así, un uso más ideologizado. En el segundo caso, el "nosotros" (cuando es inclusivo del

(62) RAITER, A., *Lingüística y Política*, Bs. As., Biblos, 1999.

(63) VERÓN, E., "La palabra adversativa", op. cit.

destinatario), el candidato se diluye en la masa homogénea, buscando ser más abarcador, no diferenciarse.

La anterior distinción permite analizar las tendencias de los candidatos políticos en Latinoamérica respecto de la personalización de su discurso y, por ende, de su campaña. A modo de hipótesis, se sugiere que un mayor énfasis en las cualidades personales y atributos propios del enunciador, irían en desmedro de su identificación con una corriente partidaria, con una ideología tal como se la entiende en sentido fuerte, explícito. Aunque no es algo que esta investigación busque medir, sí puede inferirse este rasgo, y obtener datos para ulteriores indagaciones.

El segundo sujeto considerado, el destinatario, se abre a tres posibles modos de aparecer en el discurso: el prodestinatario, que es el partidario (“liberal vota liberal”, por ejemplo), el más ideológico; el paradesinatario, que es la masa anónima (todos, los indecisos); y el contradestinario (el oponente, rival). El primero y el tercero serán presencias más ideológicas. Detectar estos casos permite conocer, entre otras cuestiones, el nivel de discurso polémico que se entabla (y ver si se da en coincidencia con discursos más ideologizados).

### 5.1.3. *Función ideológica*

Se distinguen las siguientes funciones:

- a. **Descriptiva-explicativa.** Pertenece al ámbito del saber, y tiene el sentido o propósito de hacer comprensibles determinadas situaciones sociales. El enunciador presenta como verdad las afirmaciones que realiza (sabe) y hace pedagogía (hace saber), con un lenguaje comprensible que se constituye en una plataforma didáctica desde donde actúa. Ofrece una explicación del presente.<sup>(64)</sup> Enseñar es un objetivo explícito de la ideología, a los miembros y nuevos adeptos.<sup>(65)</sup>
- b. **Programática-motivante.** Parte de la premisa de que la ideología está motivada por la acción para influir en la opinión pública y no formada en abstracto. Es del ámbito del hacer (y del poder hacer). Por eso esta función se centra en presentar un programa de acción, con el intento de abrazar, rechazar o buscar elementos para regular el curso de la historia. La ideología es un nexo entre las ideas y la acción. Registra una intensa carga emotiva como valor diferencial, lo que convierte el enunciado en algo motivante, que vale la pena.

---

(64) EASTON, D., *A Systems Analysis of Political Life*, op. cit.

(65) VAN DIJK, T., *Ideología y Discurso*, op. cit.

- c. **Imperativa-prescriptiva.** Del ámbito del deber (lo que se debe hacer), es la función de los enunciados en los que se exige la obediencia en el pensamiento y en la conducta de los individuos que se le adhieren. Establece un nexo con cualquier forma de asociación colectiva, dirigida a mantener la disciplina entre los simpatizantes y a traducir en realidad al sistema ideológico.<sup>(66)</sup> No se trata de un imperativo explícito, sino de una condición para acceder a las verdades y al bien que se enuncia. Si se desea esto, hay que hacer lo que se propone: votar al candidato, elegir la opción que se presenta.

#### 5.1.4. Estructura cognitiva de lo ideológico

Este subcomponente se refiere a los enunciados que sostienen las ideologías; es decir, a la expresión de su contenido. Los rasgos que debe alcanzar un discurso para constituir una ideología en su estructura cognitiva son los siguientes:

- d. **Coherencia interna.** La estructura de creencia y valores debe ser coherente para que la ideología sea considerada como tal. Desde este punto de vista, la coherencia se entiende como sinónimo de consistencia, estructura, interrelación lógica, sistema, entre otros. Cuanta más coherencia interna manifieste el discurso —es decir, cuanto más explícita sea la relación entre sus ideas—, más ideológico será. Lo contrario sería un discurso cambiante en la forma y en el contenido, que no resuelve temas presentados o no retoma problemas o iconos.

A pesar de ser un rasgo fundamental para determinar el alcance de una ideología, en este estudio hemos dejado de lado el subcomponente de coherencia interna, pues éste remite a la comparación entre múltiples discursos a lo largo del tiempo, para conformar un sistema político. En nuestro caso, la matriz se aplica a textos concretos, en un tiempo y lugar determinados (por ejemplo, discurso de apertura de Lula en Brasil), y su coherencia interna se da por supuesta siempre, en tanto es un texto aislado, no comparado.

- e. **Contraste externo.** La existencia de la ideología se da siempre en contraste con alguna creencia o valor que no representa tal o cual ideología. Este elemento es crucial para la generación de modelos espaciales o mentales. Prima, como elemento consustancial a las interacciones políticas, la legitimación del Yo y del Nosotros y la deslegitimación del Otro, siendo éste un rasgo distintivo de la pregnancia ideológica de un discurso político.<sup>(67)</sup> Claramente destaca la función de diferenciar lo bueno y lo malo y presupone

(66) SHILS, 1979, op. cit.

(67) Ver, en tal sentido, VAN DIJK, T., *Ideología. Una aproximación multidisciplinaria*, Barcelona, Gedisa, 1999; BRITO, 2007, p. 791.

una *democracy adversary* entre ciudadanos con conflictos de intereses.<sup>(68)</sup> Se trata de una visión dicotómica entre “amigo-enemigo”. Cuanto más busque diferenciarse, más ideológico se volverá el discurso.

- f. **Facticidad.** En el sentido de que una ideología realiza proclamas o reclamos veraces, o evaluaciones más o menos veraces sobre hechos existentes. En tal sentido, Michel Pechêux afirma que las ideologías no están hechas de ideas sino de prácticas, es decir están asociadas a hechos.<sup>(69)</sup> Por la misma razón, la ideología es una realidad a-histórica; siempre está.
- g. **Sofisticación.** Refiere, en general, al carácter de razonamiento del proceso ideológico; es decir, al grado de elaboración conceptual para presentarse a sí misma.

En todo caso, es una función de pedagogía comunicativa, que hace más comprensible el uso de las etiquetas ideológicas para mejorar y aumentar la capacidad de capturar ideas comúnmente asignadas a la izquierda o la derecha.<sup>(70)</sup>

Por la misma razón es que dejamos de lado la coherencia interna como variable en la matriz; la sofisticación también fue dejada de lado, por no aplicar de modo fehaciente a un texto único.

#### 5.1.5. Posición

- a. **Dominante.** Muchas ideologías avanzan en patrones que tienen que ver con una estructura de dominación para desintegrar una actual estructura de dominación. Destaca la función que señala lo viejo como lo malo. Se trata de ideologías especialmente direccionadas al sostenimiento del régimen político y a apoyar la persistencia de la comunidad política en su conjunto.<sup>(71)</sup> Reinterpreta los hechos históricos desde esa posición.
- b. **Subordinada.** Son los modos en que se expresa la ideología para denunciar alienaciones protestando por un *status quo* y por sus beneficiarios. Destaca la función que señala lo existente (lo nuevo) como lo malo. Especialmente referidas a la derogación del régimen político y a apoyar la transformación de la comunidad política en su conjunto.<sup>(72)</sup>

(68) MANSBRIDGE, J. *Beyond Adversy Democracy*, University of Chicago Press, 1983.

(69) PECHÊUX, M., “El mecanismo del reconocimiento ideológico”, en Zizek, S. *Ideología, un mapa de la cuestión*, Bs As, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 157/168.

(70) ZECHMEISTER, E., “What’s Left and Who’s Right? A Q-Method Study of Individual and Contextual Influences on the Meaning of Ideological Labels”, op. cit., p. 157.

(71) EASTON, D., *A Systems Analysis of Political Life*, op. cit.

(72) Ibid.

## 5.2. El componente de políticas

Este componente refleja la amplitud con la que las etiquetas ideológicas se vinculan para activar, aunque sea potencialmente, dimensiones de políticas. Refleja claramente la divisoria de políticas expresadas en el contenido de las propias etiquetas ideológicas, a partir de subcomponentes como el “asunto” que el candidato propone y la “ubicación ideológica” (izquierda-derecha).

Dentro del “asunto”, se reconocen dos variables: por un lado, la versión programática (programa de políticas, entendida como propuesta de acción); por otro lado, la valencia que, aunque puede verse como un componente independiente, se incorpora metodológicamente en el componente de políticas pues se reconoce en los asuntos que el candidato propone.

El componente de políticas ayuda a detectar el posicionamiento ideológico de un candidato y lo que eso representa en términos de políticas o paquete de políticas, más allá de la tradicional dicotomía de Estado o mercado, simplemente dada por el conocimiento de la postura previa sobre la derecha o la izquierda, por ejemplo.

Con todo, es importante reconocer que, muchas veces, el componente simbólico refleja más la diferenciación entre izquierda y derecha que el propio componente de políticas.<sup>(73)</sup> El análisis de los discursos ha tenido esa mirada global sobre los textos, de modo que la matriz no denuncia una fragmentación de los enunciados analizados sino, por el contrario, una aplicación a partir de una lectura coherente. Se describen a continuación los subcomponentes del componente de políticas.

### 5.2.1. Asunto o materia ideológica

#### 5.2.1.1. Propuesta: programa y acción

Las propuestas son “sistemas de ideas conectados con la acción (...) Comprenden un programa y una estrategia para su actuación”, dirigidas a cambiar o a defender el orden político existente, sostiene Friedrich.

Si se revisa el *Webster's Third New International Dictionary*, se define ideología como el conjunto integrado de teorías, reivindicaciones y propuestas que constituyen un programa sociopolítico. Se obtiene un concepto instrumental de la ideología, como una práctica y guía de la acción. Para Giovanni

(73) ZECHMEISTER, E., “What's Left and Who's Right? A Q-Method Study of Individual and Contextual Influences on the Meaning of Ideological Labels”, op. cit., 154.

Sartori, "las ideologías políticas son sistemas de ideas que están orientadas a la acción".<sup>(74)</sup> Dirá el pensador italiano que una ideología implica una interpretación global del mundo y también ofrece previsiones de futuro y propuestas de solución de problemas, de tal modo que la ideología política sirve para comprender y estructurar la información procedente del exterior y para ofrecer propuestas prácticas vinculadas con la toma de decisiones.

#### 5.2.1.2. Valencia como subcomponente de políticas

Diferente del posicionamiento sobre asuntos (*position issues*) —derivado de la teoría espacial del electorado en donde cada líder o partido toma posición sobre un asunto generando división en el electorado— o de la postura sobre políticas (*policy stance*), la valencia, valor o prioridad del asunto, implica posicionarse o lograr reputación sobre un tema, enfatizando las competencias sobre el mismo asunto o el área, con el objetivo de priorizarlo. La valencia habla sobre fines deseables que muchos partidos suelen reivindicar como propios y que no encajan fácilmente en la distinción derecha o izquierda. Un ejemplo de ello pueden ser los asuntos relacionados a corrupción, reducción de la pobreza, estabilidad política, entre otros.<sup>(75)</sup>

Se trata de un posicionamiento sobre un asunto de gran aceptación pública, que es en sí mismo un fin u objetivo destacado, pero abordado desde una perspectiva diferente respecto de cómo debería ser tratado y respecto de su preponderancia.<sup>(76)</sup> De ese modo, el candidato —o su campaña— se distinguen o reconocen por esa valencia. Como tales, estos asuntos carecen de pros y contras por cuanto la aceptación es prácticamente un acuerdo previo. Tales valencias suelen tener un efecto de relativa banalización, por la laxitud de lo expresado en términos de contenidos y porque proponen definiciones absolutamente abstractas que no tienen un correlato exacto en políticas públicas, lo que las transformaría en una postura política (*policy stance*) o en una política pública concreta (*public policy*).

Por esta razón, en la matriz se ha decidido incorporar la valencia como un subcomponente de las políticas, dejando de lado para fines operativos la dimensión del posicionamiento relacional. Para su reconocimiento sí

---

(74) SARTORI, G., "Politics, Ideology, and Belief Systems", en *American Journal of Political Science*, n° 63, junio, 1969, pp. 358/411.

(75) ZECHMEISTER, E., "What's Left and Who's Right? A Q-Method Study of Individual and Contextual Influences on the Meaning of Ideological Labels", op. cit., 154.

(76) Ibid.

se tuvo en cuenta la forma en que se presenta una valencia, como componente único y diferente; sin embargo, se la lee junto con los demás subcomponentes de políticas, a partir de un asunto sobre el que toma posición el candidato.

Hay que tener en cuenta que, en términos del electorado, la valencia no divide el propio asunto sobre el que se posiciona—aunque sí puede dividir al electorado tras esta acción si hay posturas o políticas concretas—, sino que le aplica valor al priorizarlo, al otorgarle preferencia y al enfocarlo respecto de qué manera abordar al propio asunto/fin en cuestión.<sup>(77)</sup>

La valencia, valor, o priorización sobre un asunto otorga un elemento de diferenciación a quién lo explota, genera un reconocimiento o valía diferencial que se transforma en una asociación o intento de apropiación desde el partido o candidato, además de resaltar su preeminencia temática en una campaña sobre un tema de alta repercusión y aceptación previa.

### 5.2.2. *La ubicación entre el espectro de izquierda a derecha*

Se suele decir que una ideología se aproxima más a la izquierda si, aun sabiendo que hay hombres iguales y desiguales, la toma de decisión se aproxima mucho más a pensar en derechos y deberes que los hagan más iguales que desiguales. Es decir que su foco de acción es la remoción de obstáculos que hacen a los hombres desiguales. Aun sosteniendo que hay muchas izquierdas, la idea emancipadora las distingue de una derecha.

Por el contrario, un partido ideológicamente más de derecha confiesa que las desigualdades no pueden eliminarse, vale decir, que hay una inevitable diversidad; y que la tradición, el apego a la historia, es una base legitimante.<sup>(78)</sup> Pero, salvo extremos, ni la izquierda plantea absurdamente que los hombres son —o deben ser— iguales en todo, ni la derecha propugna por más y más desigualdad. En todo caso, esta última plantea que muchas veces la compensación o la subsidiariedad son caminos para sostener una diferencia ya dada sin que se rompa un orden establecido.

(77) Para profundizar en torno a la definición de valencia, ver: OXFORD DICTIONARY OF POLITICS, *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, 2003, Oxford, Oxford University Press. Ver texto en: <http://www.answers.com/topic/valence-issue>

(78) Ver, en tal sentido, BOBBIO, N., *Diálogo en torno a la república*, op. cit. El autor se diferencia fuertemente de posturas como las de Mateucci quien propugna que derecha e izquierda no son valores sino términos vacíos, y que el desafío está entre libertad e igualdad. En contraste, Bobbio considera que puede haber libertad en la derecha y en la izquierda, pero no así en la atribución de importancia a la igualdad o la diversidad.

En la concepción de Bobbio, esos términos son claramente antitéticos y contrastantes, constituyéndose en aquello sobre lo que está dividido el pensamiento político y la acción política. Cuando se afirma esto, se dice que son excluyentes y exhaustivos, por lo que ninguna doctrina ideológica puede ser, al mismo tiempo, de izquierda y de derecha.<sup>(79)</sup>

Cuando se habla de desigualdades (sociales o naturales) hay que comprender que ni la izquierda puede y quiere eliminarlas todas —algunas veces, sólo se puede atenuarlas, corregirlas o, a lo sumo, no fomentarlas—, ni la derecha quiera conservarlas a todas, aun reforzando ciertas diferencias.<sup>(80)</sup> Sin embargo, en una predomina una visión horizontal o igualitaria de la sociedad y, en la otra, una visión vertical y no igualitaria.

En estos extremos de derecha e izquierda, la igualdad es el elemento diferenciador, pero se puede conjugar que la diferencia entre una expresión moderada y una extremista es la conjugación con la igualdad. Así, en la extrema izquierda están los movimientos tanto igualitarios como autoritarios; en el centro-izquierda, los movimientos a la vez igualitarios y libertarios; en el centro-derecha, movimientos libertarios pero no igualitarios; y finalmente en la extrema derecha, doctrinas y movimientos antiliberales y anti igualitarios.<sup>(81)</sup>

También en la distinción entre derecha e izquierda se suele plantear un centro: un tercero incluido que, precisamente, está en el medio pero que, en sus matices, no reduce las diferencias entre ambas.<sup>(82)</sup> En algunos sistemas políticos, este centro incluido llega a ser tan grande que ocupa la parte más exorbitante del sistema, relegando a la izquierda y la derecha a los márgenes, lo que no afecta en absoluto a la antítesis propuesta. Así, se puede distinguir entre un centro más cercano a la izquierda (centro izquierda) o más cercano a la derecha (centro derecha), según sea el nivel de moderación o radicalización. Ello presupone que siempre puede quedar un centro indiviso, llamado "centro centro".<sup>(83)</sup>

Pero con características distintas del centro incluido, está el centro incluyente. Si el centro incluido busca un espacio entre dos opuestos y contradictorios, el tercero incluyente se erige como una síntesis superior que los

---

(79) Ibid.

(80) Ibidem., pp 141/147.

(81) Ibidem., p. 160.

(82) Ibidem., p. 54.

(83) Ibidem., p. 55.

trasciende, anulando las diferencias entre izquierda y derecha mediante una tercera solución. En la visión contemporánea, este modo se presenta en las terceras vías, no como tercero entre, sino como tercero más allá. Si el tercero incluido intenta expulsar las diferencias con matices, el tercero incluyente se nutre de ellas. Sin embargo, estos esquemas, como respuestas a crisis de los modos más puros, suelen transformarse en intenciones como modo de salvar lo que queda de una posición original, atrayendo a ésta y, por tanto, neutralizando la posición contraria.<sup>(84)</sup>

Otro motivo que suele esgrimirse es que hay nuevos hechos, nuevos problemas políticos y movimientos que no entran en el esquema tradicional de la contraposición ideológica y que, por ende, las ideologías han perdido gran parte de su valor descriptivo. Esta sensación, ni se ubica como un centro en el medio (tercero incluido), ni como un centro sintético (tercero incluyente), sino como un eje transversal que desautoriza o atenúa la díada izquierda-derecha. Sin embargo, con el pasar del tiempo, se observa que estos hechos —como puede ser la irrupción de los verdes— luego son tomados por cada partido, desde posturas de izquierda o de derecha.<sup>(85)</sup>

Asimismo, tanto la izquierda como la derecha tienen un significado tanto descriptivo, como valorativo. Lo valorativo, desde posturas antitéticas, implica que las posturas de uno connotan negativamente la postura del otro. Malos y buenos pueden estar de un lado o del otro, dependiendo de donde venga el juicio.<sup>(86)</sup>

En cambio, las posturas descriptivas, son las que pueden variar con el tiempo; o también muchos temas pueden tener variaciones respecto de su postura, según se sea de izquierda o de derecha, ya que existen laxistas y rigoristas dentro de cada posición ideológica. Ello lleva a pensar que no necesariamente hay una única izquierda ni una única derecha, lo que implica volver a afirmar, una vez más, que hay una distinción entre derecha e izquierda.<sup>(87)</sup>

Por ejemplo, el concepto de igualdad debe ser considerado de modo relativo, no absoluto, en tanto hay, por lo menos, tres variables para tener en cuenta: a) los sujetos entre los cuales repartir bienes o gravámenes —todos, muchos, pocos—; b) los bienes o gravámenes a repartir —derechos,

(84) *Ibidem.*, pp. 56/58.

(85) *Ibidem.*, pp. 59/60.

(86) *Ibidem.*, pp. 96/97; 104/105.

(87) *Ibidem.*

ventajas, facilidades económicas—; y también c) el criterio por el cual repartirlos —necesidad, clase, capacidad, esfuerzo—.<sup>(88)</sup>

Lo que sí tienen en común la izquierda y la derecha en sus versiones extremas es que ambas son antidemocráticas.<sup>(89)</sup>

Determinar si unos usos discursivos son de derecha o de izquierda no es el objetivo de este análisis. Con todo, nos sirven algunos criterios para tomar esa decisión, sólo con el fin de poder afirmar que sí existe una posición ideológica asumida, independientemente de cuál sea.

De este modo, siguiendo a Cofrancesco,<sup>(90)</sup> podemos reconocer unos valores instrumentales que permiten ver la diferencia entre izquierda y derecha. Libertad frente a autoridad, y bienestar común frente a desarrollo individual, son algunos de ellos.

Así, son ideas de la izquierda la liberación del hombre de poderes injustos y opresivos: la idea de emancipación es característica de la izquierda.<sup>(91)</sup> Por su parte, la idea de tradición es central en la derecha, vista como arquetipo, como asunción ideal de una época axial o decisiva en la historia de la humanidad, como fidelidad a la nación, como memoria histórica, como comunidad de destino, como conciencia de la complejidad de lo real. En Latinoamérica, además, la derecha se asocia a la experiencia de autoridad, y en algunos casos a conservadurismo en lo económico y en los roles militares. En lo económico, la derecha manifiesta posiciones pro-mercado, mientras que la izquierda desarrolla políticas económicas centradas en las manos del Estado. A su vez, posturas de democracia liberal e institucionalista son propias de la derecha, mientras que posturas populistas, como también democracias plebiscitarias, suelen ser de izquierda.

## 6. Cómo hacer operativo el reconocimiento de la ideología

Problematizar la concepción de ideología, pensarla a través de sus componentes, subcomponentes y dimensiones constitutivas, es también problematizar qué se entiende por comunicación ideológica y resolver un

---

(88) *Ibidem.*, pp. 134/135.

(89) *Ibidem.*, p. 77

(90) COFRANCESCO, S., en *Grande Dizionario Enciclopédico*, 4ta ed., Turín, UTET, 1990, pp. 883/884.

(91) *Ibid.*

proceso metodológico que permita confirmar o no el uso de mensajes ideológicos en las campañas electorales presidenciales en América Latina.

Para demostrar que las campañas utilizan un claro sentido ideológico en su contenido discursivo es muy importante identificar cómo se comunica esa ideología en las campañas y esbozar una sistematización respecto de la forma en que ese discurso se presenta para el electorado. La matriz de análisis no sólo posibilita hacer operativos estos hallazgos, sino que puede emplearse para ubicar cada campaña electoral (partido y/o candidato) y también cada tipo de texto en particular —discursos (piezas oratorias), spots u otros— dentro de un todo. Los eslóganes, por ejemplo, pueden ser derivados del componente saliente en el enunciado (una valencia, un enunciado dirigido al contradestinatario, un valor, etc.). Así se ha procedido en esta investigación, y resultó operativamente eficaz.

Para cada unidad de análisis (que puede ser desde un eslogan hasta una campaña completa), en la matriz se indicará si la aparición del subcomponente o su variable<sup>(92)</sup> es considerada una presencia densa, plena o, por el contrario, eventual. De ese modo, la decisión llevará a que se marque en la columna izquierda, central o derecha, según ese uso represente una presencia ideológica alta, media o baja, respectivamente.

Una consideración especial debe hacerse respecto del análisis del destinatario. Como ya se explicó, una mayor presencia del paradesinatario se interpreta como un uso de menor carga ideológica. Un enunciador que se esfuerza por construir un “tú” partidario, amplio y genérico y, por tanto, busca convocar al grupo heterogéneo, será coherente con un mayor esfuerzo por borrar huellas de segmentación partidaria. Siguiendo esta línea, la mayor presencia de paradesinatario en la unidad de análisis debe marcarse en la tabla como menor presencia de ideología discursiva y, por tanto, quedará representada en la columna derecha.

A partir de la aplicación de la matriz de análisis, se podrá concluir qué tipo de discurso —y por ende, de campaña— domina en cada caso. Se distinguen según la siguiente clasificación:

- **Discursos de ideologización fuerte.** Poseen alta intensidad del uso ideológico (aunque puede no ser del todo plena ni constante, sí lo es saliente), y se halla presente en los dos grandes componentes, simbólico y de políticas.

(92) Por ejemplo, el “nosotros-pueblo” puede aparecer como “los venezolanos sabemos”. O el valor de la justicia puede asomar desde un discurso que plantea la idea de equidad.

- **Discursos de ideologización moderada** o eventual. Presentan una intensidad moderada del uso ideológico (ni plena ni constante), y puede o no estar siempre presente en los dos componentes. Se mueve hacia la homogeneización.
- **Discursos de infraideologización.** No hay intensidad de su uso (repetición) y no está presente en ninguno de los dos grandes componentes o, eventualmente, lo está en alguno de ellos pero con baja intensidad. Se trataría de un discurso homogeneizante pleno.

## 7. Matriz de análisis de ideología en textos de discurso político

COMPONENTE	SUBCOMPONENTES	ATRIBUTOS	Alta	Media	Baja	
COMPONENTE SIMBÓLICO	Ubicación de lo ideológico	Pensamiento político (valores, creencias, ideales)				
		Lenguaje ideológico característico				
		Iconos ideológicos característicos				
	Sujetos ideológicos	Enunciador	Yo-Partido			
			Nosotros-Pueblo			
		Destinatario	Prodestinatario			
			Paradestinatario			
	Función ideológica		Contra-destinatario			
			Explicativa (saber)			
			Programática-motivante (poder hacer: futuro)			
	Estructura cognitiva de lo ideológico		Imperativa- prescriptiva (deber hacer)			
			Contraste externo			
			Facticidad (referencia a hechos concretos, verificables)			
		Posición (dominante/subordinada)				
COMPONENTE DE POLÍTICAS	Asunto o materia	Versión programática (propuesta de acción)				
		Valencia (motivación diferencial)				
		Ubicación (izquierda / derecha)				

Elaboración propia a partir de aportes de Zetzchmeister, Gerring y Verón<sup>(93)</sup>

(93) Ver ZECHMEISTER, E., "What's Left and Who's Right? A Q-Method Study of Individual and Contextual Influences on the Meaning of Ideological Labels", op. cit; Gerring, J., "Ideology: a definitional analysis", op. cit; y VERÓN, E., "La palabra adversativa", op. cit.

En esta matriz el componente de valencia se ha incluido dentro del componente "Asunto o materia", puesto que para el reconocimiento de la valencia en los textos, las posiciones diferenciales se encontraban expresadas en los enunciados como asuntos de políticas.

### 8. Sí existen. La presencia de la ideología en las campañas electorales en América Latina: 11 tendencias para la comunicación política

Se presentan aquí una serie de rasgos y manifestaciones de lo ideológico que asoman, desde Latinoamérica, como tendencias a considerar para futuras investigaciones sobre comunicación política. No son leyes inmutables, ni atadas a correlaciones. Son sólo evidencia imperfecta cuyo objetivo es demostrar que la ideología es un elemento que muchos han subestimado, no comprendido, no problematizado, o directamente negado.

A modo de síntesis, se puede ver allí la tabla completa con los resultados de ideología para los 10 países en los cuales se pudo analizar de modo completo sus componentes y así poder llenar la matriz. No obstante, los hallazgos del resto de los países en los que no se encontró la totalidad de los componentes, son igualmente valiosos para complementar, enriquecer y solidificar estas tendencias.

#### 8.1. Discursos y spots

PAÍS	CANDIDATO Y PIEZA	COMPONENTE SIMBÓLICO													COMPONENTE DE POLÍTICAS			
		UBICACIÓN			SUJETOS DESTINATARIO					FUNCIÓN			ESTRUCTURA COGNITIVA		ASUNTO o MATERIA		UBICACIÓN	
		PENSAMIENTO	LENGUAJE	ICONOS	YO	NOSOTROS	PRO	PARA	CONTRA	EXPLICATIVA	PROGRAMÁTICA	IMPERATIVA	CONTRASTE EXTERNO	FACTICIDAD	POSICIÓN	PROPUESTA		VALENCIA
ARGENTINA	E. CARRIÓ Discurso de apertura	A	B		A	M	A	M	B	A	A	B	M	B	A	B	A	M
	E. CARRIÓ Discurso de cierre	A	B		A	B	A	B	B	A	A	B	M	B	A	A	A	M
	E. CARRIÓ spot ABUELOS	M	B	B	B	A	B	B	B	M	A	B	B	B	A	B	A	M
	E. CARRIÓ spot PRESIDENTE	A	B	B	B	A	B	B	B	M	A	B	M	B	A	B	A	B
	C. F. de KIRCHNER Discurso de apertura	A	B		A	B	M	B	B	A	A	B	M	B	A	B	A	B
	C. F. de KIRCHNER Discurso de cierre	A	M		A	B	B	B	B	A	A	B	M	M	A	B	M	M
	C. F. de KIRCHNER spot DOLORES	A	B	B	B	A	B	B	B	A	M	B	M	B	A	B	A	M
	C. F. de KIRCHNER spot FMI	M	B	B	A	B	B	B	B	A	B	B	B	B	A	B	A	A

PAÍS	CANDIDATO Y PIEZA	COMPONENTE SIMBÓLICO														COMPONENTE DE POLÍTICAS			
		UBICACIÓN			SUJETOS DESTINATARIO					FUNCIÓN			ESTRUCTURA COGNITIVA			ASUNTO o MATERIA		UBICACIÓN	
		PENSAMIENTO	LENGUAJE	ICONOS	YO	NOSOTROS	PRO	PARA	CONTRA	EXPLICATIVA	PROGRAMÁTICA	IMPERATIVA	CONTRASTE EXTERNO	FACTICIDAD	POSICIÓN	PROPUESTA	VALENCIA		
CHILE	S. PIÑERA Discurso de apertura	A	B	A	A	B	B	B	A	A	A	M	A	A	A	A	A	A	A
	S. PIÑERA spot EQUIPO DE TRABAJO	A	B	B	A	A	B	B	M	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A
	S. PIÑERA spot HÉROES DE CHILE	B	B	M	A	A	B	B	B	M	M	M	B	B	A	B	M	A	A
	E. FREI Discurso de apertura	A	B	B	A	M	A	M	A	A	M	A	A	A	A	A	A	A	A
	E. FREI spots PROPUESTAS	A	B	M	B	A	B	B	B	A	A	B	B	A	A	A	A	A	A
	E. FREI spot RECUERDOS DE SU PADRE	A	B	B	A	B	M	M	B	B	A	B	B	M	A	B	M	M	M
	M. OMINAMI Discurso de apertura	A	B	B	M	A	M	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
	M. OMINAMI spot DEMOCRACIA	A	B	B	M	A	M	B	M	A	A	A	M	A	A	M	A	A	A
	M. OMINAMI spot TRABAJADORES DE CHILE	A	B	B	A	B	B	B	B	B	A	M	A	B	A	M	M	A	A
BRASIL	L. Da SILVA Discurso de apertura	A	A		A	M	A	B	A	A	A	M	M	A	A	M	A	A	
	L. Da SILVA Discurso de cierre		A		A		A	B	A	A		A	A	A	A			A	
	L. Da SILVA spot 1	B	B	M	A	A	B	B	B	B	B	B	B		B	B	B	B	
	L. Da SILVA spot 2	A	A	B	B	A	B	B	M	B	B	B	M	B	M	B	B	M	
	G. ALCKMIN Discurso de apertura	A	M		A	A	A	B	A	A	A	M	A	A	A	A	A	A	
	G. ALCKMIN spot 1	M	B	B	B	A	B	B	B	B	B	M	B	B	B	B	B	B	
	G. ALCKMIN spot 2	A	B	B	A	M	M	M	A	M	M	B	A	A	A	B	B	M	
	G. ALCKMIN spot 3	B	B	M	B	A	A	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	
BOLIVIA	E. MORALES Discurso de cierre	M	A	A	B	A	M	B	B	A	A	M	B	A	A	A	A	M	
	E. MORALES spot 1	M	B	A	B	A	B	B	B	M	A	M	B	M	A	A	A	M	
	E. MORALES spot 2	M	B	M	B	A	B	B	B	M	A	M	B	M	A	A	A	M	
	M. REYES Discurso de apertura	A	M	A	M	A	M	B	A	A	A	B	A	M	A	A	A	A	
	M. REYES spot 1	A	M	A	B	M	B	M	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A	
	M. REYES spot 2	A	M	A	M	M	M	B	M	M	A	B	A	M	A	A	A	A	
VENEZUELA	H. CHÁVEZ Discurso de apertura	A	A	A	M	A	M	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	
	H. CHÁVEZ Discurso de cierre	A	A	A	A	A	M	B	A	A	A	A	M	M	A	A	A	A	
	ROSALES spot ROJA ROJITA	M	A	A	A	A	M	B	M	A	A	A	M	M	A	A	A	A	
	ROSALES Discurso de apertura	B	M	B	A	B	B	B	M	M	A	B	M	B	M	B	B	B	
	ROSALES Discurso de cierre	A	B	B	B	B	B	B	B	M	A	M	B	B	M	A	M	M	
	ROSALES spot UN GRITO	M	B	B	B	B	B	B	A	A	A	A	M	B	A	M	M	M	

PAÍS	CANDIDATO Y PIEZA	COMPONENTE SIMBÓLICO												COMPONENTE DE POLÍTICAS				
		UBICACIÓN			SUJETOS DESTINATARIO				FUNCIÓN			ESTRUCTURA COGNITIVA		ASUNTO o MATERIA		UBICACIÓN		
		PENSAMIENTO	LENGUAJE	ICONOS	YO	NOSOTROS	PRO	PARA	CONTRA	EXPLICATIVA	PROGRAMÁTICA	IMPERATIVA	CONTRASTE EXTERNO	FACTICIDAD	POSICIÓN		PROPUESTA	VALENCIA
GUATEMALA	O. PÉREZ MOLINA Discurso de apertura	A	A	A	A	M	M	B	B	M	A	M	B	M	M	M	A	A
	O. PÉREZ MOLINA Discurso de cierre	M	A	A	A	B	M	B	B	M	A	B	M	B	M	A	A	M
	O. PÉREZ MOLINA spot PATRIOTA 8	M	A	A	M	A	M	B	B	B	A	M	B	B	M	B	A	M
	O. PÉREZ MOLINA spot MANO DURA	A	M	A	B	A	M	B	B	A	M	A	B	B	M	B	A	M
	O. PÉREZ MOLINA spot LE MOLESTE...	M	A	A	A	M	M	B	M	B	M	B	B	B	M	B	A	M
	A. COLOM Discurso de apertura	M	M	M	A	M	M	B	B	A	M	B	M	M	M	B	M	M
	A. COLOM Discurso de cierre	M	M	M	A	M	M	B	B	A	A	B	M	B	M	B	M	M
	A. COLOM spot ¿CREE USTED?	M	M	M	B	M	M	B	B	B	M	M	A	B	M	B	A	M
	A. COLOM spot PAZ	A	B	M	A	A	M	B	B	B	A	B	B	B	M	A	M	A
	A. COLOM spot COLOM X TI	A	B	A	B	A	M	B	B	B	B	M	B	B	M	B	M	M
EL SALVADOR	M. FUNES Discurso de apertura	A	M		M	A	M	B	M	M	A	M	A	M	A	M	A	M
	M. FUNES spot 1	A	M	A	A	A	A	B	A	M	M	M	A	M	M	M	A	M
	R. ÁVILA Discurso de apertura	A	A		M	M	A	M	A	A	A	M	A	M	M	M	A	A
	R. ÁVILA spot 1	A	M	A	A	M	A	B	A	A	A	M	A	A	M	A	A	M
NICARAGUA	D. ORTEGA Discurso de apertura	A	A		A	A	M	B	B	A	A	M	B	A	A	A	A	A
	D. ORTEGA spot	A	M	A	A	B	B	B	B	B	M	B	B	B	B	A	M	M
	E. MONTEALEGRE Discurso de apertura	A	M		A	A	M	B	B	A	A	M	A	M	A	A	A	A
E. MONTEALEGRE spot	A	M	B	B	M	B	B	B	M	M	B	A	M	A	B	M	M	
MÉXICO	F. CALDERÓN Discurso de apertura	A	A	B	A	B	A	A	M	A	A	A	B	M	M	B	A	A
	F. CALDERÓN Discurso de cierre	A	M	B	A	M	B	M	A	M	A	A	A	M	M	A	M	B
	F. CALDERÓN spot	A	B	B	B	A	B	B	B	B	A	B	B	M	B	A	B	
	A. LÓPEZ OBRADOR Discurso de apertura	A	M	B	A	B	B	B	M	M	A	M	A	A	B	A	A	A
	A. LÓPEZ OBRADOR Discurso de cierre	A	M	B	A	M	B	B	M	M	A	A	A	A	B	A	A	A
	A. LÓPEZ OBRADOR spot	B	B	B	B	A	B	A	A	A	B	B	B	B	B	B	B	B
	R. MADRAZO Discurso de apertura	M	B	B	A	M	B	B	B	B	A	A	A	B	B	A	B	B
	R. MADRAZO Discurso de cierre	M	B	B	A	B	M	M	A	M	A	A	A	B	B	A	M	B
R. MADRAZO spot	M	B	B	A	B	B	M	B	B	B	B	M	B	B	A	A	B	

PAÍS	CANDIDATO Y PIEZA	COMPONENTE SIMBÓLICO													COMPONENTE DE POLÍTICAS			
		UBICACIÓN			SUJETOS DESTINATARIO					FUNCIÓN			ESTRUCTURA COGNITIVA		ASUNTO o MATERIA			
		PENSAMIENTO	LENGUAJE	ICONOS	YO	NOSOTROS	PRO	PARA	CONTRA	EXPLICATIVA	PROGRAMÁTICA	IMPERATIVA	CONTRASTE EXTERNO	FACTICIDAD	POSICIÓN	PROPUESTA	VALENCIA	UBICACIÓN
PANAMÁ	R. MARTINELLI Discurso de apertura	A	M	B	M	A	B	B	A	M	A	B	A	B	A	M	A	M
	R. MARTINELLI Discurso de cierre	M	M	B	M	A	B	B	A	A	A	M	A	A	A	M	A	M
	R. MARTINELLI spot MINUTO	M	B	B	B	A	B	B	M	M	A	B	M	B	A	A	A	B
	B. HERRERA Discurso de apertura	A	M	B	A	B	A	A	M	B	A	A	B	M	A	A	A	A
	B. HERRERA Discurso de cierre	A	M	B	M	A	A	M	A	M	A	A	M	M	A	A	A	A
	B. HERRERA spot	M	B	M	B	A	A	A	B	B	A	A	B	B	A	B	A	M
HONDURAS	P. LOBO Discurso de apertura	A	B		A	B	B	B	B	A	M	B	B	A	B	A	A	A
	P. LOBO spot EL CAMBIO VIENE YA	B	B	A	A	A	A	B	B	B	B	A	B	B	B	B	B	B
	P. LOBO spot EL CAMBIO SOY YO	B	B	A	B	A	B	B	B	B	A	B	B	B	B	B	B	B
	P. LOBO spot TAXIS	B	B	A	B	M	B	B	B	B	B	A	B	B	B	B	B	B
	E. DE SANTOS Discurso de apertura	A	A		A	A	A	B	B	B	M	A	B	B	A	B	A	A
	E. DE SANTOS spot SE VE	A	A	A	A	B	A	A	B	B	M	A	B	B	A	B	A	A
	E. DE SANTOS spot EMPLEO	A	B	A	M	A	B	B	B	M	B	B	B	B	A	M	A	B
	E. DE SANTOS spot EN ELVIN PODEMOS CONFIAR	B	B	M	B	M	M	B	B	B	B	A	B	B	B	B	B	B

## 8.2. Sólo discursos

PAÍS	CANDIDATO Y PIEZA	COMPONENTE SIMBÓLICO													COMPONENTE DE POLÍTICAS			
		UBICACIÓN			SUJETOS DESTINATARIO					FUNCIÓN			ESTRUCTURA COGNITIVA		ASUNTO o MATERIA			
		PENSAMIENTO	LENGUAJE	ICONOS	YO	NOSOTROS	PRO	PARA	CONTRA	EXPLICATIVA	PROGRAMÁTICA	IMPERATIVA	CONTRASTE EXTERNO	FACTICIDAD	POSICIÓN	PROPUESTA	VALENCIA	UBICACIÓN
ARGENTINA	E. CARRIÓ Discurso de apertura	A	B		A	M	A	M	B	A	A	B	M	B	A	B	A	M
	E. CARRIÓ Discurso de cierre	A	B		A	B	A	B	B	A	A	B	M	B	A	A	A	M
	C. F. de KIRCHNER Discurso de apertura	A	B		A	B	M	B	B	A	A	B	M	B	A	B	A	B
	C. F. de KIRCHNER Discurso de cierre	A	M		A	B	B	B	B	A	A	B	M	M	A	B	M	M

PAIS	CANDIDATO Y PIEZA	COMPONENTE SIMBÓLICO												COMPONENTE DE POLÍTICAS				
		UBICACIÓN			SUJETOS DESTINATARIO				FUNCIÓN			ESTRUCTURA COGNITIVA		ASUNTO o MATERIA				
		PENSAMIENTO	LENGUAJE	ICONOS	YO	NOSOTROS	PRO	PARA	CONTRA	EXPLICATIVA	PROGRAMÁTICA	IMPERATIVA	CONTRASTE EXTERNO	FACTICIDAD	POSICIÓN	PROPUESTA	VALENCIA	UBICACIÓN
CHILE	S. PIÑERA Discurso de apertura	A	B	A	A	B	B	B	A	A	A	M	A	A	A	A	A	A
	E. FREI Discurso de apertura	A	B	B	A	M	A	M	A	A	M	A	A	A	A	A	A	A
	M. OMINAMI Discurso de apertura	A	B	B	M	A	M	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
BRASIL	L. Da SILVA Discurso de apertura	A	A		A	M	A	B	A	A	A	M	M	A	A	M	A	A
	L. Da SILVA Discurso de cierre		A		A		A	B	A	A		A	A	A	A			A
	G. ALCKMIN Discurso de apertura	A	M		A	A	A	B	A	A	A	M	A	A	A	A	A	A
BOLIVIA	E. MORALES Discurso de cierre	M	A	A	B	A	M	B	B	A	A	M	B	A	A	A	A	M
	REYES Discurso de apertura	A	M	A	M	A	M	B	A	A	A	B	A	M	A	A	A	A
VENEZUELA	H. CHÁVEZ Discurso de apertura	A	A	A	M	A	M	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
	H. CHÁVEZ Discurso de cierre	A	A	A	A	A	M	B	A	A	A	A	M	M	A	A	A	A
	R. ROSALES Discurso de apertura	B	M	B	A	B	B	B	M	M	A	B	M	B	M	B	B	B
	R. ROSALES Discurso de cierre	A	B	B	B	B	B	B	B	M	A	M	B	B	M	A	M	M
GUATEMALA	O. PÉREZ MOLINA Discurso de apertura	A	A	A	A	M	M	B	B	M	A	M	B	M	M	M	A	A
	O. PÉREZ MOLINA Discurso de cierre	M	A	A	A	B	M	B	B	M	A	B	M	B	M	A	A	M
	A. COLOM Discurso de apertura	M	M	M	A	M	M	B	B	A	M	B	M	M	M	B	M	M
	A. COLOM Discurso de cierre	M	M	M	A	M	M	B	B	A	A	B	M	B	M	B	M	M
EL SALVADOR	M. FUNES Discurso de apertura	A	M		M	A	M	B	M	M	A	M	A	M	A	M	A	M
	R. ÁVILA Discurso de apertura	A	A		M	M	A	M	A	A	A	M	A	M	M	M	A	A
NICARAGUA	D. ORTEGA Discurso de apertura	A	A		A	A	M	B	B	A	A	M	B	A	A	A	A	A
	E. MONTEALEGRE Discurso de apertura	A	M		A	A	M	B	B	A	A	M	A	M	A	A	A	A
MÉXICO	F. CALDERÓN Discurso de apertura	A	A	B	A	B	A	A	M	A	A	A	B	M	M	B	A	A
	F. CALDERÓN Discurso de cierre	A	M	B	A	M	B	M	A	M	A	A	A	M	M	A	M	B
	LÓPEZ OBRADOR Discurso de apertura	A	M	B	A	B	B	B	M	M	A	M	A	A	B	A	A	A
	LÓPEZ OBRADOR Discurso de cierre	A	M	B	A	M	B	B	M	M	A	A	A	A	B	A	A	A
	R. MADRAZO Discurso de apertura	M	B	B	A	M	B	B	B	B	A	A	A	B	B	A	B	B
	R. MADRAZO Discurso de cierre	M	B	B	A	B	M	M	A	M	A	A	A	B	B	A	M	B

PAÍS	CANDIDATO Y PIEZA	COMPONENTE SIMBÓLICO													COMPONENTE DE POLÍTICAS			
		UBICACIÓN			SUJETOS DESTINATARIO				FUNCIÓN			ESTRUCTURA COGNITIVA			ASUNTO o MATERIA			
		PENSAMIENTO	LENGUAJE	ICONOS	YO	NOSOTROS	PRO	PARA	CONTRA	EXPLICATIVA	PROGRAMÁTICA	IMPERATIVA	CONTRASTE EXTERNO	FACTICIDAD	POSICIÓN	PROPUESTA	VALENCIA	UBICACIÓN
PANAMÁ	R. MARTINELLI Discurso de apertura	A	M	B	M	A	B	B	A	M	A	B	A	B	A	M	A	M
	R. MARTINELLI Discurso de cierre	M	M	B	M	A	B	B	A	A	A	M	A	A	A	M	A	M
	B. HERRERA Discurso de apertura	A	M	B	A	B	A	A	M	B	A	A	B	M	A	A	A	A
	B. HERRERA Discurso de cierre	A	M	B	M	A	A	M	A	M	A	A	M	M	A	A	A	A
HONDURAS	P. LOBO Discurso de apertura	A	B		A	B	B	B	B	A	M	B	B	A	B	A	A	A
	E. DE SANTOS Discurso de apertura	A	A		A	A	A	B	B	B	M	A	B	B	A	B	A	A

### 8.3. Sólo spots

PAÍS	CANDIDATO Y PIEZA	COMPONENTE SIMBÓLICO													COMPONENTE DE POLÍTICAS			
		UBICACIÓN			SUJETOS DESTINATARIO				FUNCIÓN			ESTRUCTURA COGNITIVA			ASUNTO o MATERIA			
		PENSAMIENTO	LENGUAJE	ICONOS	YO	NOSOTROS	PRO	PARA	CONTRA	EXPLICATIVA	PROGRAMÁTICA	IMPERATIVA	CONTRASTE EXTERNO	FACTICIDAD	POSICIÓN	PROPUESTA	VALENCIA	UBICACIÓN
ARGENTINA	E. CARRIÓ spot ABUELOS	M	B	B	B	A	B	B	B	M	A	B	B	A	B	A	M	
	E. CARRIÓ spot PRESIDENTE	A	B	B	B	A	B	B	B	M	A	B	M	B	A	B	A	B
	C. F. de KIRCHNER spot DOLORES	A	B	B	B	A	B	B	B	A	M	B	M	B	A	B	A	M
	C. F. de KIRCHNER spot FMI	M	B	B	A	B	B	B	B	B	A	B	B	B	A	B	A	A
CHILE	S. PIÑERA spot EQUIPO DE TRABAJO	A	B	B	A	A	B	B	M	A	A	B	A	A	A	A	A	A
	S. PIÑERA spot HÉROES DE CHILE	B	B	M	A	A	B	B	B	M	M	M	B	B	A	B	M	A
	E. FREI spots PROPUESTAS	A	B	M	B	A	B	B	B	A	A	B	B	A	A	A	A	A
	E. FREI spot RECUERDOS DE SU PADRE	A	B	B	A	B	M	M	B	B	A	B	B	M	A	B	M	M
	M. OMINAMI spot DEMOCRACIA	A	B	B	M	A	M	B	M	A	A	A	M	A	A	M	A	A
	M. OMINAMI spot TRABAJADORES DE CHILE	A	B	B	A	B	B	B	B	B	A	M	A	B	A	M	M	A

PAIS	CANDIDATO Y PIEZA	COMPONENTE SIMBÓLICO													COMPONENTE DE POLÍTICAS			
		UBICACIÓN			SUJETOS DESTINATARIO					FUNCIÓN			ESTRUCTURA COGNITIVA		ASUNTO o MATERIA			
		PENSAMIENTO	LENGUAJE	ICONOS	YO	NOSOTROS	PRO	PARA	CONTRA	EXPLICATIVA	PROGRAMÁTICA	IMPERATIVA	CONTRASTE EXTERNO	FACTICIDAD	POSICIÓN	PROPUESTA	VALENCIA	UBICACIÓN
BRASIL	L. Da Silva spot 1	B	B	M	A	A	B	B	B	B	B	B	B	B		B	B	B
	L. Da Silva spot 2	A	A	B	B	A	B	B	M	B	B	B	M	B	M	B	B	M
	G. ALCKMIN spot 1	M	B	B	B	A	B	B	B	B	B	M	B	B	B	B	B	B
	G. ALCKMIN spot 2	A	B	B	A	M	M	M	A	M	M	B	A	A	A	B	B	M
	G. ALCKMIN spot 3	B	B	M	B	A	A	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B
BOLIVIA	E. MORALES spot 1	M	B	A	B	A	B	B	B	M	A	M	B	M	A	A	A	M
	E. MORALES spot 2	M	B	M	B	A	B	B	B	M	A	M	B	M	A	A	A	M
	REYES spot 1	A	M	A	B	M	B	M	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A
	REYES spot 2	A	M	A	M	M	M	B	M	M	A	B	A	M	A	A	A	A
VENEZUELA	H. CHAVEZ spot ROJA ROJITA	M	A	A	A	A	M	B	M	A	A	A	M	M	A	A	A	A
	ROSALES spot "UN GRITO "	M	B	B	B	B	B	B	A	A	A	A	M	B	A	M	M	M
GUATEMALA	O. PEREZ MOLINA spot PATRIOTA 8	M	A	A	M	A	M	B	B	B	A	M	B	B	M	B	A	M
	O. PEREZ MOLINA spot MANO DURA	A	M	A	B	A	M	B	B	A	M	A	B	B	M	B	A	M
	O. PEREZ MOLINA spot LE MOLESTE...	M	A	A	A	M	M	B	M	B	M	B	B	B	M	B	A	M
	A. COLOM spot ¿CREE USTED?	M	M	M	B	M	M	B	B	B	M	M	A	B	M	B	A	M
	A. COLOM spot PAZ	A	B	M	A	A	M	B	B	B	A	B	B	B	M	A	M	A
	A. COLOM spot COLOM X TI	A	B	A	B	A	M	B	B	B	B	M	B	B	M	B	M	M
EL SALVADOR	M. FUNES spot 1	A	M	A	A	A	A	B	A	M	M	M	A	M	M	M	A	M
	R. ÁVILA spot 1	A	M	A	A	M	A	B	A	A	A	M	A	A	M	A	A	M
NICARAGUA	D. ORTEGA spot	A	M	A	A	B	B	B	B	B	M	B	B	B	B	A	M	M
	E. MONTEALEGRE spot	A	M	B	B	M	B	B	B	M	M	B	A	M	A	B	M	M
MEXICO	F. CALDERÓN spot	A	B	B	B	A	B	B	B	B	A	B	B	M	B	A	B	
	A. LÓPEZ OBRADOR spot	B	B	B	B	A	B	A	A	A	B	B	B	B	B	B	B	B
	R. MADRAZO spot	M	B	B	A	B	B	M	B	B	B	B	M	B	B	A	A	B

PAÍS	CANDIDATO Y PIEZA	COMPONENTE SIMBÓLICO													COMPONENTE DE POLÍTICAS			
		UBICACIÓN			SUJETOS DESTINATARIO				FUNCIÓN			ESTRUCTURA COGNITIVA			ASUNTO o MATERIA			
		PENSAMIENTO	LENGUAJE	ICONOS	YO	NOSOTROS	PRO	PARA	CONTRA	EXPLICATIVA	PROGRAMÁTICA	IMPERATIVA	CONTRASTE EXTERNO	FACTICIDAD	POSICIÓN	PROPUESTA	VALENCIA	UBICACIÓN
PANAMÁ	R. MARTINELLI spot MINUTO	M	B	B	B	A	B	B	M	M	A	B	M	B	A	A	A	B
	B. HERRERA spot	M	B	M	B	A	A	A	B	B	A	A	B	B	A	B	A	M
HONDURAS	P. LOBO spot EL CAMBIO VIENE YA	B	B	A	A	A	A	B	B	B	B	A	B	B	B	B	B	B
	P. LOBO spot EL CAMBIO SOY YO	B	B	A	B	A	B	B	B	B	B	A	B	B	B	B	B	B
	P. LOBO spot TAXIS	B	B	A	B	M	B	B	B	B	B	A	B	B	B	B	B	B
	E. DE SANTOS spot SE VE	A	A	A	A	B	A	A	B	B	M	A	B	B	A	B	A	A
	E. DE SANTOS spot EMPLEO	A	B	A	M	A	B	B	B	B	M	B	B	B	A	M	A	B
	E. DE SANTOS spot EN ELVIN PODEMOS CONFIAR	B	B	M	B	M	M	B	B	B	B	A	B	B	B	B	B	B

## 9. Conclusiones

Los principales hallazgos, a modo de tendencias, sobre el uso ideológico en las campañas presidenciales en América Latina son:

- En general, se observa que, si se agregan las piezas comunicacionales (discursos y spots), la sumatoria de las de ideologización fuerte o alta (es decir, que poseen alta intensidad del uso ideológico —aunque la intensidad pueda no ser del todo plena ni constante, sí lo es saliente—, además de hallarse presente en los dos grandes componentes, simbólico y de políticas), y las de ideologización moderada, eventual o media (que no poseen una intensidad moderada del uso ideológico, ni plena ni constante, y que no necesariamente están siempre presente en los dos componentes), tienen una presencia notablemente mayor que los discursos y spots homogeneizadores. Es decir, los discursos de infraideologización, en términos generales, son menores que los ideologizados (altos o medios).
- Si el análisis se hace considerando sólo los discursos agregados en campaña (sin los spots), la sumatoria de los de ideologización fuerte o alta y los de ideologización moderada o eventual arroja que el nivel de la ideologización

aumenta considerablemente y se vuelve absolutamente predominante. Incluso se observa una presencia sesgadamente mayoritaria de aspectos de alta ideologización, más que de ideologización moderada.

- c. Si el análisis se hace considerando sólo los spots agregados en campaña (sin los discursos), la sumatoria de los de ideologización fuerte o alta y los de la ideologización moderada o eventual arroja que el nivel de la ideologización disminuye sensiblemente y se evidencia un equilibrio entre spots que representen la ideologización fuerte o alta, y aquéllos de ideologización moderada o eventual, frente a spots que pudieran ubicarse en la categoría de infraideologización. La intensidad de unos u otros varía drásticamente de país a país.

Los registros comunicacionales diseñados para ser retransmitidos por pauta en los medios audiovisuales y digitales (spots) tienden a tener menos componentes ideológicos que los discursos públicos de los candidatos. La mediación opera incorporando relativamente más aspectos de homogeneización y de entretenimiento, aproximando a los candidatos hacia un centro ideológico incluyente. Por el contrario, las presentaciones discursivas de los candidatos en sus inicios de campaña y en los cierres tienden a presentar un mayor grado de diferenciación y, por lo tanto, de carga ideológica. La oferta comunicacional de un mismo candidato varía en función del soporte en el cual se comunica. Las tendencias homogeneizadoras tienden a prevalecer en la oferta audiovisual vía comunicación producida y editada para el pautado, mientras que la diferenciación se acentúa en la interacción directa entre el político y los electores registrados, y en los modos en que la prensa retransmite a éstos como noticias.

- d. También, de modo considerable, el “yo” y el “nosotros”, ganan en importancia al “pro” y al “para” destinatario. Esto es mucho más evidente si se analiza los spots de manera agregada. En líneas generales, los candidatos evitan adoptar discursos sectarios, en cuanto a un “yo” partidario identificador, pero excluyente. Y tienden a utilizar con mayor frecuencia un “nosotros” inclusivo, cuyos límites colindan con los de la nacionalidad. Este hecho deja una pista para futuras investigaciones, pues abre interrogantes sobre la segmentación de las campañas respecto de un aparente predominio de discursos orientados hacia el electorado fiel o con mayor afinidad.
- e. En la gran mayoría de los casos, la utilización de símbolos partidarios de identificación suelen adquirir un carácter de ideologización más baja, ya que los símbolos de la nacionalidad y, principalmente, los colores de la bandera sirven de marco simbólico para la presentación de los candidatos. De esta manera, buscan generar un discurso más abarcador, pero más difuso desde el punto de vista ideológico.

- f. Con respecto a los eslóganes, no hay un patrón característico que los unifique, siendo válida y equivalente la evidencia obtenida para los spots, en donde aquellos eslóganes que podrían aproximarse a los de ideologización fuerte o alta, sumados a los de ideologización moderada o eventual, se presentan de manera más o menos equilibrada respecto de aquéllos que pudiesen ser catalogados como de infraideologización. Incluso dentro de una misma campaña, de un mismo candidato, pueden coexistir ambos tipos de eslóganes. Hay mucha variedad de país a país.
- g. Hay una serie de dimensiones que destacan por la intensidad con que se las registran, prácticamente de modo constante. Entre ellas, se destacan 5: el pensamiento político (ideas, creencias, valores, principios o ideales que usa frecuentemente el discurso ideológico); la valencia (posicionamiento o postura sobre un asunto de gran aceptación pública que es, en sí mismo, un fin u objetivo destacado, y que carece de pros y contras por cuanto la aceptación es prácticamente un acuerdo previo); la posición dominante (destaca la función que señala lo viejo como lo malo, y reinterpreta los hechos históricos desde esa posición); la posición programática (del ámbito del hacer y del poder hacer, como función centrada en presentar un programa de acción, un nexo entre las ideas y la acción, con enunciados motivantes); y las funciones (explicativa, programática e imperativa).

Dentro del componente simbólico, el pensamiento político implica la manifestación discursiva de una cosmovisión orientada a la acción transformadora (o conservadora) de la política, entendida como herramienta de intervención humana en la realidad. De los tres atributos propios de la ubicación ideológica, el pensamiento es el que presenta una mayor presencia y frecuencia, aunque con notables matices para cada país en función de la agenda de problemas presentes en cada caso. Son estas temáticas las que definen el repertorio lingüístico en cada caso; repertorios lingüísticos éstos a partir de los cuales se estructura una configuración de valores que indican una preferencia operacional.

Salvo excepciones, los candidatos suelen referirse a las problemáticas públicas dentro de la campaña, sin una estructura ideológica interpretativa que requiera de un lenguaje característico o que altere sustancialmente el entendimiento compartido sobre las temáticas en curso en cada país. Las dimensiones simbólicas de la política tienen su correlato en una faz programática y de acción orientada a traducir esos posicionamientos discursivos en una batería de políticas públicas que le den coherencia ante la sociedad, y ofrezca visiones del mundo alternativas.

El componente de política es la traducción en acción del relato simbólico. Es la materialización programática de ese cúmulo de ideas, valores e ico-

nos que, de forma más o menos coherente, van traduciendo lo intangible en experiencia concreta de vida.

Opera con el componente simbólico, en un proceso constante de ida y vuelta, reforzándose y legitimándose mutuamente ante cada coyuntura política concreta. Se necesitan no sólo para la construcción discursiva de la legitimidad de las políticas, sino también para que éstas den auténtico contenido fáctico a la discursividad. Una no podría existir sin la otra.

La valencia es un eje clave de las estrategias de campaña, ya que implica el valor en torno al cual se estructuran todos los mensajes —es decir, aquél que es persistente, piramidal y que caracteriza a un candidato—, de modo que la mayoría de los mensajes pueden ser reducidos a ésta. Este elemento está fuertemente presente en las campañas analizadas, siendo uno de los atributos más destacados del discurso ideológico.

Entre los discursos de los oficialismos interesados en la reelección y los opositores que buscaban ganar la elección, sí hubo diferencias en cuanto a una mayor ideologización en el componente de posición dominante. Los candidatos que desafiaban al poder, sin importar su ubicación en izquierda o derecha, tenían una posición dominante más marcada que los oficialismos.

Los tres tipos de funciones ideológicas de las campañas electorales están fuertemente presentes en todos los casos analizados. La función explicativa es la que tiene una presencia más fuerte, indistintamente de la negatividad o no de la campaña, o del auto posicionamiento ideológico de los candidatos.

En la lógica de confrontación entre los medios de comunicación y los políticos, los primeros buscan definiciones programáticas concretas ante los problemas públicos durante la campaña, mientras que los segundos prefieren posicionamientos más genéricos y conceptuales sobre las soluciones que brindarían ante dichas problemáticas. Es un juego de constante negociación, diálogo y conflicto.

Los candidatos prefieren fórmulas genéricas y abstractas a las soluciones de los problemas concretos. Evitan, de esta manera, comprometerse con políticas públicas puntuales. Se trata de la tensión existente entre la generalidad valorativa de la política y la especificidad programática demandada por los medios.

- h. Resulta sumamente importante rescatar una serie de hechos: la tendencia más direccionada a politizar no registra variaciones significativas de acuerdo al rol de oficialista o de opositor, o de acuerdo a la pertenencia a ideologías aproximadas más a la izquierda que la derecha, o viceversa. Tal vez sea interesante plantear en futuras investigaciones que, de acuerdo a la visibilidad nacional e internacional obtenida, y en función del historial de vida de cada candidato a candidata o de su posicionamiento, suelen existir prejuicios (o directamente juicios) que ubican o hacen más explícitas las posiciones ideológicas, y que repercuten más en el escenario mediático. Pero esta "posición estigmatizante" no se corresponde necesariamente con una asimetría del uso ideológico de unos por sobre otros.
- i. La estructura cognitiva del discurso ideológico pone de manifiesto el nivel de desarrollo y de coherencia interna de las ideas desplegadas por el candidato. Y, sobretodo, cómo estas ideas van formando un relato ideológico que sirve de marco interpretativo entre representante y representados a partir del cual se legitima el proceso de delegación de poder. Tanto el contraste externo como la facticidad son elementos que están altamente presentes en las campañas analizadas. Esto se observa, sobretodo, en los discursos de los candidatos y no así en los spots televisivos. Tanto la forma de producción de contenidos audiovisuales como los requerimientos del medio televisivo tornan dificultoso el desarrollo de ideas complejas, por lo que se suele apelar a formulaciones más breves, carentes de una justificación consistente y coherencia argumentativa. Sobre todo desde el punto de vista de la facticidad, ya que el contraste externo es un recurso bastante utilizado en estos soportes comunicacionales. El medio resulta, por lo tanto, estructurador del mensaje y limita la ideologización en cuanto a estos dos componentes.
- j. Un hecho importante que se desprende de algunos casos es que, contrariamente a lo que se podría imaginar o intuir, el nivel de ideologización a lo largo de ciertas campañas no ha sido tan alto ni constante, y quizás ha sido menor que el nivel que pudiera haber existido en el período previo no electoral, vale decir, antes que la campaña inicie. Ello no está comprobado, ni fue un objetivo del presente, pero sí puede alentar estudios que comparen contextos con estrategias de politización e ideologización previas, con aquellos intentos de plasmar estrategias electorales más especulativas, tanto del oficialismo, como de la oposición; es decir, menos ideologizadas y más homogeneizadoras.
- k. Finalmente, y al margen del peso relativo eventual en cada caso, lo primero y más evidente es que la ideología está absolutamente presente en las campañas presidenciales en América Latina. Ello implica reconocer que la comunicación política electoral no prescinde de ninguna manera del discurso ideológico, sino que éste, construido del modo más diverso de acuerdo a los contextos de cada país, existe y está más vivo que nunca.



# La defensoría del pueblo como institución de garantía y protección de los derechos políticos y electorales

ALICIA PIERINI<sup>(1)</sup>



## 1. Treinta años de continuidad democrática

Si hay una fecha que marca claramente un antes y un después en la historia institucional argentina, es el 30 de octubre de 1983 que concluyó con los años de plomo. Imposible olvidar la emoción de esa noche cantando todos de pie el himno nacional antes abrir las urnas y comenzar el escrutinio.

En pocos meses más se cumplirán treinta años ininterrumpidos de vigencia del sistema democrático. Atrás quedaron los golpes de estado, la usurpación de las estructuras de gobierno por las Fuerzas Armadas y sus cómplices, las proscripciones y los reiterados fraudes electorales, la persecución política violenta y los delitos aberrantes.

La sociedad argentina lleva tres décadas sosteniendo los dos únicos pilares masivamente consensuados: la democracia y los derechos humanos.

Aún siendo ambos conceptos polisémicos y de interpretación diversa; es decir, de cuál tipo de democracia hablamos, o qué derechos específicos comprende el genérico "derechos humanos", lo único cierto es que abso-

---

(1) Defensora de Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

lutamente nadie reniega de ellos aunque sobre democracia o sobre derechos humanos podamos discutir largamente, hacer seminarios, congresos o debates al infinito, y escuchar las teorías más diversas o criterios opuestos al evaluar realidades.

No obstante, y a los efectos de este artículo, tomaremos sólo el rasgo más grueso y usual respecto del concepto "democracia": es aquél que la define como el gobierno del pueblo, cuyos ciudadanos son los que ejercen el derecho a elegir a sus gobernantes y de ser elegidos.

Y tomamos también el perfil más grueso del amplísimo colectivo de diversidades que engloba el concepto "derechos humanos", el que los reconoce como aquellos derechos que son inherentes a todos y cada uno de los seres humanos sólo por el hecho de serlo.

## 2. El derecho a la democracia

Sostener que los pueblos tienen derecho a elegir su forma de gobierno sin interferencias, colonialismos ni tutelajes suele abreviarse diciendo que tienen derecho a la democracia, por autodeterminación mayoritaria.

Ello significa concebir a la comunidad como fuente de poder constituyente y con derecho a gobernarse a sí misma. No necesariamente se refiere al sistema político ni a la forma de gobierno.

Pero sí es indispensable que para que dicha modalidad de gobierno sea una democracia, se evidencie la participación de la comunidad en la adopción de las decisiones fundamentales y en la composición del elenco gubernamental.

Ese significado primario incluye como regla básica la libertad política. Y todas las demás libertades públicas se añaden constituyendo una constelación congruente con el libre ejercicio de la autonomía para decidir la forma de gobierno y construir las instituciones que se creen en su consecuencia.

Los derechos políticos son así todos aquellos derechos necesarios para el ejercicio en libertad de la cuota parte de soberanía que cada ciudadano posee y pone en acción cuando elige a sus gobernantes.

Democracia y derechos humanos son conceptos que van indisolublemente unidos. En verdad los derechos políticos son también derechos humanos que se ejercen colectivamente y son fundantes de todo el universo de derechos del que gozará una sociedad según sus decisiones.

La Constitución Nacional es el compendio de decisiones políticas y organizacionales que la ciudadanía argentina ha establecido en ejercicio de su poder constituyente.

La actual Constitución, edificada sobre las bases históricas preexistentes, con la Reforma de 1994 que consagró a los derechos humanos positivizados en las principales convenciones internacionales y ratificados por el Estado argentino, ha dado un salto en la calidad democrática de los derechos y garantías.

Han quedado incorporadas dichas convenciones como derecho de jerarquía superior al que no puede oponérsele normativa local en contrario u omisión legal para alterar o impedir su cumplimiento.

Tal decisión, asumida libremente por los convencionales en ejercicio del poder constituyente, ha sido el hecho más revolucionario y transformador en estos casi treinta años de democracia al alterar la pirámide jurídica tradicional, reconocer a la comunidad jurídica internacional de la cual el país es parte y modificar en consecuencia buena parte de la doctrina y jurisprudencia de nuestros tribunales, integrándose así al mundo globalizado.

Ha sido producto de esa misma Reforma Constitucional de 1994 el inicio del proceso de autonomización de la Ciudad de Buenos Aires (art. 129) y la creación de la institución del Defensor del Pueblo Nacional (art. 86).

La Ciudad de Buenos Aires en 1996 votó democráticamente sus propios convencionales constituyentes siguiendo los pasos previstos en la Convención Nacional. Y así, ejerciendo su poder constituyente, el pueblo de la Ciudad obtuvo su propia Constitución y organizó su forma de gobierno, que es la vigente a la fecha.

En ese texto constitucional consta la creación de una institución nueva: la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, a la que define como autónoma y autárquica, y que no responde a instrucciones de ninguna autoridad (art. 137).

Se trata, en consecuencia, de una institución extra poder, unipersonal, con iguales inmunidades y prerrogativas que los legisladores y las mismas incompatibilidades e inhabilidades de los jueces.

El mandato constitucional para el Defensor o Defensora es la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos y garantías e intereses individuales, colectivos y difusos.

En cumplimiento del mismo, la Defensoría del Pueblo se ha organizado en numerosas áreas de especialización, para la prevención, protección, defensa o difusión de los todos estos derechos.

Uno de esos espacios institucionales tiene a su cargo la vigilancia y protección de los derechos políticos de la ciudadanía porteña.

### **3. La Defensoría del Pueblo de la Ciudad como institución de garantía**

Más allá de encontrarse la Defensoría del Pueblo de la Ciudad inserta en el texto constitucional dentro del título "Organismos de Control", el claro mandato del art. 137 resignifica al término control, dándole el sentido de control de vigencia de derechos, a fin de que los mismos puedan ser defendidos, promovidos o protegidos.

Los derechos políticos son parte fundamental de los derechos humanos en tanto provocan el ejercicio real de la democracia por parte de toda la ciudadanía. Su correcta y participativa realización fortalece el sistema democrático, y dinamiza el metabolismo político en cada oportunidad electoral.

El control de vigencia plena de los derechos políticos ha sido asumido por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, reconociendo dentro de los derechos políticos otras varias categorías de derechos a observar: el derecho a la participación, el derecho a elegir y ser elegido, el derecho a la igualdad de oportunidades, el derecho de accesibilidad al comicio, el derecho a la transparencia y seguridad electoral, el derecho a la capacitación y no discriminación, y el derecho de las autoridades comiciales a condiciones dignas para el ejercicio de su deber cívico.

Para ello, la institución creó en su seno, y dependiendo de la Dirección General Secretaría Legal y Técnica, un Programa de Observación Electoral (POE) con el que realizó la primera observación piloto durante las elecciones de 2009 y las cuatro elecciones realizadas en el territorio de la Ciudad en julio, agosto y octubre del 2011.

Actualmente, con la experiencia realizada y la mayor capacitación de sus equipos, el mencionado Programa se ha reconvertido en un Observatorio de Derechos Políticos y Electorales (ODEPOE) con vinculaciones hacia todos los organismos nacionales, provinciales, de otros países e internacionales con competencia en la materia electoral, y constituye de hecho a la Defensoría del Pueblo como auxiliar de la Justicia Electoral en ambas

jurisdicciones, la federal y la local, en relación a los derechos políticos y electorales que involucran a la ciudadanía porteña.

#### **4. Los derechos políticos en la normativa porteña**

Los derechos políticos y de participación se ubican en el Libro segundo, Título segundo de la Constitución porteña: arts. 61 y siguientes.

El principio rector dice que la Ciudad garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos inherentes a la ciudadanía de conformidad con los principios republicano, democrático y representativo, según las leyes que reglamenten su ejercicio.

El sufragio es libre, igual, secreto, universal, obligatorio y no acumulativo. Los extranjeros residentes gozan de igual derecho en los términos que establezca la ley.

#### **5. La Defensoría del Pueblo y la observación electoral**

La observación electoral tiene objetivos claros para nuestra Defensoría del Pueblo: controlar el desarrollo del proceso electoral, colaborar con las autoridades de los comicios y con la ciudadanía en la observancia de las disposiciones que la regulan, verificar las condiciones de accesibilidad, detectar posibles irregularidades o problemas y tomar nota de todo aquello que amerite ser mejorado o corregido para futuras elecciones.

Nuestra modalidad de observación tiene pocos aspectos en común y sí muchas diferencias con las observaciones de los organismos internacionales. Estas últimas son realizadas según estándares y metodologías prefijadas internacionalmente, con observadores extranjeros al país observado, y con inmunidades y permisos otorgados por las cancillerías en el marco de las relaciones diplomáticas.

La Defensoría del Pueblo tampoco observa lo mismo que los fiscales partidarios ya que éstos velan por sus propios intereses de sector, mientras que el carácter de independencia y apartidismo de la Defensoría la constituye en garante de imparcialidad.

La Defensoría del Pueblo también desarrolla una metodología de trabajo que permite al final de la jornada o pocos días después, arribar a una estadística confiable y a informes destinados a las autoridades electorales y a la ciudadanía sobre los problemas o irregularidades detectadas y en qué casos o cuántas veces.

La primera experiencia piloto fue en junio de 2009, en acuerdo con el Juzgado Nacional Federal con Competencia Electoral y se trató de elecciones legislativas. Se conformó un equipo de 30 abogados que recorrió un total de 100 establecimientos, observándose 194 mesas de votación en las 15 comunas.

Los 100 establecimientos observados donde funcionaron los comicios nos dieron la pauta de que las condiciones de accesibilidad no eran aceptables: largas colas de votantes a la intemperie esperando su turno debido a la demora en constituirse las mesas y sus autoridades, poco capacitadas, con mucho ausentismo.

Asimismo, se observó la carencia de cuarto oscuro en planta baja para las personas con movilidad reducida, y dificultades con las boletas colocadas en bolsilleros que al final del día no eran legibles. El día del comicio, aquel 28 de junio de 2009, fue de un intenso frío, las autoridades de mesa tiritaron durante horas y la amenazante gripe H1N1 de ese invierno hizo aún más complicada la tarea.

El resultado de nuestra observación fue muy eficiente. Nos permitió poner a prueba las planillas recolectoras de datos que serían modificadas para la elección siguiente a fin de hacerlas más sencillas en su procesamiento posterior.

Los informes remitidos a la Jueza Federal con competencia electoral resultaron útiles y fueron tomados en cuenta y el equipo participante quedó ampliamente satisfecho y puso inmediatamente en marcha su propia capacitación superior además de diseñar una página web que pocos meses después ya estaba en el ciberespacio conteniendo toda la normativa vigente en materia electoral y los informes propios.

Durante el 2011, la Ciudad de Buenos Aires tuvo cuatro fechas electorales: el 10 de julio para elegir Jefe de Gobierno, legisladores y comuneros; el 31 de julio, el balotaje para Jefe de Gobierno; el 14 de agosto, las PASO (Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias) y el 23 de octubre, la elección presidencial y de diputados nacionales.

En esas cuatro jornadas electorales la Defensoría del Pueblo estuvo presente con sus equipos que esta vez fueron en total 131 grupos que recorrieron las 15 comunas. Cada equipo tenía un jefe y como mínimo dos observadores, todo personal de la institución.

En total se observaron 1120 establecimientos habilitados y 1533 mesas de votación. Se monitoreó especialmente el sufragio de las mesas de ex-

tranjeros y la de los privados de libertad en la Unidad 2 Villa Devoto, sin condena, y se puso especial énfasis en la accesibilidad para los votantes con movilidad reducida.

Los informes sobre falencias en dicha accesibilidad, en las condiciones de seguridad e higiene de los establecimientos, en el trato a los votantes por parte de todas las autoridades involucradas —a saber: delegados judiciales, personal de seguridad y de FFAA, y autoridades de mesa— la atención a discapacitados o personas con movilidad reducida, y demás observaciones significativas, fueron puestos en conocimiento de las autoridades de ambas jurisdicciones.

También se informó la baja asistencia a sufragar por parte de los ciudadanos inmigrantes inscriptos y la falta de documentación en el 80% de los detenidos que habrían estado en condiciones de votar si hubieran tenido sus documentos en el penal.

Corresponde destacar que todo el personal judicial interviniente en estos comicios del 2011 estuvo mucho mejor capacitado, resolviendo con idoneidad los problemas que se suscitaban, entre ellos la definición rápida de la constitución de mesas cuando se producía la ausencia del ciudadano/a designado para presidirla.

Asimismo, nuestros equipos también se capacitaron mejor, las planillas fueron más prácticas, la organización funcionó sin dificultades y se previó una identificación institucional más visible (que incluyó chalecos de Observador Electoral además de la credencial individual) y se entregó a la Justicia anticipadamente el listado de todo el personal de la Defensoría documentado que participaría de la observación.

El resultado fue mucho mejor que el de la experiencia piloto del 2009 y ha permitido a nuestra institución no sólo ser pionera en el país en este tipo de trabajo de campo en protección de los derechos electorales, sino que otras provincias y municipios se aprestan a seguir el camino iniciado.

Consecuentemente con ello, la Defensoría del Pueblo ha editado un Digesto de Normativa Electoral, ha mejorado su sitio en internet ([www.poe.org.ar](http://www.poe.org.ar)) y se encuentra en plena tarea la habilitación de un aula virtual para que en las próximas elecciones cualquier ciudadano/a pueda ser informado y capacitarse *on line*, poniendo un especial énfasis en la educación electoral de quienes el próximo año deberán emitir su primer voto.

## 6. Otras iniciativas en materia de derechos políticos y electorales

La Defensoría del Pueblo ha presentado ante la Legislatura porteña un proyecto de ley para alcanzar la equidad de género en la representación legislativa, que aún no ha sido tratado a la fecha de este informe.

En su fundamentación se destaca que la estadística demográfica muestra que las mujeres son mayoría en la Ciudad y, sin embargo, mantienen una representación minoritaria.

Ello se debe a que la interpretación que los partidos políticos han dado a la ley del cupo femenino es considerarlo un techo y no un piso mínimo. En consecuencia, en una ciudad donde las mujeres son más del 50% de la población, están sub-representadas con un 30% en el otorgamiento de bancas.

Por otra parte, se destaca que en las estadísticas locales también consta la capacitación terciaria y universitaria a la par en masculinos y femeninos y, en algunos rubros, la mayoritaria participación de mujeres, como en docencia, administración de justicia y personal administrativo.

Nada justifica hoy que exista un cupo que comenzó siendo contradiscriminatorio y de acción positiva, pero que el transcurso del tiempo lo ha venido transformando en discriminatorio e inequitativo.

Otro proyecto de ley también presentado a la Legislatura propone la creación de un Registro Voluntario de Autoridades de Mesa. El objetivo del mismo es que voluntariamente se inscriban los ciudadanos y ciudadanas que están dispuestos a permanecer las 10 o 12 horas que el acto comicial insume a las autoridades de mesa (10 de comicio y dos de escrutinio) y, teniendo en cuenta que desde hace unos años dicha función se remunera oficialmente.

El objetivo es que el Estado cuente con un cuerpo permanente de ciudadanos y ciudadanas que cada año tendrá mejor capacitación tanto que se brinda como que se adquiere por la experiencia, que ahorrará muchos problemas durante la jornada y, sobre todo, en el momento de la constitución de las mesas, que podrán ser así más previsibles y más ajustadas a horario.

Ambos proyectos tienden a mejorar los mecanismos electorales. El primero es una defensa del ejercicio de los derechos políticos en igualdad, impugnando la subrepresentación que tienen las mujeres para ser electas en cargos legislativos.

El segundo tiende a optimizar y ordenar el sistema de designaciones de las autoridades de mesa mediante el registro anticipado de quienes manifiestan voluntad cívica, y a proveer una remuneración adicional. Por último, permite a los responsables del sistema electoral el chequeo previo de su idoneidad para estar a cargo de recibir a no menos de 400 votantes durante toda una jornada.

## **7. Acerca del observatorio de derechos políticos y electorales (ODEPOE)**

El Observatorio de Derechos Políticos y Electorales (ODEPOE) está constituido por un equipo profesional multidisciplinario (abogados, sociólogos, politólogos, etc.) que se desempeña dentro del marco de la Secretaría Legal Técnica de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad.

Ha sido creado a principios del año 2012 como superación del Programa de Observación Electoral que se había conformado para las elecciones del 2009.

Son sus funciones:

- Propiciar el estudio de la normativa vigente en la Ciudad y generar iniciativas y recomendaciones para mejorar el funcionamiento del sistema democrático.
- Verificar el pleno ejercicio de los derechos políticos y electorales, así como las garantías de libertad, igualdad y justicia para todos aquéllos que participan del proceso electoral.
- Colaborar con la Justicia de la Ciudad y, cuando así corresponda, con la de la Nación, para garantizar el libre ejercicio de los derechos.
- Asistir al Estado local para desarrollar e implementar políticas públicas que garanticen a los ciudadanos el conocimiento de los derechos políticos y electorales vigentes.

El Equipo que constituye el ODEPOE ha brindado asistencia técnica a la Defensoría del Pueblo de Córdoba en las elecciones provinciales del 7 de agosto 2011, a la Defensoría del Pueblo de Tucumán y, a nivel municipal, a la Defensoría del Pueblo del Municipio de Vicente López (Pcia. de Buenos Aires), también durante 2011.

Ello pone de manifiesto la vocación de servir al sistema democrático más allá de las misiones y funciones que por mandato constitucional se cumplen, puesto que se trascienden los límites jurisdiccionales para dar colaboración a las instituciones hermanas.

No puedo terminar este artículo en la que he puesto de manifiesto nuestras funciones como institución de garantías, aplicadas a la defensa, protección y promoción de los derechos políticos y electorales, sin hacer un expreso agradecimiento a las autoridades judiciales y no judiciales de la Nación y de la Ciudad que confiaron en nuestra institución, en especial, a la Dra. María R. Servini de Cubría (a cargo del Juzgado Federal con Competencia Electoral de la Capital Federal), a la Cámara Nacional Electoral integrada por los Dres. Santiago Corcuera, Alberto Dalla Vía y Rodolfo Munné, al Fiscal General con Competencia Electoral, Dr. Jorge Di Lello y, a nivel local, al Dr. Luis Lozano (Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad), al Dr. Heriberto Saavedra y y al Dr. Alberto Elgassi (ambos de la Secretaría Judicial en Asuntos Originarios del Tribunal Supremo de Justicia), quien además de brindarnos siempre la información necesaria para organizar nuestra labor, permitió al personal del POE participar como panelista en las jornadas de capacitación de los Delegados Judiciales, pudiéndose explicar las características de la observación electoral, lo que finalmente facilitó el trabajo de nuestro personal durante las jornadas del 10 y el 31 de julio del 2011.

Y de la misma manera, quiero dejar constancia de quienes son los profesionales que pertenecen a la Defensoría del Pueblo, y hacen posible la existencia del ODEPOE demostrando con sus trabajos la convicción y esperanza de contribuir así al fortalecimiento del sistema democrático. Son ellos la Dra. Susana L. Ayala Ferraro (Directora General de la Secretaría Legal y Técnica), el Lic. Martín Raimundo, el Lic. Daniel Ingrassia, y los Dres. Diego Virgili y Eduardo Guarna. A todos ellos: muchas gracias por su incansable tarea a favor de los derechos políticos y electorales de la ciudadanía de nuestra querida Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por último, un especial agradecimiento a los organizadores del congreso, al Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales de la República Argentina; al Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Salvador, por permitirnos participar para contar nuestra experiencia y nutrirnos de los conocimientos de los destacados especialistas que participaron del evento.



# Transformaciones en el sistema de fuentes y desarrollo del derecho electoral

ALEJANDRO TULLIO<sup>(1)</sup>



Se me propuso elegir un tema para exponer en este Primer Congreso de Derecho Electoral y decidí, como forma de reconocer al Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales —que hace de diez años me invita a participar de sus actividades—, cambiar la óptica de mi presentación y volver, parcialmente, a lo que era mi principal tarea profesional antes de ser administrador electoral —y que seguramente lo será cuando deje de serlo—; esto es, ser lo que los españoles denominan un jurista, o lo que entre nosotros denominamos, no sin alguna ironía, un académico.

Con esa premisa pensé en los retos que los órganos electorales enfrentan en su quehacer cotidiano, la insuficiente doctrina sobre esta materia, los efectos de lo que podríamos denominar un orden jurídico internacional pervasivo<sup>(2)</sup> que impregna y transforma nuestras interpretaciones tradicionales sobre las normas inferiores, la necesidad de estar constantemente en contacto con las fuentes de producción del derecho vinculado a lo electoral.

---

(1) Abogado, Profesor de Derecho Constitucional y de Derecho e Instituciones Electorales; ex Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

(2) Puede decirse, de las normas de los tratados internacionales y su interpretación, que determinan todas las partes del ordenamiento jurídico subordinado.

Entusiasmado con la posibilidad de proponer un panorama sobre los nuevos desarrollos del derecho electoral y la responsabilidad de los propios tribunales en su producción, decidí limitar los alcances de este aporte a la mención —algo provocativa— de las transformaciones ocurridas en el sistema de fuentes del derecho electoral y sus desafíos.

Ver las transformaciones a las que me referiré requiere de un ejercicio intelectual, un ejercicio de perspectiva, ya que son contemporáneas a nosotros. Conceptos fundamentales del derecho han cambiado radicalmente entre los años que dejamos de estudiar en la Universidad y practicamos el derecho. ¿Quién hubiera aprobado afirmando que la persona es sujeto del derecho internacional público?; ¿Cuántos de nuestros maestros reconocían la existencia de delitos imprescriptibles, la jurisdicción internacional o la eventual inaplicación de una ley mas benigna, así como la anulación de la cosa juzgada?; ¿Cómo nos hubieran calificado si hubiéramos afirmado que el derecho no tiene lagunas?

El derecho internacional de los derechos humanos y su desarrollo progresivo tuvo un gran y beneficioso impacto ético en la consideración mundial, pero además, tiene fuerza normativa concreta en determinadas circunstancias.

## 1. El Derecho electoral

El derecho electoral es el aspecto normativo de un complejo fáctico que permite la realización de la participación y la representación políticas, esto es de los derechos políticos, y los que están incluidos expresamente en el catálogo de los derecho fundamentales.

Entendido como el conjunto de normas jurídicas que regulan la personalidad, funcionamiento y actividades de los actores políticos, la integración del cuerpo electoral, los procedimientos vinculados con la selección y elección de los miembros de órganos representativos de gobierno, y las formas de democracia semidirecta, el derecho electoral es una herramienta que orienta conductas, regula actividades y sirve de base principal para la resolución de conflictos.

Lamentablemente, como todo conjunto integrado por formulaciones de tipo normativo, en sentido estricto tiene escasa utilidad para prevenir y resolver conflictos surgidos en nuevos escenarios.

Sin el desarrollo que implica la aplicación de principios y normas a situaciones concretas no existiría desarrollo del derecho electoral, con el ries-

go de dar respuestas en una oportunidad en que las preguntas dejan de tener sentido.

Sin duda, la falta de procedimientos jurisdiccionales apropiados, en el sentido de la inexistencia de un derecho procesal específico para la materia electoral, representa una desventaja que agrava a esta situación.

La lógica que impera en este fuero, en el que las partes deben dar impulso procesal a las causas a la usanza del derecho privado, entra en conflicto con la naturaleza eminentemente pública de la mayoría de los asuntos que se someten a su consideración, los que involucran nada menos que el ejercicio de los derechos políticos, ultraprotegidos por la Constitución y parte del plexo de los derechos fundamentales.

De lo dicho se desprende que el desarrollo del derecho electoral es una operación realizada por los órganos jurisdiccionales y administrativos que, en el marco de sus competencias, interpretan y aplican las normas.

Pero, muchas veces, la falta de respuestas oportunas o novedosas frente a nuevos escenarios y la falta de desarrollo de este derecho, surgen de la mirada parcial o tradicional a las herramientas que los abogados tenemos para abogar, de la aridez de los planteos, de la burocratización de los procedimientos y, fundamentalmente, de una visión restringida del sistema de fuentes.

Cuando me propongo hablar de fuentes y desarrollo lo hago porque la relectura de las fuentes, la integración de las lagunas y la convalidación —o desvaloración— de las prácticas electorales que se verifican en las movedizas arenas del poder real son los hitos de su desarrollo.

Por ello, podemos afirmar que existe una relación causal entre la amplitud de las fuentes del derecho y el alcance del desarrollo del mismo.

El derecho electoral se refiere a hechos y normas. Hechos interpretados a la luz de las normas y normas que se resignifican a la sombra de los hechos.

Y es que el derecho electoral, como la política misma, no puede dejar de revisarse críticamente a sí mismo, evitando la tentación de imitarse o justificarse.

Conocer los elementos a tener en cuenta para resolver implica desafiar a los operadores del sistema a generar una visión innovadora, amplia, dinámica y metajurídica de los fenómenos electorales, que permita ensanchar el alcance de este intento de resolver pacíficamente los conflictos median-

te un sistema que, con todas estas limitaciones y parafraseando a Winston Churchill, "es el peor de los sistemas con excepción de todos los demás".

No pretendo, consecuentemente, dar una lección de fuentes del derecho electoral, en primer lugar porque no me siento en posición de hacerlo, y ni el tiempo y el formato de la presentación me permitirían intentarlo.

Pero sí repasar que en esta materia, que es el ejercicio de derechos políticos, consagrados con inusual presencia en la Constitución Nacional, las fuentes normativas son bien amplias y las fuentes auxiliares mucho más extensas que lo que la tradición nos enseña. Es algo que no nos enseñaron, debimos crear, aprender y aplicar, y lo quiero compartir como desafío, proposición y compromiso.

Desafío para dar respuestas más adecuadas y oportunas, proposición para abandonar nuestra tendencia a la autoreferencia científica, y compromiso como modo de apoyar todas las acciones que permitan ejercer la tarea que las normas nos encomiendan con la mayor eficiencia.

## **2. El problema de las fuentes y el método: una nueva jerarquía y nuevos horizontes interpretativos**

La mayoría de nosotros estudiamos las fuentes del derecho y las operaciones para su aplicación desde un enfoque kelseniano donde la validez de una norma se funda en estar contenida en una norma de jerarquía superior, y así hasta una norma denominada fundamental.

Tradicionalmente, la adecuación a la que se hace referencia es la del procedimiento de producción; esto es, la de analizar si el órgano legislativo está facultado en la materia legislada y si se siguió el procedimiento adecuado.

Sin embargo, en los últimos cincuenta años a nivel mundial, y en las últimas décadas en nuestro medio, se ha producido lo que Riccardo Guastini denomina la constitucionalización del ordenamiento jurídico.

Según este autor las condiciones para que opere dicha constitucionalización se pueden identificar así:

- a. La existencia de una constitución rígida que, en consecuencia, no sea fácilmente modificable por la legislación ordinaria;
- b. Garantías judiciales que permitan el control de conformidad de las leyes con la constitución;

- c. Fuerza vinculante de la constitución que implica el paso de la consideración del texto como un cuerpo declarativo a la aceptación de su carácter de norma jurídica real y de efectiva aplicación;
- d. Interpretación extensiva del texto constitucional que se verifica en la presencia de sus principios y normas sobre todo el ordenamiento jurídico, haciendo posible a través de los mismos buscar soluciones a los problemas jurídicos más simples;
- e. Directa aplicación de la constitución para resolver no sólo los conflictos entre los poderes del Estado o entre éste y las personas, sino también para resolver los conflictos entre particulares;
- f. Interpretación constitucional de las leyes; e,
- g. Influencia de la constitución sobre las relaciones políticas que se traduce en que los órganos de control de constitucionalidad puedan analizar la fundamentación política de las normas.<sup>(3)</sup>

Juzgar la legalidad de un acto requiere encuadrarlo en una descripción normativa. La operación lógica predominante es la subsunción, o sea el análisis de encuadramiento de una conducta en una regla o de una norma —habilitante o invalidante— en otra norma superior.

Ello es simple en las operaciones donde ese acto se ajusta a lo que la regla establece o claramente la viola; pero en la mayor cantidad de casos, los actos complejos vinculados al ejercicio de derecho fundamentales no se encuadran en el texto de la regla —positiva o negativamente— o representan una contradicción entre distintas normas. En esos casos, la determinación de su validez o invalidez requiere de otro tipo de operación intelectual.

En estos casos, la operación interpretativa a utilizar es la ponderación de las normas, bienes o valores por vía de la cual el intérprete debe formular un criterio de aplicación de los principios y valores en conflictos de manera de armonizar los intereses contrapuestos.

Ésta es la esencia de las transformaciones derivadas de la adopción progresiva del Estado Constitucional de Derecho como fase superior del Estado de Derecho Legislativo.

---

(3) Véase GUASTINI, RICARDO, "La Constitucionalización del Ordenamiento Jurídico: El caso italiano", en Miguel, Carbonell, (editor), *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Editorial Trotta, 2003, pp. 49/70.

Ello es la enseñanza del neoconstitucionalismo, doctrina contemporánea del derecho constitucional que se abre paso y se reconoce en la jurisprudencia de los organismos internacionales de aplicación de los tratados de derechos humanos y la de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.<sup>(4)</sup>

Para sintetizar el impacto sobre las fuentes recurrimos a este texto de Alfonso Santiago<sup>(5)</sup> que expresa:

“De este modo, se verifica una omnipresencia constitucional que impregna, satura e invade la totalidad del ordenamiento jurídico. Se reconocen y detallan minuciosamente los derechos constitucionales de las personas y grupos sociales y se consagran las garantías jurídicas que los hacen efectivos: **del principio que establecía que los derechos humanos valen en la medida que los reconocían las leyes, se pasa a que las leyes y las demás normas jurídicas valen en la medida que respetan los contenidos esenciales de los derechos humanos,**<sup>(6)</sup> que también cuentan con las necesarias garantías constitucionales para hacerlos efectivos. De ese modo, se establece y difunde una cultura jurídica inspirada en derechos, antes que en normas o deberes jurídicos. Esta nueva realidad lleva al crecimiento del rol y de la importancia de la magistratura, que pasa a ocupar un lugar institucional clave, bien diverso del modelo legicentrista decimonónico imperante anteriormente en Europa”.

En consecuencia, los jueces están llamados a aplicar mucho más que lo que la ley —como realización normativa de la Constitución— dice, sino a reinterpretar la ley y aplicarla a los hechos y actos bajo su jurisdicción, de manera de realizar los principios del Bloque de Constitucionalidad Federal —siempre— y provincial.

### 3. Las fuentes del derecho electoral a nivel federal y distrital

Es obvio que la legislación electoral es la fuente liminar del derecho electoral. De hecho, está conformado por leyes y reglamentos, pero no es respecto de ellos que versa esta intervención.

---

(4) Entre muchos otros, y en forma no exhaustiva, podemos reconocer en la última década los casos Mignone, Hofst, Mendoza, Verbitsky, Defensor del Pueblo y Badaro.

(5) SANTIAGO, ALFONSO, “Neoconstitucionalismo” en *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, 2008.

(6) El destacado es nuestro.

A nivel federal, las fuentes directas del derecho electoral son la Constitución Nacional, los tratados internacionales con rango constitucional, la interpretación que de ellos hacen los órganos internacionales especializados, los demás tratados internacionales, las leyes federales, los reglamentos (decretos, otros actos administrativos y acordadas de la CNE).

A nivel de los distritos, la nómina comienza con las previsiones de la parte dogmática de la Constitución Nacional —con excepción de los arts. 39 y 40—, los tratados internacionales con rango constitucional, la interpretación que de ellos hacen los órganos internacionales especializados, los demás tratados internacionales, la legislación provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y los reglamentos (decretos, otros actos administrativos y acordadas).

#### 4. Bloque de Constitucionalidad Federal

La materia electoral se encuentra presente no sólo en el texto de la Constitución, sino que es materia de tratamiento profundo y reiterado en el Bloque de Constitucionalidad Federal.

Ninguna materia tienen tanta presencia en el texto constitucional como los derechos políticos y su ejercicio. 25 artículos.<sup>(7)</sup> en total, 8 de los cuales se refieren a la parte dogmática de nuestra Ley Suprema, que impregna e irradia fuerza normativa hacia el orden jurídico sub nacional.

En efecto, los arts. 1, 5, 14, 20, 22, 33, 37 y 38<sup>(8)</sup> contienen en forma directa o indirecta mandatos de actuación e interpretación a la luz de los cuales se aplican o integran los ordenes jurídicos convivientes en nuestro país; esto es, de aplicación obligatoria por los tribunales tanto federales como provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires.

Ello, así porque tratándose de derechos de los ciudadanos, si bien su materialización puede diferir de distrito a distrito, ese ejercicio de autonomía distrital de raigambre constitucional no puede ejercitarse de manera de negar derechos que la Constitución Nacional reconoce a todos los ciudadanos.

(7) Arts. 1, 5, 14, 20, 22, 33, 37, 38, 39, 40, 44, 45, 48, 50, 54, 55, 56, 89, 90, 94, 95, 96, 97, 98 y 99 inc. 3 de la Constitución Nacional

(8) El 39 y 40 están en la parte dogmática, pero se limitan al orden federal.

La forma de ejercer los derechos políticos puede diferir, pero su alcance no puede verse menoscabado al extremo de tornarlos una posibilidad teórica; y es en esos casos que el intérprete judicial está llamado a intervenir para reparar el derecho lesionado y restablecer el potencial normativo de los principios constitucionales federales.

Así, la Ley Fundamental establece que toda legislación debe coadyuvar a la vigencia de "la forma representativa republicana federal" (art. 1) y que, en cada provincia, se legislará a nivel constitucional e infraconstitucional en orden a establecer un "sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional" (art. 5); asimismo, debe garantizarse a los habitantes el derecho "de peticionar a las autoridades; (...) de asociarse con fines útiles".

Si bien el art. 20 sólo se refiere a los derechos civiles de los extranjeros, éste, en juego con el 33, no excluye la posibilidad del Congreso o las legislaturas de concederles derechos políticos.

La Constitución reafirma su carácter al sostener que el pueblo "no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución" (art. 22).

Pero la mayor fuerza y entidad la da la famosa cláusula de los derechos implícitos que los reconoce bajo condición de nacer "del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno" (art. 33).

La reforma del '94 incorpora, sin, distinciones la garantía de ejercicio de "los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular" "y establece expresamente que "el sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio", así como la "igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral" (art. 37).

Los partidos políticos obtienen reconocimiento y calificación como "instituciones fundamentales del sistema democrático". Y la norma cimera establece que "Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas".

El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes.

Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio” (art. 38).

Asimismo son fuente directa de derecho a todo nivel las normas de los tratados internacionales incorporados a la Constitución Nacional, como la interpretación que de ellos hacen los órganos internacionales de aplicación de los mismos.

En palabras de Sabsay y Nohlen, referidas a la materia electoral:

“Hoy, en materia electoral, no se puede subestimar el alto número de convenciones internacionales que se ocupan de los derechos humanos y, entre ellos, de los políticos. Al respecto, establecen un gran número de contenidos relativos al sufragio y su utilización como elemento insustituible para la designación de los gobernantes en el marco de un sistema democrático de gobierno. La Convención Americana sobre Derechos Humanos —más conocida como Pacto de San José de Costa Rica— constituye el instrumento internacional más importante para América Latina en la materia, por la profundidad de tratamiento y porque vincula a la mayoría de países de la región. Tampoco se deben olvidar las reglas en materia de observación internacional de elecciones que desde las organizaciones internacionales —OEA y ONU— producen un importante cambio en el principio de no intervención en los asuntos interiores de los estados. En tal sentido podemos citar opiniones y resoluciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, órgano creado por la citada convención y que constituye una autoridad supranacional para los países signatarios de la misma.”<sup>(9)</sup>

En la línea de lo expresado por estos autores, el bloque de constitucionalidad federal coloca en la misma posición que la misma Constitución a los tratados expresamente mencionados en la Ley Fundamental y a los que el Congreso consagre como tales por un procedimiento especial. Ello obliga

(9) NOHLEN, DIETRICH, y SABSAY, DANIEL, “Derecho Electoral”, en Diterich, Nohlen; Daniel, Zovatto; Jesús, Orozco, y José, Thompson, (comps.) “*Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*,” México, IIDH, IDEA, UNAM, FCE, 2007.

a los órganos investidos de facultades de interpretar y aplicar la ley electoral, de ejercitar —de oficio— tanto la operación consistente en referir a tales normas y a los principios de las mismas, como el análisis de aplicabilidad, en una operación conocida como “Control de Convencionalidad”; ello es, la adecuación de las normas de derecho interno a las obligaciones convencionales contraídas por el Estado.<sup>(10)</sup>

En este sentido, a partir del caso “Yatama”<sup>(11)</sup> la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido: “El aspecto sustancial de la controversia en este caso no es que la Corte determine si YATAMA cumplió o no la normativa electoral interna (*supra* párr. 97 .b), sino si Nicaragua ha violado las obligaciones internacionales que contrajo al constituirse en Estado Parte en la Convención Americana”.

Entre otros tratados que contienen cláusulas en materia electoral debemos señalar la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo art. 21 manifiesta:

“1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que en el art. 25 del sostiene:

“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el art. 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

---

(10) En el caso “Almonacid Arellano” la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo: “el Poder Judicial debe ejercer una especie de ‘control de convencionalidad’ entre las normas jurídicas internas, que aplican a los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el Tratado sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte IDH, intérprete última de la Convención”.

(11) Caso “Yatama vs. Nicaragua”, sentencia de 23 de junio de 2005.

- a. Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos,
- b. 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,
- c. Tener acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

Por su parte, el art. 20 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, expresa: “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 expresa en el art. 23:

“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b. de 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
- c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Respecto del mismo tema, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en su art. 7:

“Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a:

- a. Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;

- b. Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
- c. Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país”.

Por otro lado, existen otros tratados que no han sido investidos de la jerarquía constitucional pero cuya inobservancia acarrea responsabilidad internacional del Estado, por ejemplo la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 29:

“Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a:

a) Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante:

1) La garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar;

2) La protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndum públicos sin intimidación, y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda;

3) La garantía de la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores y a este fin, cuando sea necesario y a petición de ellas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar.

b) Promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás, y fomentar su participación en los asuntos públicos y, entre otras cosas:

- 1) Su participación en organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país, incluidas las actividades y la administración de los partidos políticos;
- 2) La constitución de organizaciones de personas con discapacidad que representen a estas personas a nivel internacional, nacional, regional y local, y su incorporación a dichas organizaciones.

## 5. La jurisprudencia y la doctrina electorales

Nota aparte merece la jurisprudencia electoral, que está constituida por la producción de los tribunales que sienta pautas de interpretación de las normas constitucionales y legales, y que permite encuadrar los aspectos más relevantes que constituyen conflictos de hecho o de derecho en la materia de que se trate.

Los conflictos electorales tienen aristas que no siempre pueden enmarcarse en las previsiones normativas; antes bien refieren a principios y valores que influyen sobre las normas y sus intérpretes pero que parten de distintas concepciones sobre el funcionamiento de elementos teóricos metajurídicos como la Teoría de la Democracia, la comprensión sobre los sistemas de partidos o las consecuencias prácticas de la aplicación de sistemas electorales.

En este sentido, la jurisprudencia modela la aplicación de la ley, siempre general a los casos concretos que requieren resolución, aplicando entonces un instrumental de otras disciplinas.

Por ello, la seguridad jurídica en materia electoral y, en especial, en la resolución de conflictos, radica en la calidad de la producción jurisprudencial, sus adecuados fundamentos y los alcances de la misma.

Los precedentes representan una orientación para el propio tribunal y, por supuesto, una base para ilustrar a las partes respecto de cómo proponer una interpretación que ampare sus intereses de las mismas.

De allí se sigue que la publicidad de la jurisprudencia electoral es parte de la garantía del derecho de defensa y del debido proceso. El conocimiento de la interpretación efectuada por los tribunales es una barrera contra la arbitrariedad y un elemento para que el letrado que asiste a una parte, proponga una interpretación de sus derechos que concuerde o que confronte las soluciones ya dadas por el intérprete.

Pero además de interpretar, al decir de Goncalvez Figueiredo, “la actividad del juez, al dictar sentencias en casos concretos, tiene también un rol en la construcción del sentido de la ley” (...)“En este sentido los jueces tienen una alta responsabilidad, de ver en perspectiva sistémica el impacto de las decisiones que adoptan en los casos concretos que llegan a su conocimiento”.<sup>(12)</sup>

Ahora bien, los precedentes dan estabilidad pero no forman una regla de hierro de la que no hay que apartarse ya que “debe conciliarse el principio de certeza con la necesidad de evolución del derecho y el perfeccionamiento de las instituciones y procesos democráticos”.<sup>(13)</sup>

En derecho electoral, la doctrina puede referirse a la producción teórica de todas las disciplinas que conforman el amplio abanico amparado por los derechos políticos, comenzando por la ciencia política y la sociología y proyectándose en los campos jurídicos. La correcta aplicación del derecho electoral requiere al menos del conocimiento de una Teoría General de la Democracia y de la Teoría del Estado.

En esta materia también puede adoptarse como doctrina la producción jurisprudencial de otros tribunales, ya sean provinciales o federales, debiendo destacar la calidad de los pronunciamientos de la Cámara Nacional Electoral, cuyos fallos no sólo reconocen la doctrina jurídica universal sino que reflejan las normas y principios emanados de las instancias internacionales que conforman el renovado sistema de fuentes que nos desafía a estudiar en forma permanente y replantear la lectura crítica de las normas cada vez que la realidad nos interpela en forma de caso, causa o controversia.

En definitiva, mi intervención no busca sino provocar una reacción e invocar unos valores que justifican la elevada tarea que el Estado de Derecho asigna a los operadores del sistema judicial; ello es, desarrollar el derecho y los derechos mediante una lectura crítica y creativa de las normas y los principios a aplicar, revitalizando la producción intelectual que nos permita conocer los conflictos y resolverlos de manera de hacer posible, en esta materia, soluciones justas que permitan la realización del ideal democrático y representativo.



---

(12) GONCALVES FIGUEIREDO, HERNÁN, “El respeto de los precedentes y los cambios de jurisprudencia en la Justicia Electoral” en *Justicia Electoral*, Mexico, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, n° 4, Vol. I, DF, 2009.

(13) *Ibid.*

# Palabras de cierre del Primer Congreso de Derecho Electoral

GUILLERMO O. ARISTÍA<sup>(1)</sup>



Buenas noches a todos. Tengo el honor de haber sido invitado por mis amigos del Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales, para compartir las palabras de cierre, de este exitoso Primer Congreso Argentino de Derecho Electoral. En homenaje a tan honrosa distinción, al interés que ha mostrado el público asistente, y teniendo en cuenta el cansancio que acumulamos todos luego de este intenso día de actividades, espero me asista la prudencia de ser breve.

En primer lugar, quiero agradecer en mi nombre y en el del Foro, a las autoridades de la Universidad del Salvador, en especial a los de su Facultad de Ciencias Jurídicas y a las autoridades electorales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, quienes nos han recibido como magníficos anfitriones, cubriendo todos los detalles, todos aquellos aspectos que quienes formamos parte del Foro, deseamos e imaginamos, estuvieran presentes en este anhelado Primer Congreso.

Quiero también agradecer muy especialmente, la brillante participación que han tenido cada uno de los disertantes, nacionales y extranjeros, algunos miembros del Foro que represento y otros no, que nos han ilustrado con sus didácticas exposiciones al punto tal que, luego de escucharlas,

---

(1) Secretario de la Honorable Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires. Secretario del Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales de la República Argentina.

nos llevamos la sensación y el convencimiento de saber un poco más de cada uno de los temas tratados.

Haciendo una apretada síntesis de las exposiciones, podemos decir que en la apertura, un ex-presidente de Foro, a quien por otra parte respeto y aprecio, el Dr. Alberto Pisano, nos retrotrajo a un grupo normativo y en especial a aquella primera ley, que bajo la presidencia nacional de Sáenz Peña, consagró ni más ni menos que el voto universal, secreto y obligatorio, pilar príncipe no sólo de todo el derecho electoral, sino —me animo a decir— de la democracia argentina.

La representación internacional estuvo a cargo de los Dres. Cottrol y Aguiar, quienes abordaron, la problemática de la discriminación racial en el sistema electoral de su país de origen y la evolución jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación a los procesos electorales, respectivamente.

Otro ex-presidente del Foro, el Dr. Domingo Sesín, nos hizo reflexionar, con su particular estilo, sobre ese delicado equilibrio entre la política y la actividad jurisdiccional, dando su opinión sobre el control judicial de los actos políticos y sus límites.

Un ex vicepresidente del Foro, el Dr. Pérez Corti, nos simplificó el entendimiento del valor e importancia del sufragio pasivo y la situación de aquellos electores que no tienen las condiciones constitucionales y/o legales para ser elegidos.

Concluyó el segundo panel el Dr. Escolar, quien —se podía decir— homenajeó el profundo sentir federal de nuestro Foro, haciendo un estudio comparado de la moderna concepción del Estado multinivel y la cuestión electoral.

En el último segmento del Congreso estuvieron los Dres. Riorda, Pierini y Tullio. El primero de ellos nos mostró cómo cambió la estrategia de la propaganda política y del discurso ideológico, estando ahora su contenido, con presencia fragmentada, en los medios digitales de comunicación.

Por su parte, la Defensora del Pueblo de esta Ciudad Autónoma compartió su experiencia y el interés de que el organismo que representa actúe como observador electoral.

Para concluir, el Director Nacional Electoral, examinó las distintas fuentes del derecho electoral.

Como dije antes, todas estas lúcidas exposiciones desarrolladas en tres paneles fueron muy bien conducidas por los coordinadores de cada uno de ellos y, muy bien recepcionadas por el interés y respeto de todos ustedes. Juntos, exposiciones y presencia de oyentes, dieron el marco y brillo que este primer Congreso merecía.

Por otra parte quiero agradecer de manera particular a los integrantes y amigos de la Comisión Organizadora, que supieron sortear las dificultades que se le presentaron, contribuyendo a la realización de éste Primer Congreso.

Por todo eso, en un día tan especial como éste, no puedo dejar de recordar que allá por el año 1996, también un 21 de junio, en la ciudad de La Plata, un grupo de autoridades y funcionarios electorales provinciales, con los mismos deseos de compartir nuestras inquietudes, interrogantes y experiencias, decidimos fundar el Foro Federal de Organismos electorales locales. En aquella oportunidad, por pertenecer a la provincia anfitriona, tuve el honor de recibirlos y dar las palabras de bienvenida, las que terminé con la evocación de una frase de Alfredo Colmo, que siempre tengo presente y vuelvo ahora a compartir con ustedes: "...arrimar granos de arena, por ínfimos que éstos sean, resulta tarea indeclinable de todos los argentinos...".

Por ello, finalizamos este Congreso con la convicción de haber alcanzado uno de los objetivos que nos propusimos, pero también con la firme decisión de comprometernos, como aquella primera vez, a intentar establecer una nueva agenda electoral, un referente electoral, y realizar los Congresos de electorales convocados por el Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales en junio de cada año, mes del aniversario de nuestra fundación.

Ese es nuestro nuevo desafío.

Muchas gracias.



Este libro con una tirada de 200 ejemplares, se terminó de imprimir en los Talleres Gráficos de la Cooperativa Campichuelo Ltda. en noviembre de 2012.



Campichuelo 553 - C.A.B.A. - C1405BOG - Telefax: 4981-6500 / 2065-5202  
campichuelo@cogcal.com.ar www.cogcal.com.ar