

REPATS

Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas
no Terceiro Setor



Universidade
Católica de Brasília



NEPATS

REPATS, Brasília, V. 5, n° 1, p.01-21, Jan-Jun, 2018

**LA DEMOCRACIA COMO SISTEMA POLÍTICO:
UN DESAFÍO INELUDIBLE PARA AMÉRICA LATINA**

**DEMOCRACIA COMO SISTEMA POLÍTICO:
UM DESAFIO INEVITÁVEL PARA A AMÉRICA LATINA**

Paula S. Suárez *

“El poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente”

(Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely)

John Emerich Edward Dalberg-Acton,
1.º Barón Acton

RESUMEN: Hoy sabemos que la Democracia para ser tal exige un complejo mecanismo de participación ciudadana, así como un sistema representativo eficaz y transparente para que la participación de la comunidad no sea una mera fachada que oculte otro real y efectivo ejercicio del poder por personas o grupos determinados que aprovechan el uso irregular del medio o mecanismo de representación para instalarse en el poder del Estado con objetivos ajenos a su razón de ser. Creemos que el desafío mayor de América Latina es lograr transformar a una Democracia -todavía embrionaria- en un verdadero sistema político, lo que supone la vigencia plena de los principios que la sostienen, tales como la publicidad de las actividades o actos de gobierno, el respeto a los derechos fundamentales en sus decisiones; la alternancia en el ejercicio del poder, un mecanismo eficaz de limitación del ejercicio del poder como es la distribución y división de poderes, así como el control de cada acto de los distintos funcionarios y, particularmente, del Poder Ejecutivo que desde antiguo conservó los mecanismos o manifestaciones de expresión de su autoridad que se explicitan por el ejercicio de la fuerza y el control del uso de los medios económicos del Estado. Para ello, resulta imprescindible establecer modos de participación ciudadana a través de los correspondientes mecanismos

* Advogada e doutoranda na Universidade de Buenos Aires, com duas especializações: em Direito Constitucional pela Universidade de Salamanca, Espanha e pela Universidade de Pisa, na Itália. Professora regular da Faculdade de Direito da Universidade de Buenos Aires. Membro da Associação Argentina de Direito Constitucional e da Associação Argentina de Justiça Constitucional. Relatora da Câmara Nacional Eleitoral. Observadora internacional de processos eleitorais. **Buenos Aires – Argentina. Email: paulasuarez@gmail.com**



electorales que permitan particularmente erradicar los fantasmas del clientelismo y nepotismo, que traducen inevitablemente un estado de confrontación de estamentos sociales que no favorecen la vida democrática.

Pensamos que tal objetivo solo e ineludiblemente se habrá de lograr mediante la existencia de un sistema plural de partidos políticos y esencialmente con la celebración de elecciones libres, competitivas y transparentes, que traduzcan la legitimidad del ejercicio del poder y eviten la alteración de la voluntad del conjunto.

Palabras-Claves: Democracia; América Latina; Participación Ciudadana

RESUMO: Hoje sabemos que a democracia, para ser considerada como tal, requer um complexo mecanismo de participação cívica, bem como um sistema representativo eficiente e transparente; para que a participação da comunidade seja vista apenas como uma fachada, escondida em outro exercício real e efetivo de poder através de pessoas ou certos grupos que aproveitam o uso irregular de mecanismos de representação, para permanecer no poder com motivos obscuros, longe de os que foram originalmente concebidos para.

Acreditamos que o maior desafio da América Latina é transformar a democracia "imatura" em um verdadeiro sistema político, o que implica a força total dos valores que a sustentam. Tais como a publicidade de atividades ou atos de governo, o respeito aos direitos fundamentais em suas decisões, a alternância no poder, o modelo de separação de poderes - outra limitação efetiva - e o controle de cada atividade de funcionários públicos, particularmente o executivo ramo, que desde os tempos antigos manteve a manifestação de sua expressão de autoridade, definida pelo controle do poder coercitivo e os meios econômicos do Estado. Para tanto, é essencial estabelecer formas de participação cívica, através dos mecanismos eleitorais apropriados que permitam a erradicação do nepotismo e do fantasma do clientelismo político; eles inevitavelmente refletem um confronto de declarações sociais, prejudiciais à vida democrática. Ahamos que o objetivo só e inevitavelmente será realizado através da existência de um sistema de partidos políticos plural, e, essencialmente, com a realização de eleições livres, competitivas e transparentes, que mostram legitimidade no exercício do poder e evitar a alteração da vontade da sociedade.

Palavras-Chave: Democracia; América Latina; Participação Cidadã

1. Introdução

La Democracia en la historia nace como una forma de gobierno donde participa el conjunto en la toma de decisiones. Sin perjuicio de ello, algunos doctrinarios intentaron otorgarle otro alcance y se la llegó a definir como el “gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo”.¹

Dable es recordar que tal forma de gobierno nace frente a otros modos de concebir el ejercicio del poder -únicos admisibles hasta entonces-, como eran los sistemas aristocráticos y las monarquías o principados en tiempos que no se reconocía a todo el conjunto social el derecho ni la capacidad para gobernar.

Con la aparición de la Democracia Constitucional, esto es como sistema político plasmado en una ley fundamental, que tuvo como finalidad esencial la preservación de los derechos mediante una reglamentación destinada a evitar que los poderes del Estado y sus gobiernos no los alteren con sus disposiciones, deviene -a los fines de permitir su operatividad- la idea de la representación y la concepción del gobierno de las mayorías.

Más con el avance de los tiempos y los cambios tecnológicos, económicos, sociales e ideológicos, la idea de concebir a la Democracia como sistema político, se consolida como algo mucho más pretencioso y complejo que imaginar un gobierno del conjunto o de las mayorías.

Ello es así, por cuanto a continuación del cambio del paradigma que concibió la nueva forma de gobierno democrático surgen los documentos constitucionales que consagran los derechos inalienables de cada hombre, y particularmente la idea de que su protección solo se hace viable mediante la existencia de límites al ejercicio del poder.

Hoy sabemos que la Democracia para ser tal exige un complejo mecanismo de participación ciudadana, así como un sistema representativo eficaz y transparente para que la participación de la comunidad no sea una mera fachada que oculte otro real y efectivo ejercicio del poder por personas o grupos determinados que aprovechan el uso irregular del medio o mecanismo de

¹ Definición que dio Abraham Lincoln, en su discurso de Gettysburg, durante la guerra civil norteamericana.



representación para instalarse en el poder del Estado con objetivos ajenos a su razón de ser.

Creemos que el desafío mayor de América Latina es lograr transformar a una Democracia -todavía embrionaria- en un verdadero sistema político, lo que supone la vigencia plena de los principios que la sostienen, tales como la publicidad de las actividades o actos de gobierno, el respeto a los derechos fundamentales en sus decisiones; la alternancia en el ejercicio del poder, un mecanismo eficaz de limitación del ejercicio del poder como es la distribución y división de poderes, así como el control de cada acto de los distintos funcionarios y, particularmente, del Poder Ejecutivo que desde antiguo conservó los mecanismos o manifestaciones de expresión de su autoridad que se explicitan por el ejercicio de la fuerza y el control del uso de los medios económicos del Estado.

Para ello, resulta imprescindible establecer modos de participación ciudadana a través de los correspondientes mecanismos electorales que permitan particularmente erradicar los fantasmas del clientelismo y nepotismo, que traducen inevitablemente un estado de confrontación de estamentos sociales que no favorecen la vida democrática.

Pensamos que tal objetivo solo e ineludiblemente se habrá de lograr mediante la existencia de un sistema plural de partidos políticos y esencialmente con la celebración de elecciones libres, competitivas y transparentes, que traduzcan la legitimidad del ejercicio del poder y eviten la alteración de la voluntad del conjunto.

2. El derecho a la democracia

Afirmamos enfáticamente que los pueblos del mundo tienen un derecho, que aun no se ha incorporado en la conciencia individual y colectiva, que es el derecho a vivir en democracia como el único modo posible de pacífica convivencia social y que este derecho no es simplemente consagrar el gobierno de todos sino la protección de los derechos de cada uno de los miembros de la sociedad sin excepciones.



El Profesor Asdrúbal Aguiar va más allá del concepto formal de democracia para rescatarla como concepto integral; y citando a Jacques Maritain en *El hombre y el Estado* señala que la democracia no es una forma vacía, sino una concepción específica de la vida social y política que ella ha de defender; pero tampoco es una teoría o una filosofía, sino una suerte de credo civil y fe democrática secular, que mal alude a la suerte de religión civil predicada por Rousseau. La democracia no es neutra, exige convicción política y acuerdo de los espíritus, no pudiendo negar los derechos políticos. De manera que la democracia no es considerada simplemente como un “marco”, una forma de gobierno a cargo de mayorías elegidas por el sufragio, sino también un derecho fundamental que surge de una consideración sustancial del concepto.²

En igual sentido, la Opinión Consultiva N° 8 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) relaciono tres conceptos fundamentales como una parte integral del tema en cuestión, estos son: el Estado de Derecho; la Democracia; y los Derechos Humanos.

Asimismo, no podemos dejar de mencionar a la Carta Democrática Interamericana aprobada en la ciudad de Lima por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) el 11 de septiembre de 2001.

Por su parte, el sistema europeo de Derechos Humanos está fundado en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y data de un acuerdo del Consejo de Europa celebrado en Roma en 1950. Dicho sistema tiene tres fundamentos: el régimen político democrático, un concepto común de derechos y la voluntad de garantizar conjuntamente su respeto. Ello se debe a que la democracia es el único modelo político compatible con el CEDH y en ella reposan los derechos fundamentales, como una idea material de democracia.³

² AGUIAR, Asdrúbal, *El Derecho a la Democracia*. Colección Estudios Jurídicos n° 87. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2008.

³ MASBERNAT, Patricio, *La Europa de los Derechos Humanos*. El Convenio Europeo de Derechos Humanos. Javier García Roca y Pablo Santolaya, coordinadores. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2005. *Revista Ius et Praxis*, 12 (1): 315 - 326, 2006. Versión *on line* ISSN 0718-0012.



Como se puede apreciar, entonces, podemos afirmar que la democracia es un derecho humano en si mismo, tanto en el sistema interamericano como en el sistema europeo de Derechos Humanos.

El derecho a la democracia, también, se encuentra formulado en el ámbito regional del Mercosur mediante la “cláusula democrática”. En efecto, el artículo 1° del “Protocolo de Ushuaia Sobre Compromiso Democrático en el Mercosur” del 24 de julio de 1998 acuerda que *“La plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Partes del presente Protocolo”*.

Por último, podemos citar otros antecedentes de relevancia como el “Informe Caputo” sobre la Democracia en América Latina respaldado con el Informe del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) del año 2004; el “Protocolo de Washington” de 1992 reformando la Carta de la OEA y el libro “Gobernabilidad en Democracia”, coordinado por el jurista mexicano Diego Valadés y publicado por la Universidad Nacional Autónoma de México en 2005⁴.

En síntesis, el derecho a la democracia, por tanto, comprende todos los elementos esenciales y componentes fundamentales de la misma, entre los cuales se destaca la posibilidad ciudadana de controlar el ejercicio del poder, pues, en definitiva, solo así es que se pueden asegurar elecciones completamente libres y justas, o efectiva representatividad; sólo controlando al poder es que puede haber transparencia en el ejercicio del gobierno, con exigencia de rendición de cuentas por parte de los gobernantes, consagrando un acceso a la justicia con efectiva autonomía e independencia y habilitando una real y firme garantía de respeto a los Derechos Humanos. De lo expuesto resulta que solo cuando existe un efectivo sistema de control del poder se podrá hablar de democracia.

En un momento histórico como el actual, cuando existe un compromiso universal para fortalecer la democracia como el único sistema viable para una sociedad moderna, es fundamental estudiar con rigor las diversas opciones

⁴ DALLA VIA, Alberto R., Instituciones de Derecho Político y Constitucional, Teoría del Estado y de la Constitución, Tomo I-B, capítulo XL, Abeledo Perrot, 2013.



institucionales del mundo contemporáneo, en un esfuerzo por darle a las naciones del continente un futuro democrático estable con un gobierno eficiente y partidos políticos legítimos capaces de canalizar las aspiraciones de la ciudadanía y generar genuina representación. América Latina tiene que establecer un diálogo no solo con su pasado, sino también con su futuro y mirar las experiencias exitosas de otros países afines⁵.

3. La experiencia democrática: sus males y desafíos

Desde que se asumió e incorporó el paradigma democrático esencial, cual es la de concebir la titularidad del poder político en manos del pueblo y asumido como mecanismo hábil la herramienta de la representación y la asignación de la misma a las mayorías como expresión del conjunto social para la designación de los gobernantes, la humanidad ha asistido a la aparición de distintos gobiernos donde los representantes políticos concibieron que sus decisiones -cualesquiera fueran sus alcances- resultaban legítimas y admisibles con fundamento en que importaban la expresión misma del ejercicio del sistema democrático.

El citado académico Asdrúbal Aguiar, en una de sus obras⁶, nos advierte del peligro en cuestión y de otros que acechan a las democracias latinoamericanas; a veces fundados en populismos, nacionalismos y otras manifestaciones autoritarias y tribales, sumadas a un estado de insatisfacción en lo económico y social que ha generado lo que se ha dado en llamar la “pérdida de calidad de la democracia”.

Entendemos que tal modo del accionar político democrático se quedó en una concepción meramente formal de la democracia sin respetar el requisito esencial que le da origen cual es la preservación de los derechos esenciales de toda la sociedad y no solo de una parte de ella, por más importante o abrumadora que fuere la representación obtenida.

⁵ VALENZUELA, Arturo, Los partidos políticos y los desafíos de la gobernabilidad democrática en América Latina. Publicado en el sitio web: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304094852/avalenzuela_LibroReforma.pdf

⁶ AGUIAR, Asdrúbal, op. cit.



NEPATS

En las concepciones modernas de la Ciencia Política se confronta, actualmente, el concepto de democracia con el que se ha dado en llamar “populismo”, y ello deviene que con la aplicación hoy consolidada de los mecanismos electorales y del sufragio como herramienta hábil para su operatividad, los distintos gobiernos han obtenido y obtienen un respaldo legitimado de grandes mayorías y a su amparo toman decisiones que muchas veces generan agravios sustanciales a los derechos de las minorías que no pueden ejercitar medios de control suficientes para evitar desmadres que afecten sus derechos esenciales.

Hay quienes caracterizan al fenómeno del populismo como una “recusación a la democracia representativa” y una apelación demagógica al “conductor del pueblo” como líder demiúrgico, convirtiéndose en “una coartada para autoritarismos disfrazados”.⁷

Uno de sus principales defensores, el filósofo Ernesto Laclau, trata de realizar una construcción distinta, basada en la ideología y en los modelos políticos determinados, en reemplazo de la más difundida y tradicional caracterización de los populismos elaborada en la obra de Gino Germani.⁸

Lo cierto es que el populismo -expresión ideológica tanto en las denominadas posiciones de derecha (generalmente asociadas a criterios de conservación del orden existente o pasado) o de izquierda (particularmente asociadas a criterios de cambio o progresismo)- al amparo del apoyo mayoritario de la comunidad social, expresados a través del sufragio que han obtenido como resultado del atractivo de propuestas políticas formuladas por distintas fuerzas (partidos) o de líderes carismáticos, ha asumido decisiones que aparecen cuestionadas por considerarse que violentan los principios básicos concebidos al generarse el sistema político democrático constitucional.

Así, coincidimos con el académico Alberto Dalla Via en que si bien puede afirmarse que se han generalizado procesos electorales limpios que no ponen

⁷ FLORIA, Carlos A., La incierta ilusión populista. La Nación, Buenos Aires, 25/6/11.

⁸ LACLAU, Ernesto, La Razón Populista. Fondo de Cultura Económica. México. Primera impresión 2005. Séptima reimpresión 2013. Cit. en DALLA VIA, Alberto R., Democracia y crisis de representación: la tentación populista en América Latina. Ponencia al XI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional.



en cuestión la “legitimidad de origen” de los gobernantes; sin embargo la “legitimidad de ejercicio” se ve jaqueada por estilos de gobiernos autoritarios que, a pesar de legitimarse por el sufragio, una vez que alcanzan el poder realizan prácticas hegemónicas que suprimen o disminuyen gravemente el debate público y la libertad de expresión.⁹

La aparición de los populismos se dio en América Latina en la década de los cuarenta y los cincuenta y los fenómenos más estudiados y reconocidos han sido *el peronismo* en Argentina y *el varguismo* en Brasil. La justificación histórica de estos movimientos populares ha estado dada por la necesidad de realizar una mejor distribución económica y social después de períodos de gobiernos liberales y conservadores pero la coincidencia general ha estado dada por el seguimiento incondicional al líder y una articulación irracional y carismática del diálogo entre ambas partes.¹⁰

Uno de los peligros más delicados que se encuentra arraigado en nuestra región latinoamericana es la exacerbación del presidencialismo como modelo político, acrecentado por la tendencia hacia las reelecciones presidenciales.

En los estudios de derecho constitucional comparado, siempre se ubicó a los “presidencialismos latinoamericanos” como una realidad diferenciada del modelo presidencial estadounidense del cual deriva. La diferencia está dada por la tradición caudillista que ha tenido un reflejo en los golpes de estado o gobiernos revolucionarios como un extremo de tal tendencia.¹¹

El ejemplo de la Corte Constitucional de Colombia, al rechazar la convocatoria al referéndum que pretendía promover una reforma constitucional para impulsar una nueva reelección del Presidente Álvaro Uribe fue muy importante para la institucionalidad, por el antecedente que significó que el Presidente Uribe acatará el fallo. Así también contribuyeron en el mismo sentido el ex presidente de Brasil José Ignacio “Lula” Da Silva, o como la ex presidente

⁹ DALLA VIA, Alberto R., Democracia y crisis de representación: la tentación populista en América Latina, op. cit.

¹⁰ DALLA VIA, Alberto R., Democracia y crisis de representación: la tentación populista en América Latina, op. cit.

¹¹ DALLA VIA, Alberto R., Democracia y crisis de representación: la tentación populista en América Latina, op. cit.



NEPATS

de Chile, Michelle Bachelet, quienes desistieron de la tentación de impulsar un proceso de reforma constitucional destinado a obtener su reelección, a pesar de los altísimos niveles de popularidad que alcanzaban en las encuestas.

Se trató de una situación que otros presidentes latinoamericanos, menos democráticos y más autoritarios, seguramente no hubieran podido o no hubieran sabido resistir. El presidencialismo latinoamericano, fuerte de por sí, al punto que Carlos Nino en Argentina lo denominó “hiperpresidencialismo hegemónico”, encuentra una particular excepción en el Uruguay, país que tuvo a principios del siglo XX ejecutivos “colegiados” y que hace gala de un elevado nivel de cultura democrática en las clases medias, debido en buena medida, a la calidad de la educación secundaria.¹²

El jurista Jorge Reinaldo A. Vanossi sostiene la tesis consistente en situar los problemas de las formas de la “representatividad democrática” en las debilidades que, a su juicio, exhibe la base cultural de la sociedad, por lo que resultaría que las fallas que aquejan a los regímenes representativos –y que difieren en cada uno de ellos- responden a un déficit cultural, ya sea que se lo observe como quebrantamiento de los valores en que se sustenta cada cultura, o bien, en cambios que no se proyectan en los mecanismos institucionales: la raíz de la cuestión se encuentra en la cultura y en los comportamientos que ella inspira¹³.

Lo cierto es que la nueva versión del “populismo latinoamericano”, no ya como situación transitoria sino como “modelo” que se complementa con liderazgos presidenciales fuertes, tiene a su vez manifestaciones, entre las que se encuentran los “tres demonios” que aquejan al sistema representativo y a la democracia constitucional y que resulta menester considerar y corregir, a saber: el clientelismo y el nepotismo. También, en menor medida se encuentra el

¹² DALLA VIA, Alberto R., *Instituciones de Derecho Político y Constitucional*, op. cit., y NINO, Carlos Santiago, *Fundamentos de Derecho Constitucional*. ASTREA. Buenos Aires. cit. en la obra de referencia.

¹³ VANOSSI, Jorge Reinaldo A., *Estado Constitucional. Principios e Instituciones. Situación y Perspectivas*. Texto de discusión sobre el tema del XI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Tucumán. 2013. Cit. en DALLA VIA, Alberto R., *Democracia y crisis de representación: la tentación populista en América Latina*, op. cit.



fenómeno del transfuguismo, que por una cuestión de extensión no será tratado en el presente trabajo.¹⁴

La modalidad más difundida es el clientelismo, expresión que proviene de la “clientela” romana y que, en términos actuales significa aprovecharse de los sectores empobrecidos para beneficiarse de su apoyo político, principalmente del sufragio a cambio de dádivas, en forma de subsidios estatales, acompañado todo ello de una tendencia a tratar de monopolizar el discurso político a través de la utilización de los medios nacionales y del avasallamiento de la oposición.¹⁵

Autores como Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino¹⁶ advierten que en las sociedades modernas las relaciones clientelares han logrado sobrevivir y adaptarse, tanto frente a la administración centralizada como frente las estructuras de la sociedad política –elecciones, partidos, parlamento. De ese modo, también O’Donnell¹⁷ ha descrito al clientelismo como un elemento principal, aunque no el único, que conforma una “institución informal, permanente y ubicua” con enorme influencia en la mayoría de las democracias latinoamericanas.¹⁸

El clientelismo, en suma, vendría a ser una respuesta a la persistencia de tradicionales estructuras sociales jerárquicas que alienan al individuo y caracterizan a las sociedades cerradas. Esta cruda naturaleza de las desigualdades sociales se expresa incluso en Norteamérica, paradigma de las sociedades abiertas, con el famoso dicho *It is not what you know, it is who you know* (“No es lo que uno sabe, sino a quién conoce”).¹⁹

¹⁴ DALLA VIA, Alberto R., Democracia y crisis de representación: la tentación populista en América Latina, op. cit.

¹⁵ DALLA VIA, Alberto R., Instituciones de Derecho Político y Constitucional, op. cit.

¹⁶ BOBBIO Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco, Diccionario de Política, Siglo Veintiuno Editores, México, 1994. Cit. en DALLA VIA, Alberto R., Democracia y crisis de representación: la tentación populista en América Latina, op. cit.

¹⁷ O’ DONNELL, Guillermo, Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización, Paidós, Buenos Aires, 1997. Cit. en DALLA VIA, Alberto R., Democracia y crisis de representación: la tentación populista en América Latina, op. cit.

¹⁸ DALLA VIA, Alberto R., Democracia y crisis de representación: la tentación populista en América Latina, op. cit.

¹⁹ GARCIA MUÑOS, César, La enfermedad del clientelismo, El País, 28/03/2013. http://elpais.com/elpais/2013/02/27/opinion/1361989271_390184.html



Resulta de una realidad insoslayable que la relación entre “punteros políticos” y “población desprotegida”, en muchos casos, responde a un sistema de subsistencia alimentaria que resulta complejo cuestionar desde el discurso jurídico frente a la situación de extrema vulnerabilidad y profunda pobreza como la que padecen millones de personas.²⁰ La imposibilidad de cumplir con sus necesidades de un modo compatible con las exigencias de la vida, que le asegure el ejercicio sin trabas de las facultades que le corresponden como individuo, como miembro de la sociedad y como partícipe del gobierno político, atenta contra el ámbito de libertad que es presupuesto necesario para el ejercicio del sufragio.²¹

De ese modo, la “compra de votos” es una de las prácticas o modalidades en que el clientelismo se manifiesta y consiste en un mecanismo en el que los votantes son “sobornados” para que se comprometan a un determinado comportamiento electoral; destacándose a su vez que, a medida que la compra y venta de votos se enraíza en la cultura política de un país, se estimula al comprador para que busque más recursos con que incentivar la actividad²².

La Cámara Nacional Electoral de la República Argentina ha tenido oportunidad de pronunciarse condenando tales prácticas, al resolver la causa “Polino” vinculada con denuncias de compra de votos en las elecciones internas del Partido Socialista de la Capital Federal y en la causa “Cóspito” en la que se solicitaba la nulidad de varias mesas de votación en las localidades de Misión Tacaaglé, Las Lomitas e Ibarreta, de la Provincia de Formosa en las elecciones legislativas del año 2003.²³

²⁰ DINATALE, Martín, El festival de la pobreza: El uso político de planes sociales en la Argentina, Ediciones La Crujía, Buenos Aires, 2004. Cit. en DALLA VIA, Alberto R., Democracia y crisis de representación: la tentación populista en América Latina, op. cit.

²¹ FAYT, Carlos S., Los derechos del hombre y sus garantías constitucionales, Valerio Abeledo Editor, Buenos Aires, 1945. Cit. en DALLA VIA, Alberto R., Democracia y crisis de representación: la tentación populista en América Latina, op. cit.

²² PFEIFFER, Silke., Compra de votos y sus implicancias para la democracia: evidencias de América Latina, Informe Global de la Corrupción 2004, *Transparency International*, Prometeo, Buenos Aires., 2004. Cit. en DALLA VIA, Alberto R., Democracia y crisis de representación: la tentación populista en América Latina, op. cit.

²³ Ver Fallos CNE N° 3605/2005 y 3630/2005. Cit. en DALLA VIA, Alberto R., Democracia y crisis de representación: la tentación populista en América Latina, op. cit.



Asimismo, en las elecciones legislativas del año 2009, el citado Tribunal electoral ha dictado un pronunciamiento, en la causa “Sublemas del Acuerdo Cívico y Social de Formosa s/protesta”²⁴ con el objeto de proteger los derechos políticos de los pueblos originarios de diversas localidades de la provincia de Formosa, frente a específicas artimañas, como la retención de documentos de identidad. Allí, se ha destacó la “situación de vulnerabilidad y marginalidad”, que mantienen estas comunidades indígenas y que por tanto debían establecerse “medidas con el fin de procurar en la práctica la igualdad de oportunidades que permitan corregir las situaciones que son el resultado de conductas discriminatorias”.

Tales prescripciones se enmarcan en una concepción progresiva de los derechos fundamentales que no sólo requieren del Estado una posición de mero garante neutral o abstencionista, sino que le encomiendan remover los obstáculos para hacer verdaderamente efectiva la realización de tales derechos, en el caso, a la participación política.²⁵

Pero desafortunadamente, como afirma el politólogo italiano Caciagli, el clientelismo tiene raíces profundas, difíciles de desterrar. Implica “un lenguaje, unos ritos, unos valores y símbolos, pautas de comportamiento y redes de relaciones aceptadas por una comunidad que comparte una mentalidad”. Se adapta bien a la mentalidad posmoderna siempre en búsqueda de soluciones flexibles orientadas a satisfacer las necesidades individuales, al declive de las ideologías, a la fuerza de lo local y a la personalización de la política.²⁶

De otro lado, el término nepotismo, que deriva de la palabra *nepote* o *nipote*, "sobrino" en italiano, viene de la tradición secular de los Papas de nombrar familiares como cardenales de la Iglesia. Luego, se extendió al uso laico en las empresas privadas y la administración pública. Si bien el término nace en un contexto monárquico, la práctica existe desde el nacimiento de la

²⁵ DALLA VIA, Alberto R., Derechos políticos y electorales. Publicado en el sitio web: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/5/los-derechos-politicos-y-electorales.pdf>

²⁶ GARCIA MUÑOS, César, La enfermedad del clientelismo, El País, 28/03/2013. http://elpais.com/elpais/2013/02/27/opinion/1361989271_390184.html



democracia en Grecia con la tiranía de los Pisístratos y se fue manteniendo hasta la actualidad en las instituciones públicas²⁷.

Por su parte, en el diccionario de la Real Academia Española se lo define como la tendencia a favorecer a familiares y a personas afines con cargos o premios. Grassiere²⁸ sostuvo que la transmisión hereditaria del poder, o nepotismo, era una supervivencia o “sedimento persistente de la tradición señorial”. De manera que en la vida política pueden advertirse verdaderas empresas familiares en las que participan padres, hijos, cónyuges y otros muchos parientes.

Bueno es advertir, también, en ese sentido, que el llamado “cupó femenino” o cuota de género, si bien reivindica una desigualdad histórica de postergación de la mujer en la vida política, se puede llegar a transformar en una herramienta del nepotismo cuando para completar el número de candidatas, los principales actores políticos recurren, generalmente, a la participación de sus esposas, hijas, hermanas o amigas motivados en la confianza que ellas les merecen. Sobran ejemplos en ese sentido y no es necesario mencionarlos ya que se dan en distintas agrupaciones. Sin embargo, es menester señalar que el nepotismo se ha dado en un alto grado de concentración política local en nuestro país, de manera que según las provincias de que se trate el poder se ha encontrado representado por algunos apellidos tradicionales.²⁹

Muchas legislaciones de la región contienen disposiciones expresas para evitar los abusos de nepotismo. Así, podemos señalar las cláusulas constitucionales que rigen en Brasil (cf. art. 14 inc. 7), Bolivia (cf. art. 89 inc. 2), Costa Rica (cf. art. 132 inc. 3), Ecuador (cf. arts. 166 inc. 1 y 175), El Salvador (cf. arts. 152 inc. 2 y 153), Guatemala (cf. art. 186 inc. 3), Honduras (cf. art. 240 incs. 5 y 6), Panamá (cf. arts. 187 inc. 2 y 188 incs. 2, 3, 4 y 5), Paraguay (cf. art. 235 inc. 9), y Venezuela (cf. art. 238), a través de las cuales se prohíbe la

²⁷ <http://www.infobae.com/2014/05/09/1563127-el-nepotismo-una-plaga-freno-la-politica-argentina/>

²⁸ GRASSIERE, Raul de la, *Du Nepotisme. Phenomenes sociaux de survivance*, Revue Internationale de Sociologie, Paris, 1899. Cit. en DALLA VIA, Alberto R., *Democracia y crisis de representación: la tentación populista en América Latina*, op. cit.

²⁹ DALLA VIA, Alberto R., *Democracia y crisis de representación: la tentación populista en América Latina*, op. cit.



posibilidad de que un cónyuge suceda inmediatamente a su esposo/a en el ejercicio del cargo de Presidente.

Al respecto, corresponde recordar que en tiempos no muy lejanos ocurrió en Guatemala, país que contiene una cláusula de inhabilidad del cónyuge para acceder a la primera magistratura, que la esposa del Presidente en ejercicio aspiró al cargo, a cuyo fin la pareja se divorció, circunstancia que dio lugar a una condena por parte del Tribunal Electoral al entender que se configuró un caso de “fraude a la ley”, siendo que la pareja continuaba conviviendo en el Palacio Presidencial quitando así relevancia al acta formal del divorcio en una decisión jurídicamente opinable.³⁰

En los casos de Colombia (cf. art. 179 incs. 5, 6 y 8), El Salvador (cf. art. 127inc. 4), Costa Rica (cf. art. 109 inc. 8), Guatemala (cf. art. 164 inc. c) y Honduras (cf. art. 199 incs. 10 y 11), se extiende esa prohibición a los cargos del Poder Legislativo.

Por último, con relación a las constituciones provinciales de la República Argentina, podemos citar a la de la provincia de Córdoba (cf. art. 129), Jujuy (cf. art. 127), La Rioja (cf. art. 116), Mendoza (cf. art. 115), Río Negro (cf. art. 172), Tierra del Fuego (cf. art. 124) y San Luis (cf. art. 146). En los citados documentos constitucionales las prohibiciones se refieren a los cargos de Gobernador y Vicegobernador. Asimismo, encontramos disposiciones sobre el tema referidas a los cargos de Ministro contenidas en las constituciones de las provincias de Chubut (cf. art. 158), Jujuy (cf. art. 139), La Pampa (cf. art. 83), La Rioja (cf. art. 125), Misiones (cf. art. 121), Neuquén (cf. art. 217), Río Negro (cf. art. 184), San Juan (cf. art. 192) y Tierra del Fuego (cf. art. 137).

Sin embargo, en todos los pliegos de la administración, se repite el fenómeno del nepotismo sin mayores cuestionamientos éticos y lejos de considerar al nepotismo como una forma enmascarada de corrupción, los funcionarios defienden su derecho a rodearse de sus seres queridos en el contexto de su cargo público. Es llamativo que, a más de dos siglos de las

³⁰ DALLA VIA, Alberto R., Democracia y crisis de representación: la tentación populista en América Latina, op. cit.



NEPATS

revoluciones modernas que abolieron los privilegios de cuna, se tolere en un régimen republicano la prevalencia de la sangre como criterio de promoción³¹.

Por ello deviene necesario que en la Republica Argentina, si bien la igualdad de trato ya está inscripta en el Código de Ética de la Función Pública, se legisle sobre la expresa prohibición del nepotismo en el ámbito de la administración estatal.

Como se pudo apreciar, desde los inicios mismos del surgimiento de la democracia representativa ha estado presente el tema de los retos que este tipo de régimen político enfrenta. Mirando hacia atrás y tomando como referencia el primer intento de descripción de la democracia, la gran obra de Alexis de Toqueville sobre *La Democracia en América*, hablar de problemas estructurales de la democracia pareciera una constante³².

Entre los desafíos que enfrenta la democracia en América Latina hoy por hoy, el de la cultura política y de su desarrollo y adecuación a la esencia de la democracia representativa parece el mayor de todos. Como bien afirma el jurista alemán Dieter Nohlen, del progreso en este campo depende el manejo del poder conforme al espíritu de las leyes e instituciones, de él depende el desempeño de los gobiernos en función del progreso y de la justicia, depende la confianza en la política y sus actores por parte de los ciudadanos, depende la legitimidad y, por ende, el futuro de la democracia³³.

4. Consideraciones finales

La intención de este trabajo es convocar al análisis de una importante discusión que se da en tiempos recientes entre los intelectuales o académicos que luego se comienza a trasladar al resto de la comunidad, acerca de la aparición de un fenómeno político social que se desprende de la operatividad

³¹ <http://www.infobae.com/2014/05/09/1563127-el-nepotismo-una-plaga-freno-la-politica-argentina/>

³² NOHLEN, Dieter, La democracia instituciones, conceptos y contexto, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (sección peruana) Cuadernos del rectorado, Lima, Perú, febrero 2010.

³³ NOHLEN, Dieter, op. cit.



plena del sistema democrático al que se ha dado en llamar populismo, como deformación de aquél sistema.

Se lo describe en un primer acercamiento como la situación política dada en una Nación donde una gran parte del conjunto social -esto es las mayorías- son usufructuadas por un grupo dirigencial o dirigente que mediante el dominio que ejerce sobre ellas violenta derechos básicos, principalmente el libertario, sustento y origen de los restantes derechos que no son más que el reflejo de su vigencia.

Se debe recordar que en los comienzos del sistema democrático constitucional el destino del proceso revolucionario tuvo que ver con asegurar las libertades civiles y políticas por medio de la estructuración de una entidad llamada Estado, que operaba esencialmente como garante de los derechos del conjunto y particularmente de aquellos que no podían gozarlos hasta ese tiempo y que solo eran patrimonio de minorías.

El sistema democrático que esencialmente se refiere al gobierno de las mayorías -esto es la concepción de que la dirección del Estado debe ser ejercida por el conjunto social y no solo por una parte o sector de la comunidad- tiene por objeto permitir garantizar la consagración y vigencia de los derechos de todos y cada uno de los individuos que la componen. Ello generó y sigue generando resistencias en los grupos minoritarios que ejercen el poder, lo que produce, muchas veces, reacciones inevitablemente violentas que forjan procesos de naturaleza revolucionaria con destino a la consecución de dicho objetivo.

Tales circunstancias de confrontación en el pasado tuvieron como resultado y se materializaron, concretamente, en la aparición de los llamados derechos de segunda y tercera generación, que no hacen más que expresar la existencia y vigencia de los derechos en sus distintas manifestaciones devenidas con el correr de los tiempos y el progreso material y espiritual de cada uno de los individuos, como así también del conjunto como entidad colectiva inevitable surgida de la vida social.

Todo ello contribuye, necesariamente, a la aparición de líderes mesiánicos de indistinta ideología que proponen cambios esperados y no logrados por el sistema democrático instituido, consiguiendo que las masas se



ilusionen con la idea de que sus pretensiones puedan tener, finalmente, un resultado beneficioso.

Es cierto que la representación política sigue siendo un fenómeno difícil de explicar desde el análisis racional. Para algunos es un vínculo jurídico, para otros una relación política, y para otros un compromiso moral. Algunos hasta se resignaron y la consideran sencillamente un “misterio” pero de la sinceridad de esa delgada línea depende en gran medida la democracia como sistema de creencias compartidas.³⁴

La crisis del estado democrático no es producto ni de una falta de autoridad o de una autoridad excesiva. Es más bien producto de una brecha entre la ciudadanía y la representación política y las instituciones estatales. La autoridad es necesaria, pero tiene que ser transparente y responsable. En democracia la autoridad no puede esconderse detrás de la tradición o el poder. Tiene, al final de cuentas, que justificar sus decisiones y convencer a la población que merece su apoyo y confianza.³⁵

Por ello compartimos las apreciaciones del constitucionalista Alberto Dalla Via cuando manifiesta que las instituciones, y sobre todo los jueces, deben proteger los derechos humanos de los nuevos grupos que se encuentran en desventaja. El tránsito desde una democracia meramente representativa hacia una democracia participativa debe traducirse en mayor inclusión de grupos marginados y en la protección de los derechos de las minorías. En esa delgada línea se encuentra la diferencia entre la democracia y el populismo.³⁶

En el proceso de la vida social comunitaria de cada entidad estatal se invocan distintas ideologías o pensamientos que imaginan cómo llevar adelante u operar el sistema democrático de tal manera de preservar la vigencia de los derechos de cada uno en particular y de todos en general y entendemos que ello

³⁴ DALLA VIA, Alberto R., Democracia y crisis de representación: la tentación populista en América Latina, op. cit.

³⁵ VALENZUELA, Arturo, Los partidos políticos y los desafíos de la gobernabilidad democrática en América Latina. Publicado en el sitio web: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304094852/avalenzuela_LibroReforma.pdf

³⁶ DALLA VIA, Alberto R., Democracia y crisis de representación: la tentación populista en América Latina, op. cit.



tiene estrecha relación con la armonía del ejercicio de dos derechos esenciales que tienen que ver con el individuo como parte del conjunto social, cuales son la libertad y la igualdad, banderas indiscutible del origen del sistema democrático.

Es innegable que en el ámbito de la vida social ambos derechos suelen muchas veces confrontar, por cuanto el individuo en el ámbito social ve siempre limitada su libertad y si se pretende asegurar los derechos de cada uno en pos de una igualdad de trato o de acceso a los derechos, necesariamente ello va a confluir en una merma o limitación de los del otro.

Afirmamos como cierto e innegable que la subsistencia y plena vigencia del sistema democrático exige una relación armónica de ambos derechos y la operatividad dentro del sistema político de la ineludible práctica del consenso entre mayorías y minorías, que se logra operando los mecanismos formales esenciales que propone el vivir en democracia y profundizando o generando medidas y herramientas que sustenten tal estilo de vida que aseguran que la democracia no se transforme en el denominado populismo; pues éste -como concepción desvirtuada de aquélla- encuentra eco particularmente en sociedades que por distintas motivaciones culturales y de educación o formación, no alcanzan a percibir los riesgos que implica la no comprensión de que la democracia no es solo el gobierno de las mayorías, ignorando, la mirada contraria, los ejemplos trágicos que ha brindado la historia política universal.

5. Referencias

AGUIAR, Asdrúbal, *El Derecho a la Democracia*. Colección Estudios Jurídicos n° 87. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2008.

BOBBIO Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco, *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1994. Cit. en DALLA VIA, Alberto

DALLA VIA, Alberto R., *Democracia y crisis de representación: la tentación populista en América Latina*, op. cit.

_____. *Democracia y crisis de representación: la tentación populista en América Latina*, op. cit. DALLA VIA, Alberto R., *Democracia y crisis de representación: la tentación populista en América Latina*, op. cit.

_____. *Derechos políticos y electorales*. Publicado en el sitio web: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/5/los-derechos-politicos-y-electorales.pdf> GARCIA



____. Instituciones de Derecho Político y Constitucional, Teoría del Estado y de la Constitución, Tomo I-B, capítulo XL, Abeledo Perrot, 2013.

____. Instituciones de Derecho Político y Constitucional, op. cit., y NINO, Carlos Santiago, Fundamentos de Derecho Constitucional. ASTREA. Buenos Aires. cit. en la obra de referencia.

DINATALE, Martín, El festival de la pobreza: El uso político de planes sociales en la Argentina, Ediciones La Crujía, Buenos Aires, 2004. Cit. en DALLA VIA, Alberto R., Democracia y crisis de representación: la tentación populista en América Latina, op. cit.

FAYT, Carlos S., Los derechos del hombre y sus garantías constitucionales, Valerio Abeledo Editor, Buenos Aires, 1945. Cit. en DALLA VIA, Alberto R., Democracia y crisis de representación: la tentación populista en América Latina, op. cit.

GRASSERIE, Raul de la, *Du Nepotisme. Phenomenes sociaux de survivance*, Revue Internationale de Sociologie, Paris, 1899. Cit. en DALLA VIA, Alberto R., Democracia y crisis de representación: la tentación populista en América Latina, op. cit.

LACLAU, Ernesto, La Razón Populista. Fondo de Cultura Económica. México. Primera impresión 2005. Séptima reimpresión 2013. Cit. en DALLA VIA, Alberto R., Democracia y crisis de representación: la tentación populista en América Latina. Ponencia al XI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional.

MASBERNAT, Patricio, La Europa de los Derechos Humanos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos. Javier García Roca y Pablo Santolaya, coordinadores. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2005. Revista *Ius et Praxis*, 12 (1): 315 - 326, 2006. Versión *on line* ISSN 0718-0012.

MUÑOS, César, La enfermedad del clientelismo, *El País*, 28/03/2013. http://elpais.com/elpais/2013/02/27/opinion/1361989271_390184.html

NOHLEN, Dieter, La democracia instituciones, conceptos y contexto, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (sección peruana) Cuadernos del rectorado, Lima, Perú, febrero 2010. NOHLEN, Dieter, op. cit.

O' DONNELL, Guillermo, Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización, Paidós, Buenos Aires, 1997. Cit. en DALLA VIA, Alberto R., Democracia y crisis de representación: la tentación populista en América Latina, op. cit.

PFEIFFER, Silke., Compra de votos y sus implicancias para la democracia: evidencias de América Latina, Informe Global de la Corrupción 2004, *Transparency International*, Prometeo, Buenos Aires., 2004 Cit. en DALLA VIA, Alberto R., Democracia y crisis de representación: la tentación populista en América Latina, op. cit.



VALENZUELA, Arturo, Los partidos políticos y los desafíos de la gobernabilidad democrática en América Latina. Publicado en el sitio web: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304094852/avalenzuela_LibroReforma.pdf

_____. Los partidos políticos y los desafíos de la gobernabilidad democrática en América Latina. Publicado en el sitio web: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/0160304094852/avalenzuela_LibroReforma.pdf

VANOSI, Jorge Reinaldo A., Estado Constitucional. Principios e Instituciones. Situación y Perspectivas. Texto de discusión sobre el tema del XI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Tucumán. 2013. Cit. en DALLA VIA, Alberto R., Democracia y crisis de representación: la tentación populista en América Latina, op. cit.

