



FACULTAD DE  
GOBIERNO  
UNIVERSIDAD DE CHILE

# Política

Revista de Ciencia Política

ISSN 0716-1077  
Vol. 63, N° 2



## Índice

PRESENTACIÓN .....	5
DELIBERACIÓN PARA DEMOCRACIAS POLARIZADAS: ASAMBLEAS CIUDADANAS E INTELIGENCIA ARTIFICIAL Rocío Annunziata .....	7
ENTRE EL PASADO Y EL FUTURO: LA DISPUTA POR LA PARTICIPACIÓN EN TIEMPOS DE CRISIS DEMOCRÁTICA Leonardo Avritzer y Priscila Zanandrez .....	33
ARENAS POLÍTICAS Y MOVIMIENTOS SOCIALES: APRENDIZAJES DE LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL CHILENA Gonzalo Delamaza .....	57
CONSULTATION WITHOUT CONSENSUS: LESSONS FROM THE CHILEAN CONSTITUTIONAL CONVENTION (2021–2022) Matthew Martin .....	81
¿PROCESOS PARTICIPATIVOS Y DELIBERATIVOS DE CAMBIO CONSTITUCIONAL? REFLEXIONES DESDE EL MACROPROCESO CONSTITUCIONAL CHILENO Vicente Aylwin Fernández .....	113
VOTO VOLUNTARIO Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN EL PERÚ: EVIDENCIA DE LAS ELECCIONES DE 2006 (ENAH 2007–2010) Betford Betalleluz, Javier Torres Gómez, Camila del Carmen Ayala Ríos y Naomi Gabriela Rodríguez Quispe .....	137

<b>PESOS, CONTRAPESOS Y PODER ELECTORAL: PRIMARIAS PRESIDENCIALES EN BOLIVIA Y EL QUIEBRE DEL OFICIALISMO</b> Nataly Viviana Vargas Gamboa.....	157
<b>DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS LATINOAMERICANOS: UNA MEDICIÓN A PARTIR DE SUS ESTATUTOS</b> Soraia Marcelino Vieira y Juan Vicente Bachiller Cabria.....	179
<b>LA INFLUENCIA DEL VOTO OBLIGATORIO EN LA PARTICIPACIÓN NO INSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA</b> Mencía Gómez Luna .....	205
<b>LOS ORÍGENES FILOSÓFICOS DE LA CIENCIA POLÍTICA DE GIOVANNI SARTORI: UN ACERCAMIENTO BIOGRÁFICO INTELECTUAL</b> Fernando Barrientos del Monte .....	227
<b>ANÁLISIS COMPARADO DE LA CAPTURA DE LOS MECANISMOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA DEMOCRATIZACIÓN SUBNACIONAL MEXICANA: CASO VERACRUZ Y CHIHUAHUA</b> Georgina Rojas Flores .....	251

*Revista Política* es una publicación semestral de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile. Su objetivo principal es la difusión del *mainstream* disciplinario, apuntando hacia la consolidación de la ciencia política en Chile, manteniendo una visión interdisciplinaria, dando a conocer trabajos de especialistas de otras disciplinas y utilizando herramientas analíticas, metodológicas y teóricas de la ciencia política. Si bien se abordan todas las sub-áreas de la disciplina, la política nacional y la regional son de especial interés.

El comité editorial recibe trabajos inéditos en español e inglés, los cuales deben ser entregados en forma exclusiva para *Revista Política*. Todos los trabajos serán evaluados por árbitros externos de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile mediante el sistema de doble ciego. En el proceso de evaluación se considera, entre otros, la contribución del trabajo a las disciplinas que cubre la revista, la pertinencia del artículo, la originalidad y la vigencia de sus referencias teóricas. Más detalles en: [www.revistapolitica.uchile.cl](http://www.revistapolitica.uchile.cl).

El resultado de la evaluación será comunicado vía correo electrónico a los autores y contempla la posibilidad de que su trabajo sea aceptado, aceptado con modificaciones o rechazado. La decisión respecto a la publicación del artículo se realizará en un tiempo máximo de seis meses desde la fecha de su recepción. De ser aceptado el artículo, el plazo máximo para su publicación es de un año.

La publicación de un artículo implica la cesión de derechos de reproducción del mismo a favor de la Universidad de Chile.

Para todos los efectos, el único medio de comunicación entre la dirección de la revista y los autores es el siguiente correo electrónico: [revistapolitica@iap.uchile.cl](mailto:revistapolitica@iap.uchile.cl).



# DELIBERACIÓN PARA DEMOCRACIAS POLARIZADAS: ASAMBLEAS CIUDADANAS E INTELIGENCIA ARTIFICIAL

**Rocío Annunziata<sup>1</sup>**

[rocio.annunziata@gmail.com](mailto:rocio.annunziata@gmail.com)

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

La deliberación pareciera poder contener los riesgos de espacios públicos degradados que refuerzan y legitiman discursos populistas, xenófobos y autoritarios. Este artículo reflexiona sobre dos alternativas actuales que se consideran apoyos para mejorar la deliberación: por un lado, el modelo de los mini-públicos, también llamados muchas veces “asambleas ciudadanas” con participantes seleccionados por sorteo; y, por otro, los usos de la inteligencia artificial al servicio de la deliberación. En el primer caso, nos preguntamos si el modelo de las asambleas ciudadanas es exportable a contextos latinoamericanos a partir de investigaciones sobre la experiencia de (Re)surgentes en la región; en el segundo caso, nos preguntamos qué puede hacer (y qué no puede) la IA en un proceso deliberativo, a partir de una sesión de experimentación con la Plataforma Pol.is e IA generativas de uso cotidiano.

**Palabras clave:** *Deliberación; Polarización, Asambleas ciudadanas, Inteligencia artificial.*

---

<sup>1</sup> Doctora en Études Politiques (École des Hautes Études en Sciences Sociales) y en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Se desempeña como Investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas con sede en el Instituto de Investigaciones Políticas de la Universidad Nacional de San Martín y como profesora del Doctorado en Ciencia Política en la misma universidad. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0747-7162>

## *DELIBERATION FOR POLARIZED DEMOCRACIES: CITIZENS' ASSEMBLIES AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE*

Deliberation seems capable of containing the risks of degraded public spaces that reinforce and legitimize populist, xenophobic, and authoritarian discourses. This article reflects on two current alternatives that are considered supports for improving deliberation: on the one hand, the model of mini-publics—often referred to as “citizens’ assemblies,” with participants selected by sortition—and, on the other hand, the uses of artificial intelligence in the service of deliberation. In the first case, we ask whether the citizens’ assembly model is transferable to Latin American contexts, drawing on research from the (Re)surgentes experience in the region. In the second, we explore what AI can (and cannot) do in a deliberative process, based on an experimental session carried out with the Pol.is platform and everyday generative AI tools.

**Keywords:** *Deliberation; Polarization; Citizens’ assemblies; Artificial intelligence.*



## 1. Introducción: crisis de la democracia y apuesta por la deliberación

Actualmente proliferan los diagnósticos sobre la crisis, la recesión y la erosión de las democracias (Bermeo, 2016; Waldner y Lust, 2018; Levitsky y Ziblatt, 2018). Las democracias enfrentan el populismo, el autoritarismo, la polarización y las esferas públicas iliberales (Bennett y Kneuer, 2024; Štětka y Mihelj, 2024). Bächtiger y Dryzek (2024) incluso llaman al presente de las democracias “tiempos diabólicos”.

La democracia participativa y deliberativa ha venido siendo invocada como esperanza para revertir estos males. Si hace algunos años, especialmente en el comienzo del milenio, se defendían la participación ciudadana y las instituciones participativas como un remedio posible a la crisis de representación (ya que la escucha revitalizaría el vínculo entre la ciudadanía y los representantes), hoy se habla de la crisis de la democracia en términos de polarización, extremismos y desinformación, y esta vez, se plantea a la deliberación como una cura posible (Fishkin, 2025).

Bächtiger y Dryzek (2024), por ejemplo, se preguntan si vale la pena deliberar con populistas, extremistas, autoritarios...y responden que la solución debe buscarse, no en los líderes, sino en los ciudadanos. No podremos hacer que los dirigentes cambien de posición, pero sí quizá la ciudadanía, si confiamos en sus capacidades y la involucramos en deliberaciones con quienes piensan distinto, en el marco de foros cuidadosamente diseñados como los mini-públicos. De acuerdo con los autores, la evidencia muestra que, cuando se deja deliberar en buenas condiciones a personas que están a ambos lados de una grieta, sus opiniones no tienden a radicalizarse sino a converger. Así, varios trabajos enfatizan actualmente el rol que puede tener la deliberación en reducir los efectos negativos de la polarización (Strandberg, Himmelroos y Grönlund, 2019; Fishkin, Siu, Diamond y Bradburn, 2021; Dryzek et al., 2019).

Entre los demócratas optimistas de hoy predomina entonces una apuesta fuerte a la deliberación. La crisis actual de las democracias, es, como sostienen Dryzek et al. (2019), una crisis de comunicación. Es la deliberación, entonces, la que pareciera poder contener los riesgos de espacios públicos degradados que refuerzan y legitiman discursos populistas, xenófobos y autoritarios.

Este artículo reflexiona sobre dos alternativas actuales que se consideran apoyos para mejorar la deliberación: por un lado, el modelo de los mini-públicos, también llamados muchas veces “asambleas ciudadanas”, con participantes seleccionados por sorteo; y, por otro, los usos de la inteligencia artificial al servicio de la deliberación.

La investigación en la que se basa este trabajo combina dos momentos y múltiples técnicas cualitativas. Para el estudio de las asambleas se siguió un enfoque clásico de investigación cualitativa: se analizaron las encuestas de entrada y de salida (pre y post asamblea) en los casos de Mar del Plata (N: 44) y de Buenaventura (N: 45)

y se llevaron a cabo 20 entrevistas en profundidad con los actores protagonistas. En cuanto a la encuesta, el formulario fue diseñado por el equipo de impulsores como parte de su trabajo de evaluación interna, pero se me permitió incluir preguntas y opciones relevantes para esta investigación. En cuanto a las entrevistas, se realizaron 20 entrevistas entre agosto de 2024 y abril de 2025, con distintos actores: los organizadores de la sociedad civil (Democracia en Red y Extituto de Política Abierta), el funcionario municipal a cargo de la implementación en el caso de Mar del Plata, y participantes de ambas asambleas. Por otro lado, siguiendo el enfoque de la evaluación participativa (Cousins y Whitmore, 1998) se diseñó una sesión de experimentación para poner a prueba dos formas de deliberación con Inteligencia Artificial: la plataforma Pol.is y la IA generativa de uso cotidiano. La sesión tuvo lugar en julio de 2025 y se realizó con la comunidad de Participedia, en el marco de la escuela de verano, en la que participaron líderes comunitarios y de organizaciones de la sociedad civil (con sobrerrepresentación de comunidades indígenas, tradicionales, quilombolas y First Nations) de Brasil, Canadá, Estados Unidos, Paraguay, Venezuela, Guatemala, Uruguay, Argentina, Colombia, España, Alemania y Kenia. Se crearon previamente dos debates en Pol.is (con comentarios semilla y un pre-testeo) y se pidió a los participantes que intervinieran antes y durante el encuentro en la escuela; luego, se realizó una discusión sobre la experiencia. Una segunda parte de la sesión de experimentación consistió en solicitar al grupo argumentos a favor y en contra de una política (en este caso, la eutanasia), registrar todos los argumentos emergentes, y finalmente solicitar a diferentes IA (ChatGPT, Gemini, Grok, deepseek) 7 argumentos a favor y 7 en contra para evaluar con el grupo si alguno de los argumentos ofrecidos por la IA resultaba una contribución a nuestro listado inicial. Los casos son tomados aquí como ilustraciones de los argumentos con una perspectiva de plausibility probes (sondeo de plausibilidad), es decir, con fines exploratorios (George y Bennett, 2005).

En el siguiente apartado, nos preguntamos si el modelo de las asambleas ciudadanas es exportable a contextos latinoamericanos a partir de investigaciones sobre la experiencia de (Re)surgentes en la región; luego, nos preguntamos qué puede hacer (y qué no puede) la IA en un proceso deliberativo, a partir de la sesión de experimentación con la Plataforma Pol.is e IA generativas de uso cotidiano.

## **2. El modelo de las asambleas ciudadanas por sorteo**

En 2020 la OCDE publicó un libro titulado *Atrapando la ola deliberativa* (OCDE, 2020) y mantiene desde entonces actualizada la mayor base de datos de procesos deliberativos representativos, que cuenta con más de 800 experiencias, aunque están subestimadas por la dificultad que implica un relevamiento global de este tipo (OCDE, 2023). ¿De qué experiencias estamos hablando?

Los procesos deliberativos representativos, o mini-públicos, son procesos participativos inspirados en las teorías de la democracia deliberativa, que buscan crear las condiciones para que una deliberación de calidad pueda tener lugar. Los mini-públicos: 1) seleccionan a los participantes de manera aleatoria, por medio de un procedimiento que se denomina “lotería cívica”; 2) apuntan a que en su conjunto sean representativos de las características socio-demográficas de la sociedad a la que pertenecen, es decir establecen cuotas de edad, género, etnia, nivel educativo, nivel socio-económico, etc, para hacer el sorteo de participantes; 3) ofrecen un proceso de formación antes de la deliberación, con información equilibrada sobre el tema a tratar, materiales escritos y/o charlas con expertos; 4) establecen metodologías de trabajo que garantizan que los participantes discutan entre sí y lleguen a conclusiones comunes, que suelen ser recomendaciones de políticas públicas (Setälä y Smith, 2018). Este tipo de procesos, entre los cuales las “asambleas ciudadanas” son la categoría más difundida, se han multiplicado muchísimo recientemente en el Norte Global y se han convertido en un modelo que se replica (como lo fue probablemente en otro tiempo el presupuesto participativo).

En efecto, durante los últimos años, se ha consolidado una estrecha relación entre las prácticas deliberativas y la selección de participantes mediante sorteo. Esta revalorización contemporánea del sorteo obedece, al menos, a dos razones principales: por un lado, permite conformar grupos estadísticamente representativos de la sociedad; por otro, expresa una aspiración hacia una democracia más radical, en la que son las personas comunes —y no los expertos— quienes tienen la posibilidad de debatir y tomar decisiones sobre los asuntos públicos, con inspiración en las prácticas atenienses (Sintomer, 2017; Manin, 1998). Aunque el uso contemporáneo del sorteo suele relacionarse con experiencias de mini-públicos que no cuestionan las instituciones representativas y realizan un aporte marginal al sistema político, hoy en día existen proyectos políticos<sup>2</sup> e intelectuales que defienden la creación de órganos permanentes de ciudadanos sorteados con importantes atribuciones. David van Reybrouck (2016) propuso crear un sistema bi-representativo con una cámara ciudadana; John Gastil y Erik Olin Wright (2019) propusieron una legislatura compuesta por dos cámaras: una formada por representantes electos y otra por una “asamblea por sorteo” de ciudadanos seleccionados aleatoriamente. Abogando por una “acción afirmativa institucional a favor de los ciudadanos comunes”, John McCormic (2011) sugirió reconstituir un “Tribuno de la Plebe moderno” con 51 miembros sorteados que no sean ni los más ricos ni los políticos y que puedan vetar leyes y decisiones de los poderes ejecutivo y legislativo, convocar a referendos nacionales o iniciar juicios políticos.

Los mini-públicos o asambleas ciudadanas se consideran especialmente pertinentes para abordar temas que requieran de una deliberación profunda y no atada a

<sup>2</sup> Por ejemplo, el Proyecto 858 aboga por reemplazar la Cámara de los Lores por una Cámara de los Ciudadanos en el Reino Unido. Ver: <https://www.858.org.uk/>

intereses sectoriales o cortoplacistas (OCDE, 2020; Setälä y Smith, 2018). Se los suele convocar en torno a controversias científico-éticas, temas complejos que exigen conocimientos multidisciplinarios y equilibrados, problemas de largo plazo o vinculados a los derechos de las futuras generaciones. Por eso, ha habido importantes asambleas ciudadanas en el marco de reformas constitucionales como la de Islandia o la de Irlanda (Camarellas Queral, 2023; Farrell y Suiter, 2019; Courant, 2020), y, entre las más conocidas, se encuentran asambleas ciudadanas que abordaron desafíos ligados a la crisis climática. Un caso muy destacado fue la Convención Ciudadana por el Clima en Francia en 2020, que tuvo lugar después del estallido del movimiento de los Chalecos Amarillos reuniendo 150 personas para discutir sobre cómo reducir las emisiones de carbono y tuvo propuestas muy innovadoras con alta tasa de implementación (Courant, 2020; Smith, 2024; Curato et al, 2021). Tal ha sido el boom de las asambleas ciudadanas orientadas a problemáticas ambientales, tanto en los niveles nacionales como regionales o locales, que los especialistas lo consideran la “cresta” de la “ola deliberativa” (Smith, 2024).

Actualmente, han surgido experiencias que apuntan a la institucionalización de este tipo de procesos. En algunos casos, las asambleas son órganos permanentes, como en el caso de las comisiones deliberativas del parlamento de la Región de Bruselas-Capital, que reúnen a ciudadanos seleccionados por sorteo y representantes electos (Vrydagh et al., 2021) y la Asamblea Ciudadana de París cuyos 100 ciudadanos sorteados, que se renuevan cada 12 o 18 meses, definen los temas del presupuesto participativo de la ciudad. Hacer de estas instancias espacios permanentes es un proyecto político frente a la crisis de confianza y de representación (European Alternatives, 2025). También se fomentan crecientemente las experiencias transnacionales, como la Conferencia sobre el Futuro de Europa (2022), la Global Citizens’ Assembly (GCA), que comenzó en 2024 realizando asambleas con personas sorteadas de distintos lugares del mundo y asambleas locales en simultáneo (Curato et al. 2025), o el proyecto colaborativo Democratic Odyssey, que también se lanzó en 2024 con el objetivo de ser una asamblea permanente, itinerante, de los pueblos de Europa.

A pesar del crecimiento exponencial de asambleas ciudadanas y, sobre todo, de asambleas climáticas, las experiencias están concentradas en el Norte Global (Curato et al., 2024) y los casos que existen en América Latina son más bien excepcionales, sobresaliendo Brasil y Colombia en el paisaje, ya que existen organizaciones de la sociedad que dedican mucho empeño a promoverlas –Delibera Brasil y Exituto de Política Abierta, respectivamente– (Cervellini et al., 2024).

Los estudios sobre los mini-públicos destacan muchas ventajas (en particular efectos en los propios participantes, aprendizajes, cambios de actitud). Son menos los efectos en las políticas públicas y en el resto de la ciudadanía, sin embargo, por el momento predominan los análisis optimistas. En efecto, aunque hasta el presente ha habido dificultades para que las recomendaciones de las asambleas sean adoptadas por los gobiernos y solo una pequeña proporción se convierte en políticas públi-

cas (Sandover et al., 2021; Fernández-Martínez, Font y Wojcieszak, 2023)<sup>3</sup>, existe mucha evidencia a favor de su potencial para disminuir la polarización. En general, se destaca que las asambleas ciudadanas favorecen la empatía y el entendimiento mutuo entre perspectivas opuestas, así como la moderación de posiciones extremas y actitudes populistas, y el aumento de confianza interpersonal y hacia las instituciones (Pilet, Bol, Vittori y Paulis, 2022; Jacobs, 2024; Sandover et al., 2021, Farrell, 2020). También se ha demostrado que, cuando la ciudadanía conoce las conclusiones de una asamblea ciudadana, su opinión tiende a desplazarse ligeramente hacia esas posiciones, especialmente entre quienes tenían menos información sobre el tema (Ingham & Levin, 2018).

Pero ¿qué sucede cuando este modelo es exportado a otros contextos, que ya tienen una tradición de deliberación y participación como el latinoamericano (Curato et al, 2024)? El proyecto (Re)surgentes, surgido de un consorcio de organizaciones de la sociedad civil Brasil, Colombia, México y Argentina<sup>4</sup>, impulsó la implementación de cuatro asambleas climáticas en 2024, siendo las experiencias pioneras en algunos países. Las asambleas, de 50 personas cada una, tuvieron lugar en Bujarú (Pará, Brasil), en Buenaventura (Valle del Cauca, Colombia), en Mar del Plata (Buenos Aires, Argentina) y en Nuevo León (Monterrey), por medio de acuerdos con las autoridades locales. Los organizadores de cada asamblea eligieron el foco temático más adaptado a su territorio, dentro del marco global de la crisis climática. Las cuatro compartieron algunos rasgos, como la preparación de un cuadernillo informativo, o el hecho de ofrecer un incentivo o garantía de participación económica a los participantes. La investigación comparativa llevada adelante por la autora de este artículo entre 2024 y 2025, con 20 entrevistas a los organizadores y participantes de las asambleas de Mar del Plata y Buenaventura mostró cómo el modelo es reapropiado y transformado en la práctica en contextos diferentes a los del Norte Global.

Para empezar, aunque se mantuvo la generación de muestras representativas de participantes con los criterios acordados, el seguimiento estricto del procedimiento de la lotería cívica no cumplió. Como sostienen Curato et al. (2024), el sorteo es una herramienta costosa en términos de financiamiento, puede generar suspicacias en sociedades de baja confianza y requiere de estadísticas demográficas y datos censales actualizados y de calidad (Curato et al., 2024). En el caso de Mar del Plata se contaba con un censo completo, pero resultó muy costoso enviar notificaciones a domicilio con mensajero y se tuvo que completar la muestra con publicidad en redes sociales. En el caso de Buenaventura, no existía un censo completo, de manera

<sup>3</sup> También existen preocupaciones en torno a la falta de representatividad de la mayoría de las asambleas ciudadanas, por tratarse de grupos demasiado pequeños para ser representativos (las encuestas suelen tener al menos 1000 casos, por ejemplo), con baja tasa de aceptación y muy dependientes de contar con buenos y muy completos censos poblacionales (Spada y Peixoto, 2025).

<sup>4</sup> Delibera Brasil (Brasil), IDEmos y el Exstituto de Política Abierta (Colombia), SUR – Instituto del Sur Urbano (México) y Democracia en Red (Argentina).

que se recurrió a una consultora y a la articulación con organizaciones territoriales que colaboraron en conformar una base de datos de potenciales participantes. En ambas ciudades, varios asambleístas recibieron la información por medio de personas conocidas, amigos, familiares, e incluso algunos fueron invitados especialmente por los organizadores.

Esta distorsión del uso del sorteo también generó una nueva: la selección aleatoria apunta a hacer participar a personas alejadas de los asuntos políticos, no organizadas y con menos conocimientos especializados sobre el tema, es decir, aquellos que nunca participan. Por eso se suele decir que el sorteo es un mecanismo para evitar el “sesgo de auto-selección” de los procesos participativos que hace que siempre participen las mismas personas, las más activas. Pero en las experiencias que analizamos muchos de los asambleístas eran personas que conocían el tema ambiental profesionalmente o por sus estudios o activismo (sobre todo en Mar del Plata) y muchos eran personas afectadas directamente, por ejemplo, por la problemática de la basura (sobre todo en Buenaventura). El objetivo de darles voz a personas comunes se articuló el propósito de incluir a “las/os más afectadas/os”, lo que en la tradición participativa latinoamericana parece ineludible.

En definitiva, por un lado, tanto participantes como organizadores valoraban la participación de las personas comunes, sin trayectoria organizativa ni experta en el tema, pero, en paralelo, tenían dificultades para asimilar las exclusiones que el sorteo puede implicar, porque algunas personas, por su rol en la comunidad o por ser la más afectadas, tenían que estar presentes. El sorteo puede ser visto como arbitrario en determinados contextos que ya cuentan con una tradición de participación territorial.

Otra readaptación del modelo que pudimos ver tiene que ver con la función de las etapas de formación y de deliberación. En ninguna de las asambleas se pensó la formación como para brindar a los participantes posiciones o soluciones contrapuestas (como ocurre en las asambleas sobre temas controvertidos, como la Convención Ciudadana sobre la Eutanasia en Francia). En cambio, la formación se ocupó de plantear desafíos científicos y prácticos de la crisis climática entendida localmente. También incluyó entre los oradores en el rol de expertos a varios funcionarios de las áreas de gobierno. Esto resultó en que el conflicto estuviera más presente en la etapa de formación que en la etapa de deliberación, ya que los participantes interpellaron más a los funcionarios en busca de respuestas que lo que contrapusieron argumentos entre sí. De hecho, durante la deliberación, predominó el consenso y el acuerdo, porque los aportes de los asambleístas iban generalmente en la dirección de matizar y agregar información y no en la de presentar argumentos contrarios.

Otra diferencia respecto del modelo que se pudo ver en la práctica de las asambleas fue su menor orientación hacia el futuro o el largo plazo. Las discusiones giraron en torno a problemas inmediatos y urgentes, que no pueden esperar, como el problema de la basura que genera inundaciones en la zona de manglares cuando sube la marea

en Buenventura. La relación entre problemas que son apremiantes y la convocatoria a las personas más afectadas están relacionados y son ambos característicos de nuestra tradición participativa.

No obstante, las distorsiones respecto del modelo, la deliberación funcionó. Los participantes ganaron nuevos conocimientos, se sintieron incluidos y reconocidos y no percibieron fuertes barreras para su participación. De acuerdo con las encuestas de entrada y de salida, aumentaron claramente su conciencia respecto al riesgo climáticos en el presente y futuro cercano, así como su compromiso con los problemas de la ciudad, y haber participado en la asamblea impactó sobre sus propias opiniones. La conclusión que podemos sacar es que vale la pena reapropiarse del modelo, siempre y cuando se tengan en cuenta las especificidades del contexto, lo que en América Latina implicaría sin dudas repensar el vínculo con las organizaciones del territorio y los activistas, invertir recursos en mejorar los censos y buscar las formas de involucrar a la ciudadanía en general en algún momento del proceso de las asambleas.

### **3. ¿Qué puede hacer la IA por la deliberación?**

Como en casi todos los ámbitos de la vida individual y social, el desarrollo vertiginoso de la Inteligencia Artificial permite hoy en día contar con nuevas herramientas para mejorar o potenciar la participación y la deliberación ciudadana. En estos últimos años aparecieron muchas nuevas plataformas diseñadas especialmente para fortalecer aspectos centrales de la deliberación democrática.

De acuerdo con las teorías más aceptadas (Habermas, 2005; Cohen, 2007; Fishkin, 1991) la deliberación supone un conjunto de características como su carácter inclusivo, informado y argumentado y orientado al consenso y al bien común. En efecto, en primer lugar, las teorías coinciden en que una verdadera deliberación es inclusiva: no puede haber exclusiones explícitas, pero se debe intentar también que no se den “exclusiones internas”, tal como las conceptualizó Young (2000). En segundo lugar, la deliberación supone el intercambio de argumentos, es decir, de informaciones y razones, que se basan en evidencia y que buscan convencer al otro sin manipular sus preferencias con promesas o amenazas (Elster, 2000; Chambers, 2018). En tercer lugar, la deliberación supone la orientación al consenso, la búsqueda cooperativa de un acuerdo. Aunque muchas teorías deliberativas reconocen un lugar para el conflicto (Manin, 2011; Mouffe, 2007), recordemos que la base de la deliberación es para Habermas la acción comunicativa, un tipo de acción orientada al entendimiento (Habermas, 1999). En todo caso, las situaciones en las que las personas no están dispuestas a dejarse convencer por la “coacción sin coacción del mejor argumento” no podrían ser deliberativas en sentido estricto. La evaluación de la calidad de la deliberación considerando estas dimensiones se ha convertido en todo un terreno de producción científica, con el Discourse Quality Index (DQI- Índice de Calidad

del Discurso) y otros esfuerzos similares (Steenbergen et al., 2003; Stromer-Galley, 2007; Himmelroos, 2017; Knobloch et al. 2013).

La IA puede ser una buena herramienta para mejorar la deliberación en estos tres aspectos o requisitos esenciales: la inclusión, la calidad de la información y la orientación a la generación de consensos. La posibilidad de permitir discusiones multilingües o de ofrecer el acceso de la ciudadanía a debates complejos en un lenguaje claro mejora la inclusión. La capacidad de las IA para sintetizar grandes cantidades de información necesarias para la deliberación puede optimizar el aspecto epistémico. Estas dos últimas funciones, por ejemplo, las cumple la plataforma Panoramic, que apunta a transformar debates complejos en información accesible de fuentes fiables. Panoramic es una inteligencia artificial desarrollada por Make.org que apoyó a la Convención Ciudadana sobre el Final de la Vida en colaboración con el Consejo Económico, Social y Ambiental de Francia (CESE), haciendo que las deliberaciones y conclusiones de los participantes ciudadanos fueran accesibles tanto para el público en general como para los parlamentarios. La plataforma emplea IA generativa para recuperar información relevante de una base de datos cuidadosamente seleccionada de fuentes confiables, que incluye documentos verificados, videos y grabaciones de audio transcritas. Los usuarios pueden interactuar con la plataforma haciendo preguntas y recibiendo respuestas sin tener que navegar entre una extensa documentación<sup>5</sup>.

La IA también puede sintetizar grandes cantidades de aportes de la ciudadanía, crear resúmenes, etiquetas y establecer patrones. GoVocal<sup>6</sup>, por ejemplo, es una plataforma que colabora con el procesamiento y análisis de las contribuciones que hace la ciudadanía y que de otro modo sería muy difícil de absorber cuando los volúmenes son significativos. La función en este caso es agrupar ideas similares, etiquetar, clasificar por sentimientos. En última instancia, lo que predomina es el aspecto cuantitativo del procesamiento de datos, de modo que el aporte principal para la deliberación es la posibilidad de incluir (aunque de modo procesado, indirecto) a más personas en la discusión de un problema.

Esta idea de escalabilidad es precisamente la que Hélène Landemore (2023) destaca como el principal aporte de la IA a la deliberación de masas: la autora sugiere que sería pensable, por ejemplo, establecer una multiplicidad de asambleas rotativas seleccionadas al azar (mini-públicos) y aprovechar las herramientas de IA para sintetizar y conectar los debates de grupos simultáneos.

Ahora bien, en ninguna de las funcionalidades que hemos mencionado (traducción, síntesis, etiquetado), la Inteligencia Artificial es protagonista del proceso deliberativo

---

<sup>5</sup> Entrevista con María Tazi (Make.org), 26/05/2025. Ver: <https://panoramic.make.org/partner/cese/event/convention-citoyenne-sur-la-fin-de-vie/panoramic>

<sup>6</sup> Ver: <https://www.govocal.com/>.



como moderadora/facilitadora ni como participante. Sin embargo, existen también plataformas que apuntan a producir consensos en contextos de polarización o utilidades de IA generativa que pueden ampliar la diversidad discursiva. Y en estos casos, la IA es el algoritmo de la deliberación, la que permite que los argumentos emerjan o no emerjan. Alnemr (2020) estudió, por ejemplo, el caso de Sophie, un facilitador artificial de deliberaciones, que se diseñó en base a las teorías deliberativas y observó que lograba aumentar el intercambio argumentativo, aunque entendido como la longitud de las contribuciones. No, obstante, al mismo tiempo, advirtió que los algoritmos tienden a imponer una preferencia por un lenguaje “racionalizado” y una gramática argumentativa que excluye usos más creativos o diversos, como el storytelling. Podría decirse que se mejora el carácter argumentativo al mismo tiempo que se limita el carácter inclusivo de la deliberación<sup>7</sup>.

Los usos más interesantes de la IA en la deliberación, sin embargo, son los que proponen las plataformas pensadas para reducir la polarización y producir acuerdos racionalmente motivados entre los participantes. El caso de la llamada “Habermas Machine” (Tessler et al. 2024), todavía en etapa experimental, es el más desarrollado en este sentido. La Habermas Machine puede concebirse como un actor moderador, facilitador, que participa de la discusión: se trata de una IA generativa basada en modelos de lenguaje grande (LLMs) que crea opiniones o statements colectivos, generando declaraciones de grupo de forma iterativa, a partir de las opiniones y críticas de los usuarios individuales. El propósito es producir declaraciones con el mayor acuerdo posible y el máximo respecto de las minorías. El proceso deliberativo funciona en varias etapas: 1. Primero, en base a una pregunta, los participantes deben escribir de manera individual un breve párrafo con su opinión y justificación; 2. Luego, la HM crea las declaraciones del grupo iniciales, y un modelo de recompensa personalizado o PRM les pone un puntaje en función de la predicción sobre las preferencias de cada participante individual; 3. Enseguida, los participantes mismos evalúan cada declaración del grupo y su calidad general y las clasifican por su grado de acuerdo con las mismas; 4. La declaración de grupo que logra la mejor calificación (mediante una ranked-choice election) es enviada al grupo; 5. Cada participante produce críticas individuales a esta declaración ganadora; 6. Luego, la HM utiliza esas críticas (junto con la información previa) para generar un nuevo conjunto de declaraciones grupales revisadas; 7. Los participantes vuelven a evaluar y clasificar estas declaraciones revisadas; 8. Finalmente, los participantes que deben indicar cuál de las declaraciones ganadoras (la inicial o la revisada) prefieren; 9. El

<sup>7</sup> En el rol de la IA como facilitadora y moderadora se destaca Plataforma de Deliberación Online de Stanford que apunta a manejar discusiones sincrónicas basadas en video en pequeños grupos (de aproximadamente diez personas cada uno), estableciendo tiempos de palabra, incentivando a los participantes que no hablan, interviniendo cuando se pierde la civilidad en el discurso y ayudando a identificar dos preguntas centrales para compartir con otros grupos deliberativos (Fishkin, 2025). Aunque tiene un rol bastante activo en producir la deliberación y los usuarios la han calificado mejor que a la moderación humana, el argumento en defensa de esta aplicación es también la escalabilidad de los mini-públicos.

proceso termina con una encuesta en la que los participantes responden sobre cómo la deliberación afectó sus puntos de vista.

De acuerdo con los autores (Tessler et al. 2024), la HM fue testeada en experimentos con más de 5000 participantes del Reino Unido y se pudo observar que las declaraciones de grupo generadas por la IA fueron consistentemente preferidas por los miembros del grupo sobre las escritas por mediadores humanos y, sobre todo, que la deliberación mediada por la IA redujo la división dentro de los grupos, llevando a los participantes a converger hacia una posición común sobre el tema después de la deliberación, lo cual no sucedió cuando los participantes intercambiaron puntos de vista directamente sin mediación. Además, las declaraciones creadas por la HM fueron mejor calificadas también por jueces externos en cuanto a calidad, claridad, informatividad y percepción de imparcialidad y pudieron incorporar mejor las críticas minoritarias, sobreponderándolas en las declaraciones revisadas.

¿Qué es lo que hace, en definitiva, la HM? Una declaración de grupo que resulta de un compromiso, una síntesis que incorpora elementos de las perspectivas mayoritarias (el tema general, la dirección principal) y minoritarias (matices, preocupaciones, puntos disidentes específicos) de una manera que maximiza la aprobación de todo el grupo. Aunque esto puede ser muy útil, siguiendo las teorías deliberativas, generar una opinión de compromiso como punto medio entre opiniones existentes no es lo mismo que llegar a una conclusión colectiva genuinamente nueva, que puede ser totalmente distinta a las opiniones iniciales. Es fácil recordar el clásico del cine *12 Angry Men* (1957, Sidney Lumet), en el que, sin spoilear, las opiniones iniciales de los miembros del jurado cuentan poco para la conclusión a la que llegarán. La HM es efectiva para reducir la división y encontrar un punto de acuerdo entre las opiniones existentes, pero lo hace a través de la creación de un compromiso o síntesis ampliamente aceptable para el grupo. Aun cuando esta declaración sea novedosa en su formulación o combinación, surge de la combinación ponderada de las posturas iniciales y sus críticas. La deliberación humana tiene idealmente la capacidad de ir más allá de una síntesis (generar una transformación genuina de la comprensión o llevar a ideas o enfoques completamente nuevos que surgen del diálogo, a la reconsideración de valores, o a la exploración de posibilidades no contempladas inicialmente). Podría decirse que incluso una herramienta tan avanzada y diseñada para mejorar la deliberación como la HM mantiene una perspectiva agregativa (sumar opiniones, promediarlas) que transformativa<sup>8</sup>.

La plataforma Pol.is se diseñó también para descubrir consensos, especialmente en contextos de polarización, y es mucho más sencilla y menos sofisticada, que la HM. Para empezar, no es una IA generativa, de modo que su carácter en última

---

<sup>8</sup> Elster (2001) fue muy claro con su clasificación de formas de tomar decisiones: votar (agregar preferencias), negociar (tergiversar preferencias) y argumentar (transformar preferencias), subrayando el aspecto cualitativo no agregativo de la deliberación.

instancia agregativo es más fuerte que el de la HM. Esta plataforma se hizo célebre por su utilización para encontrar una salida frente al conflicto que planteaba la entrada de Uber en Taiwán. Fue creada por el gobierno taiwanés como respuesta al movimiento de los Girasoles, luego de nombrar a una de sus líderes, Audrey Tang, como Ministra de Asuntos digitales (Frenkiel, 2017). En 2015–2016, el gobierno de Taiwán, a través de su mecanismo participativo vTaiwan, utilizó Pol.is para abordar una creciente controversia entre conductores de taxis tradicionales, que protestaban contra la competencia “desleal” de Uber y usuarios y defensores de Uber, que valoraban su flexibilidad y conveniencia. Se invitó a ciudadanos, conductores de taxis, representantes de Uber y expertos a participar en un debate digital abierto en la plataforma Pol.is. Hubo 1.737 participantes, 47.539 votos y 196 comentarios (Tseng, 2022). Primero, Pol.is agrupó a los participantes por patrones de acuerdo/desacuerdo; luego, un grupo de trabajo identificó a los interesados para invitarlos a una consulta presencial con representantes del gobierno taiwanés; en esta reunión se presentaron los resultados de la consulta y se facilitó la discusión. Gracias a este proceso, se identificaron zonas de convergencia o acuerdo inesperadas, como la necesidad de igualdad de condiciones para todos los proveedores de transporte. Finalmente, el Ministerio de Transporte redactó una propuesta de regulación híbrida, que permitía a Uber operar legalmente bajo ciertas condiciones (por ejemplo, uso de autos con licencia profesional).

Este caso exitoso hizo que Pol.is se fuera haciendo conocida en otros lugares del mundo<sup>9</sup>. ¿En qué consiste la propuesta de Pol-is? Un debate en Pol.is comienza con una pregunta y una serie de comentarios semilla. Las/os usuarias/os leen statements (se les presentan de un modo semi-aleatorio) y pueden votar: acuerdo/desacuerdo/paso. También pueden agregar nuevos comentarios (siempre en respuesta a la pregunta inicial). La plataforma permite generar visualizaciones de grupos de opinión e identifica cuáles son los comentarios que podrían producir mayor consenso entre los grupos. Para ilustrar el funcionamiento, podemos recurrir a una sesión de experimentación con Pol.is que tuvo lugar durante la Participedia Summer School 2025<sup>10</sup> para analizar en qué medida la herramienta resultaba útil para encontrar puntos de consenso. En esta ocasión se experimentó con dos debates creados en Pol.is:

- 1) Dado el impacto negativo de las redes sociales en la salud mental de niños, niñas

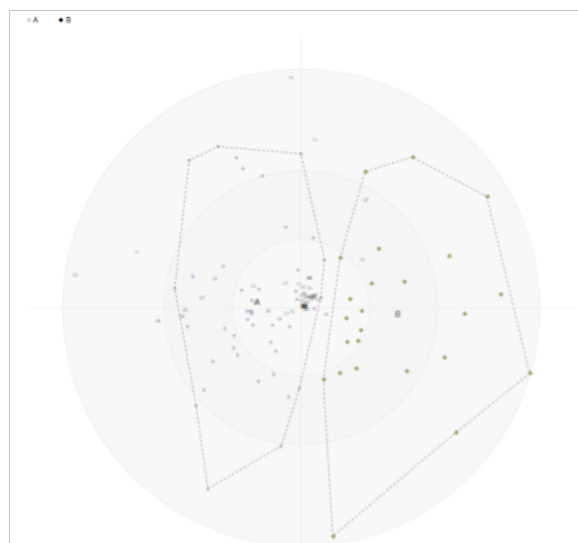
<sup>9</sup> En la región, Pol.is se usó, por ejemplo, en el marco del referéndum nacional de 2021 en Uruguay en el que se votaba la Ley de Urgente Consideración (LUC) —un extenso proyecto impulsado por el nuevo gobierno que incluía más de 500 artículos sobre seguridad, educación y otros temas. Un equipo de la Universidad de la República lanzó un debate con Pol.is para promover una discusión más profunda que el simple “sí o no”. Participaron 16.499 personas, que emitieron casi 300.000 votos. Los resultados mostraron que, aunque la seguridad pública fue el eje más polarizante, surgieron consensos inesperados en otros temas que podrían servir como puentes entre grupos con posiciones opuestas.

<sup>10</sup> La autora agradece a Paolo Spada por sus comentarios para organizar la sesión de experimentación que inspiró este artículo, así como a la comunidad de People Powered y especialmente a los miembros del equipo organizador y participantes de la Participedia Summer School 2025.

y adolescentes, ¿deberían los gobiernos restringir o regular su uso entre los menores? [Given the harmful effects of social media on the mental health of children and adolescents, should governments restrict or regulate its use among minors?]<sup>11</sup> y 2) Dado el impacto ambiental de la inteligencia artificial —incluidas las altas emisiones de carbono y el importante consumo de agua de los centros de datos—, ¿deberíamos limitar el desarrollo de nuevas aplicaciones de IA o su uso público? [Given the environmental impact of artificial intelligence — including high carbon emissions and significant water consumption from data centers — should we limit the development of new AI applications or their public use?]<sup>12</sup>.

En el primer debate se registraron 95 participantes, 1713 votos (con un promedio de 18 votos por participantes) y 35 participantes hicieron un total de 51 comentarios. Pol.is analizó los comportamientos de los participantes y concluyó que había dos grupos de opinión. El grupo A, más bien contrario a las regulaciones por distintos motivos (como que la Big Tech de todos modos sortean las normativas, o la sensibilidad de los datos personales compartidos, o la preferencia por la educación de las niñas, niños y adolescentes por sobre las prohibiciones) y el grupo B, más bien a favor de la regulación (porque las Big Tech no tienen incentivos para auto-regularse, o porque la regulación para los menores de edad no debería dejarse en manos de los padres, o porque hay algunos contenidos que sería bueno restringir).

**Imagen 1.** Visualización de Grupos de Opinión generados por Pol.is, debate 1



Fuente: elaboración propia

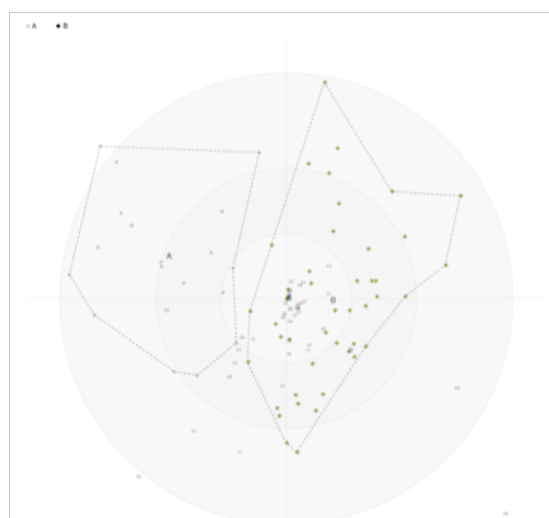
<sup>11</sup> <https://pol.is/4hvenmetdz>

<sup>12</sup> <https://pol.is/4a3abrmibw>

Pol.is también reconoció la afirmación más divisiva: “Las regulaciones gubernamentales suelen basarse en métodos intrusivos de verificación de edad que amenazan la privacidad y la seguridad de los datos”, lo que puede deberse a que se trata de un comentario que va en una dirección que impide el compromiso. Pero, sobre todo, identificó lo que se llama “declaraciones de consenso”. Las dos declaraciones más consensuales fueron: “Los gobiernos también deberían invertir en medidas educativas para ayudar a los padres a regular las actividades de sus hijos en las redes sociales” y “Las empresas tecnológicas no tienen incentivos para autorregularse. Es necesaria la acción gubernamental para limitar los diseños adictivos y proteger a los usuarios vulnerables”<sup>13</sup>. El resultado podría ser una declaración final que vaya en la dirección de regular, pero acompañando con concientización y educación. Algo similar a lo que ocurre con la HM –aunque Pol.is no genera nuevas declaraciones– se podría imaginar como una conclusión de compromiso, que contenga algo de las dos posiciones.

En el segundo debate, se registraron 86 participantes, 1489 votos (con un promedio de 17,31 votos por participantes) y 36 participantes hicieron un total de 48 comentarios. En este caso, el grupo A estuvo caracterizado por una tendencia a rechazar las restricciones en los usos y desarrollos de IA (con argumentos como que podría impedir los avances en medicina, mientras que el grupo B estuvo más a favor de regular y establecer límites en el uso, especialmente en áreas no críticas o de entretenimiento.

**Imagen 2.** Visualización de Grupos de Opinión generados por Pol.is, debate 2



Fuente: elaboración propia

<sup>13</sup> La plataforma genera un Reporte una vez que ha habido suficientes votos y comentarios; el link del reporte para este debate es: <https://pol.is/4hvenmetdz>.

En este segundo debate, Pol.is identificó como las dos declaraciones consensuales principales a las siguientes: “Deberían incluirse más campañas de concientización en los sitios web de inteligencia artificial sobre las consecuencias ambientales de su uso” y “La tecnología siempre avanza mucho más rápido que la regulación. Se siente como un objetivo en constante movimiento, pero eso no significa que no debamos intentarlo”<sup>14</sup>. De acuerdo con la plataforma, podría haber consenso en regular el desarrollo de la IA como el de cualquier otra industria con impacto ambiental y en producir campañas de concientización sobre sus efectos en los sitios web de las diferentes aplicaciones.

La sesión de experimentación sirvió para sacar algunas conclusiones preliminares sobre el uso de Pol.is en la deliberación. En primer lugar, el tipo de operación que hace Pol.is con los aportes de los usuarios es, al igual que el que hace la Habermas Machine, en última instancia agregativo, porque se basa en el análisis de los votos que recibe cada declaración y en patrones de votación para crear grupos afines. El objetivo final es identificar las declaraciones que más podrían unir a los grupos polares, apelando a una suerte de compromiso o síntesis entre las posiciones. Más aún, Pol.is no propone esta síntesis, sino que la deja en manos de quienes la estén utilizando como herramienta para un debate. Si bien las áreas de consenso representaban adecuadamente las posiciones del grupo de participantes, el resultado es incompleto y se requiere de un salto para poder decidir en función de la plataforma. En este sentido es útil para las/os decisoras/os políticas/os en la búsqueda de información, pero no tanto para quienes deliberan<sup>15</sup>.

En segundo lugar, los participantes no pueden hacer comentarios a las declaraciones, sino solo votar sobre su acuerdo/desacuerdo y, en todo caso, proponer una nueva declaración, pero siempre en respuesta a la pregunta inicial. Esto significa que no se generan cadenas de respuesta y diálogo, lo que se suele llamar en la deliberación en línea “profundidad” de la conversación (Borge Bravo, Balcells y Padró-Solanet, 2019). Incluso, las declaraciones se muestran a los usuarios de modo semi-aleatorio, es decir, en función de un algoritmo que combina el azar con el objetivo de mostrar más las declaraciones con potencial consensual. Sobre todo, a los participantes de la sesión de experimentación les resultó incómodo no poder ver la totalidad de los argumentos. De acuerdo con los intercambios que se dieron en la sesión, esta característica de Pol.is les daba una sensación de sesgo en la información, de no

---

<sup>14</sup> El link al reporte para el segundo debate es: <https://pol.is/4a3abrmibw>

<sup>15</sup> Es posible pensar que Pol.is sigue siendo una herramienta útil para potenciar una deliberación presencial, como uno de sus momentos, pero no para reemplazarla. Frenkiel y Delorme (2025) desarrollan este argumento con respecto al uso de Pol.is en el marco de una asamblea ciudadana o mini-público organizado por la Universidad de París-Est Créteil. Pol.is sirvió en ese contexto para: introducir nuevos temas y preparar a los participantes antes de las sesiones de deliberación presencial; facilitar que los participantes descubrieran las posiciones e intuiciones de los demás sobre el tema, ayudando a desarrollar una comprensión compartida de los problemas clave; proporcionar una visión general de los principales puntos de vista.

estar viendo el debate completo y, sobre todo, de no acceder a las posiciones más “conflictivas”.

Curiosamente, otras experiencias con la plataforma Pol.is parecen haber ido en un sentido contrario al buscado. En el marco del proyecto *Democratic Odyssey* mencionado más arriba, una campaña colaborativa y descentralizada que busca institucionalizar una asamblea ciudadana permanente e itinerante de los pueblos en Europa y que realizó una primera experiencia piloto en 2024–2025, comenzando en Atenas, pasando por Florencia y llegando a Viena, se utilizó Pol.is para algunos intercambios. En la asamblea de Florencia, se dio la situación de que, al ver los participantes que podían participar de forma anónima, algo que Pol.is habilita, la conversación se volvió más violenta y polarizada a través de Pol.is que en las deliberaciones presenciales<sup>16</sup>. Las discusiones abordaron el tema de la inmigración, las potenciales limitaciones y los derechos de los migrantes, su relación con el mercado laboral y los atentados terroristas, y, lo que cara a cara de discutía con mayor civilidad y puntos de acuerdo, cuando pasó a Pol.is se transformó en la oportunidad para comentarios despectivos e irreflexivos.

En todo caso, hasta el presente la promesa de una IA que colabora a despolarizar la deliberación no se estaría cumpliendo. No obstante, hay otro rol que puede tener la IA generativa que se revela probablemente como más enriquecedor. Volvamos a la sesión de experimentación que tuvo lugar en la *Participedia Summer School*. Una segunda etapa del taller proponía lo siguiente: elegir un tema divisivo (en este caso elegimos la eutanasia) y pensar colectivamente un conjunto de argumentos a favor y un conjunto de argumentos en contra.

La presentación de argumentos a favor y en contra forma parte también del corpus de las teorías deliberativas, aunque no siempre se le presta tanta atención. Bernard Manin (2011) enfatizó la importancia que tiene lo que llamó “debate contradictorio” para la deliberación, inspirado en el modelo de las asambleas de la antigua Atenas. En Atenas, los oradores debían persuadir a la asamblea exponiendo razones a favor de una postura y refutando la contraria. Existían incluso instituciones específicamente orientadas a este tipo de confrontación argumentativa, como la de los nomotetas (nomothetēs), ya que se consideraba que podía ocurrir en una deliberación que nadie tomara espontáneamente la palabra para esgrimir los argumentos contrarios, aunque estos debían estar presentes. Para derogar una ley, por ejemplo, se requería que algunos ciudadanos cumplieran el rol de defenderla frente a la asamblea. Para Manin, es importante garantizar institucionalmente la exposición de argumentos opuestos porque contribuye a reducir la tendencia natural al conformismo (a no contradecir) y garantiza un tratamiento más respetuoso hacia las minorías.

<sup>16</sup> Entrevista con Irene Alonso, implementadora de *Democratic Odyssey*, 31/07/2025.

En la sesión de experimentación, entonces, relevamos entre los participantes distintos argumentos para llegar a un listado de argumentos a favor y en contra de la eutanasia. Por ejemplo, a favor: es un derecho decidir sobre el propio cuerpo; evita el sufrimiento físico y psicológico extremo e irreversible cuando los cuidados paliativos no son suficientes; evita intervenciones médicas inútiles y el gasto que implican; libera del peso económico y psicológico a los familiares. En contra: está prohibido por mi religión; los diagnósticos médicos pueden ser equivocados; la misión principal de la medicina es preservar la vida y aliviar el sufrimiento y no generar la muerte. Luego de este debate, le pedimos a IA generativas de uso cotidiano como *ChatGPT*, *Gemini*, *Grok* y *Deepseek*, que nos presentaran argumentos a favor y en contra. El objetivo fue evaluar si las IA sugerían argumentos que no se le hubieran ocurrido al público presente mientras duraba la deliberación. Imaginamos que la IA es un participante más, una persona ficticia, que puede traer nuevos argumentos a la discusión y pudimos constatar que este uso sencillo de la IA disponible favorece un aspecto central de la deliberación que es la diversidad discursiva. Surgieron argumentos que el público no había considerado, como las posibles presiones a las que podrían verse sometidas las personas muy mayores o con enfermedades terminales para no ser una carga para sus familias, o la presión sobre las familias en contextos de grandes desigualdades económicas y gastos médicos elevados. Los participantes de la sesión consideraron que este tipo de empleo de la IA podía ser interesante para complementar los argumentos presentes en la discusión y permitir una mayor diversidad de puntos de vista.

La conclusión- provisoria- que podemos sacar es que por el momento el potencial de la IA como participante o facilitadora (y no como mera herramienta accesoria) en la deliberación resulta débil cuando se trata de producir consensos y reducir la polarización, mientras que su potencial para asegurar una mejor inclusión de puntos de vista puede ser un camino a explorar.

Dicho esto, hay que considerar el problema de la opacidad de los algoritmos, incluso en los casos en los que se trata de algoritmos creados especialmente para foros deliberativos y participativos (no estamos hablando aquí del problema de la discusión pública en las redes sociales que es un capítulo aparte, mucho más problemático). En el caso de Pol.is, los usuarios no saben la razón de que se les muestren algunos argumentos en lugar de otros ni pueden opinar sobre ello. Como proponen Almeida, Fabrino Mendonça y Filgueiras (2025), los algoritmos deben ser pensados como instituciones: son creaciones humanas que consisten en normas y reglas (formales o informales) relacionadas con la toma de decisiones colectivas y que moldean el comportamiento de los actores en diversas situaciones. Los sistemas de recomendación influyen en lo que vemos, pensamos y decidimos, creando atajos cognitivos, pero también moldeando ideas y decisiones. Así, los algoritmos pueden reproducir estructuras sociales basadas en relaciones de poder desiguales, como se evidencia en los sesgos raciales de muchos softwares de aprendizaje automático y en lo que se suele entender como “discriminación algorítmica” (Iturmedi Rubia, 2023). Sobre todo, los



algoritmos carecen de los dos pilares principales de la legitimación democrática: la autorización y la rendición de cuentas; de allí que pensar la democratización de la gobernanza algorítmica es imprescindible antes de darle un rol muy importante a la IA en la deliberación. Esto valdría para las herramientas de código abierto que hemos mencionado, del tipo HM o Pol.is, pero muy especialmente para las IA generativas de uso masivo que analizamos en el rol de persona ficticia que amplía la diversidad discursiva. A priori, estas inteligencias artificiales no están entrenadas con datos y perspectivas de minorías culturales y del Sur Global y, por ejemplo, la mirada de las comunidades indígenas o pueblos originarios no aparece nunca en primer lugar (y esta era una mirada particularmente relevante en la sesión de experimentación mencionada). Además, es importante tener en cuenta que los algoritmos suelen ser conservadores, es decir, predicen en función de la hipótesis de que nuestro futuro será una reproducción de nuestro pasado (Innerarity, 2025).

Ninguna IA “construye consenso” como lo hacen los humanos. La IA puede: ayudar a reducir la complejidad, identificar patrones de convergencia y sugerir redacciones más consensuales (con la lógica del compromiso entre posiciones). En términos de construcción de consensos, el aporte de IA sigue siendo agregativo (sumar opiniones, no transformarlas), de modo que lo humano de la deliberación sigue siendo irremplazable. En términos de inclusión, la IA puede aportar a la diversidad discursiva, siempre que se apunte a construir herramientas con perspectiva crítica y decolonial.

Pero la acción humana tiene un carácter impredecible (Arendt, 2004) que la IA no ha podido imitar. Y es precisamente en la deliberación donde existe la posibilidad de que surja lo nuevo y lo inesperado ya que la naturaleza de la misma está, justamente, en la posibilidad de cambiar de opinión.

#### 4. Reflexiones finales

En contextos democráticos marcados por la polarización y la desconfianza, impulsar la deliberación ciudadana y la generación de consensos parece ser una apuesta productiva. Tanto las asambleas ciudadanas con participantes seleccionados por sorteo como las herramientas de inteligencia artificial están en el centro agenda pública y académica como medios posibles para mejorar la deliberación democrática. Sin embargo, su potencial depende de los contextos sociales y políticos en que se insertan.

En América Latina, la reapropiación del modelo de las asambleas ciudadanas muestra que la deliberación puede adaptarse a tradiciones participativas más inclusivas y territorializadas, siempre que se reconozcan las particularidades locales y se fortalezcan las capacidades institucionales.

En el caso de la inteligencia artificial, los avances más promisorios no se encuentran en su capacidad para producir consensos, sino en su posibilidad de ampliar la diversidad discursiva y favorecer una participación más informada, siempre considerando el desafío de un entrenamiento que incluya las perspectivas y culturas del Sur Global. Esto significa que es imprescindible tener en cuenta los riesgos que la literatura sobre IA viene señalando: los sesgos algorítmicos, especialmente raciales y de género (López Flores, 2022; Iturmedi Rubia, 2023); la falta de transparencia o la opacidad algorítmica (Alnemr, 2020) y la delegación del juicio, implicando la aceptación de los marcos conceptuales y los atajos deliberativos que ofrece la IA (Duberry, 2022). Si consideramos el terreno más amplio de las redes sociales y la comunicación digital, es decir, por fuera de las plataformas creadas especialmente para la deliberación y la participación, los riesgos también aumentan: la privatización del espacio público y los intereses comerciales de las empresas (Lewis et al., 2023); la información engañosa pero verosímil, intencional o no, y el uso de *deep fakes* para generar desinformación y manipulación política (Jungherr y Schroeder, 2023; Yessimova, y Shevyakova, 2024); e incluso el escepticismo ciudadano que podría generar un nuevo tipo de brecha digital (Jungherr y Rauchfleisch, 2025).

En última instancia, la deliberación democrática continúa siendo una práctica profundamente humana: requiere de apertura, empatía y disposición al cambio. Las tecnologías y los nuevos formatos deliberativos pueden potenciarla, pero no sustituir el carácter transformador e imprevisible de la interacción entre los ciudadanos.

Los ensayos y los esfuerzos por revitalizar la conversación democrática en tiempos de incertidumbre, desinformación y polarización, articulando los mundos humano y tecnológico, los modelos y los contextos siguen siendo nuestra mejor alternativa.

## Referencias

- Almeida, V., Fabrino Mendonça, R. y Filgueiras, F. (2025). *Thinking of algorithms as institutions. Communications of the ACM*, 68(1). <https://doi.org/10.1145/3680411>
- Alnemr, N. (2020). Emancipation cannot be programmed: Blind spots of algorithmic facilitation in online deliberation. *Contemporary Politics*, 26(5), 531–552.
- Arendt, H. (2004). *La condición humana*. Buenos Aires: Paidós.
- Bächtiger, A. y Dryzek, J. (2024). *Deliberative democracy for diabolical times: Confronting populism, extremism, denial, and authoritarianism*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009261845>
- Bennett, W. L. y Kneuer, M. (2024). Communication and democratic erosion: The rise of illiberal public spheres. *European Journal of Communication*, 39(2), 177–196. <https://doi.org/10.1177/02673231231217378>
- Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), 5–19.
- Borge Bravo, R., Balcells, J. y Padró-Solanet, A. (2019). Platform politics in Europe. A model for the analysis of online citizen deliberation: Barcelona case study. *International Journal of Communication*, 13, 25.
- Camarells Queralt, G. (2023). Asambleas ciudadanas y reformas constitucionales en Islandia e Irlanda: sorteo y deliberación como instrumentos de profundización democrática. *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, (88), 7–21. <https://doi.org/10.6018/daimon.428891>
- Cervellini, S., Adams, K., Rodrigues, M. y Sendretti, L. (2024). Citizens' assemblies in Brazil: An analysis of the role of mini-publics on building democratic participatory climate public policies. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*. <https://doi.org/10.1080/13511610.2024.2369907>
- Chambers, S. (2018). The philosophic origins of deliberative ideals. En A. Bächtiger et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford University Press.
- Cohen, J. (2007). Deliberación y legitimidad democrática. *Cuaderno Gris*, (9).
- Courant, D. (2020). Des mini-publics délibératifs pour sauver le climat ? Analyses empiriques de l'Assemblée citoyenne irlandaise et de la Convention citoyenne française. *Archives de philosophie du droit*, 62(1), 485–507.
- Curato, N., Farrel, D., Geissel, B. et al. (2021). *Deliberative mini-publics: Core design features*. Bristol University Press.

- Curato, N., Smith, G. y Willis, R. (2024). *Deliberative democracy and climate change: Exploring the potential of climate assemblies in the Global South*. Strömsborg: International IDEA. <https://doi.org/10.31752/idea.2024.34>
- Curato, N., Dryzek, J. S., Levai, D., Mellier, C., Ross, M. y Wilson, R. (2025). Where next for global climate deliberation: From proof of concept to a role in transformation. *Earth System Governance*, 25, 100280. <https://doi.org/10.1016/j.esg.2025.100280>
- Cousins, J. B., & Whitmore, E. (1998). Framing Participatory Evaluation. En *New Directions for Evaluation*, (80), 5–23. Jossey-Bass Publishers.
- Della Porta, D. (2017). *Democracias*. Buenos Aires: Prometeo.
- Dryzek, J., Bächtiger, A. et al. (2019). The crisis of democracy and the science of deliberation. *Science*, 363, 1144–1146. <https://doi.org/10.1126/science.aaw2694>
- Duberry, J. (2022). *Artificial intelligence and democracy*. Edward Elgar Publishing.
- Elster, J. (2001) [1998]. *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- European Alternatives. (2025). *Democracy is a collective act of care* (Issue 10). European Alternatives.
- Farrell, D. M., Suiter, J. y Harris, C. (2018). ‘Systematizing’ constitutional deliberation: The 2016–18 citizens’ assembly in Ireland. *Irish Political Studies*, 34(1), 113–123. <https://doi.org/10.1080/07907184.2018.1534832>
- Farrell, D. M. (2020). Deliberative mini-publics and referendums: The Irish case. *Journal of Representative Democracy*, 59(1), 55–73.
- Fernández-Martínez, J. L., Font, J. y Wojcieszak, M. (2023). Do citizens’ assemblies influence public policy? Exploring the conditions for policy impact in deliberative mini-publics. *Policy Studies*, 44(5), 678–696. <https://doi.org/10.1080/01442872.2022.2035045>
- Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and deliberation: New directions for democratic reform*. Yale University Press.
- Fishkin, J. S. (2025). *Can deliberation cure the ills of democracy?* Oxford University Press.
- Fishkin, J., Siu, A., Diamond, L. y Bradburn, N. (2021). Is deliberation an antidote to extreme partisan polarization? Reflections on “America in One Room.” *American Political Science Review*, 115(4), 1464–1481. <https://doi.org/10.1017/S0003055421000642>
- Frenkiel, É. (2017). Hacker la démocratie taïwanaise: Audrey Tang et la réinvention de la politique. *Participations*, 17, 121–153.

- Frenkiel, É. y Delorme, C. (2025). Boosting, not replacing: Online deliberation tools in a face-to-face student citizens' assembly. *Recherches en Communication*, 56. <https://doi.org/10.14428/rec.v56i.78543>
- Gastil, J. y Wright, E. O. (2019). *Legislature by lot: Transformative designs for deliberative governance*. Londres: Verso Books.
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press.
- Habermas, J. (1999) [1981]. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.
- Habermas, J. (2005) [1992]. *Facticidad y validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- Himmelroos, S. (2017). Discourse quality in deliberative citizen forums – A comparison of four deliberative mini-publics. *Journal of Public Deliberation*, 13(1), Artículo 3.
- Ingham, S. y Levin, I. (2018). Effects of exposure to deliberative mini-public conclusions on public opinion. *American Political Science Review*.
- Innerarity, D. (2025). *Una teoría crítica de la inteligencia artificial*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Iturmendi Rubia, J. M. (2023). Algorithmic discrimination and its impact on human dignity and human rights: Special reference to immigrants. *Deusto Journal of Human Rights*, 12, 257–284. <https://doi.org/10.18543/djhr.2910>
- Jacobs, K. (2024). Have a little faith in deliberation? Trust, populism, and attitudes after participation in mini-publics. *Political Studies Journal*.
- Jungherr, A., & Schroeder, R. (2023). Artificial intelligence and the public arena. *Communication Theory*, 33(2–3), 164–?. <https://doi.org/10.1093/ct/qtad006>
- Jungherr, A., & Rauchfleisch, A. (2025). Artificial Intelligence in Deliberation: *The AI Penalty and the Emergence of a New Deliberative Divide*, *Government Information Quarterly*, 42(4). <https://doi.org/10.1016/j.giq.2025.102079>
- Knobloch, K. R., Gastil, J., Reedy, J. y Cramer Walsh, K. (2013). Did they deliberate? Applying an evaluative model of democratic deliberation to the Oregon Citizens' Initiative Review. *Journal of Applied Communication Research*, 41(2), 105–125. <https://doi.org/10.1080/00909882.2012.760746>
- Landemore, H. (2023). Can AI bring deliberative democracy to the masses? En R. Chang y A. Srinivasan (eds.), *Conversations in philosophy, law, and politics* (pp. 39–69). Oxford University Press.
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Barcelona: Ariel.

- Lewis, P. R., Lewis, S., Lewis, S., Gaudet, A. M., & Ottley, A. (2023). Reimagining digital public spaces and artificial intelligence for deep cooperation. *IEEE Technology and Society Magazine*.
- López Flores, L. M. (2022). Colonialidad algorítmica: Racialización y sexualización mecanizada en el capitalismo digital: Una perspectiva de género. *Teknokultura Revista de Cultura Digital y Movimientos Sociales*, 19(2), 231–239. <http://dx.doi.org/10.5209/TEKN.78681>
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Manin, B. (2011). Comment promouvoir la délibération démocratique ? Priorité du débat contradictoire sur la discussion. *Raisons Politiques*, 42(2), 83–113.
- McCormick, J. P. (2011). *Machiavellian democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Mouffe, C. (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: FCE.
- OCDE. (2020). *Innovative citizen participation and new democratic institutions: Catching the deliberative wave*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>
- OCDE. (2023). *OECD Deliberative Democracy Database*. <https://airtable.com/appP4czQ1AU1My2M3/shrX048tmQL18yzdc/tblrttW98WGpdnX3Y/viwX5ZutDDGdDMEep>
- Pilet, J.-B., Bol, D., Vittori, D. y Paulis, E. (2022). Deliberative mini-publics and democratic legitimacy: Evidence from comparative research. *European Political Science Review*.
- Sandover, R., Moseley, A. y Devine-Wright, P. (2021). Deliberating climate action: Stakeholder views on the UK Climate Assembly. *Environmental Politics*, 30(6), 1044–1066. <https://doi.org/10.1080/09644016.2021.1930196>
- Setälä, M. y Smith, G. (2018). Mini-publics and deliberative democracy. En A. Bächtiger et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford University Press.
- Sintomer, Y. (2017). Sorteo y política: ¿De la democracia radical a la democracia deliberativa? *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, 72, 25–43.
- Smith, G. (2024). *We need to talk about climate: How citizens' assemblies can help us solve the climate crisis*. University of Westminster Press.
- Spada, P. y Peixoto, T. C. (2025). The limits of representativeness in citizens' assemblies: A critical analysis of democratic minipublics. *Journal of Sortition*, 1(1), 137–159.
- Steenbergen, M. R., Bächtiger, A., Spörndli, M. y Steiner, J. (2003). Measuring political deliberation: A discourse quality index. *Comparative European Politics*, 1, 21–48.

- Štětka, V. y Mihelj, S. (2024). *The illiberal public sphere: Media in polarized societies*. Springer Nature Switzerland AG. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-54489-7>
- Strandberg, K., Himmelroos, S. y Grönlund, K. (2019). Do discussions in like-minded groups necessarily lead to more extreme opinions? Deliberative democracy and group polarization. *International Political Science Review*, 40(1), 41–57. <https://doi.org/10.1177/0192512117692136>
- Stromer-Galley, J. (2007). Measuring deliberation's content: A coding scheme. *Journal of Public Deliberation*, 3(1), Artículo 12.
- Tessler, M. H., Bakker, M. A., Jarrett, D., Sheahan, H., Chadwick, M. J., Koster, R., Evans, G., Campbell-Gillingham, L., Collins, T., Parkes, D. C., Botvinick, M. y Summerfield, C. (2024). AI can help humans find common ground in democratic deliberation. *Science*, 162, 3859.
- Tseng, Y.-S. (2022). Algorithmic empowerment: A comparative ethnography of two open-source algorithmic platforms – Decide Madrid and vTaiwan. *Big Data & Society*, 9(2). <https://doi.org/10.1177/20539517221123505>
- Van Reybrouck, D. (2016). *Against elections: The case for democracy*. Random House UK.
- Vrydagh, J., Bottin, J., Reuchamps, M., Bouhon, F. y Devillers, S. (2021). Les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort au sein des assemblées bruxelloises. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2492, 5–68.
- Waldner, D. y Lust, E. (2018). Unwelcome change: Coming to terms with democratic backsliding. *Annual Review of Political Science*, 21, 93–113. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-050517-114628>
- Yessimova, M. S., & Shevyakova, T. V. (2024). Deep Fakes in the Digital Media Age: Opportunities and Threats. *Хабаршы. Журналистика серіясы*, 73(3), 44–54. <https://doi.org/10.26577/HJ.2024.v73.i3.4>
- Young, I. M. (2002). *Inclusion and democracy*. Oxford University Press.





# ENTRE EL PASADO Y EL FUTURO: LA DISPUTA POR LA PARTICIPACIÓN EN TIEMPOS DE CRISIS DEMOCRÁTICA

**Leonardo Avritzer<sup>1</sup>**

avritzer1@gmail.com

Universidade Federal de Minas Gerais

**Priscila Zanandrez<sup>2</sup>**

priscilazanandrez@gmail.com

Universidade Federal de Minas Gerais

Brasil ha experimentado fuertes oscilaciones democráticas que han afectado a la organización de las formas de participación social en el país. El proceso de democratización brasileño inauguró un período de intensa participación, reforzado por la promulgación de la Constitución de 1988, pero este período llegó a su fin, al menos temporalmente, con la destitución de la expresidenta Dilma Rousseff en 2016. El impeachment inauguró un período de desinstitucionalización de la participación, que alcanzó su punto más crítico con la promulgación del decreto 9.759/2019 por el gobierno Bolsonaro. Finalmente, a partir de 2023, el presidente Lula, al inicio de su tercer mandato, inició un proceso de reorganización y reinicio de la participación social en el país. El objetivo de este artículo es, a través del análisis de estos tres momentos distintos, proponer un marco teórico-analítico capaz de abordar los diversos patrones de organización (y desorganización) de la participación en el país, así como los nuevos desafíos que surgen en este período de reconstrucción de la participación en Brasil. A partir de estudios de caso, el artículo se ancla en el análisis de la relación entre política y política, indicando una compleja dinámica de expansión, retracción y reorganización de la participación social, que se refleja en los cambios del escenario político brasileño.

**Palabras clave:** *participación; consejos; democracia; reconstrucción de la participación.*

---

<sup>1</sup> Profesor titular de la Universidad Federal de Minas Gerais. Se licenció en sociología política en la New School for Social Research. Profesor visitante en el Departamento de Ciencias Políticas del MIT. Su tesis doctoral recibió el premio Albert Salomon Dissertation Award de la New School for Social Research. Ha publicado “A Moralidade da Democracia” y “Democracy and the Public Space in Latin America”, entre otros títulos. Fue director de la Asociación Brasileña de Programas de Posgrado e Investigación en Ciencias Sociales (1996-1998). Fue presidente de la Asociación Brasileña de Ciencias Políticas (2012-2016). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9691-1834>

<sup>2</sup> Doctora y máster en Ciencias Políticas y licenciada en Gestión Pública por la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG). Investigadora del Proyecto Democracia Participativa de la Universidad Federal de Minas Gerais. Investigadora posdoctoral del Instituto de Democracia y Democratización de la Comunicación (Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología/IDDC), donde coordina el proyecto de investigación «La reconstrucción de la participación en Brasil». Investiga temas como la participación, la cultura democrática y el asociacionismo. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0897-1034>

## *BETWEEN THE PAST AND THE FUTURE: THE DISPUTE FOR PARTICIPATION IN DEMOCRATIC CRISIS TIMES*

Brazil has experienced sharp democratic fluctuations that have affected the organisation of forms of social participation in the country. The Brazilian democratisation process ushered in a period of intense participation, reinforced by the promulgation of the 1988 Constitution, but this period came to an end, at least temporarily, with the impeachment of former President Dilma Rousseff in 2016. The impeachment ushered in a period of deinstitutionalisation of participation, which reached its most critical point with the enactment of Decree 9.759/2019 by the Bolsonaro government. Finally, beginning in 2023, President Lula, at the start of his third term, initiated a process of reorganising and restarting social participation in the country. The objective of this article is, through the analysis of these three distinct moments, to propose a theoretical-analytical framework capable of addressing the various patterns of organisation (and disorganisation) of participation in the country, as well as the new challenges that arise in this period of reconstruction of participation in Brazil. Based on case studies, the article focuses on analysing the relationship between politics and policy, pointing to a complex dynamic of expansion, retraction and reorganisation of social participation, which is reflected in changes in the Brazilian political landscape.

**Keywords:** *participation; councils; democracy; reconstruction of participation.*

## 1. Introducción

Brasil ha experimentado fuertes oscilaciones democráticas que han afectado la organización de los mecanismos de participación social. La democratización brasileña abrió un período marcadamente participativo, reforzado por la Constitución de 1988, que se cerró—al menos provisionalmente—con el juicio político de la expresidenta Dilma Rousseff en 2016 (Avritzer, 2016; Romão et al., 2020). A partir del impeachment, se inició una fase de regresión democrática o desinstitucionalización de las prácticas participativas, que alcanzó su punto culminante con el Decreto 9.759/2019 del gobierno de Bolsonaro (Avritzer et al., 2022; Bezerra et al., 2024). Sin embargo, a partir del 1 de enero de 2023, el presidente Lula, al inicio de su tercer mandato, señaló el inicio de un proceso de reorganización y reanudación de la participación. En los primeros meses de su gestión, se lanzó el Plan Plurianual Participativo (PPA), con plenarias realizadas en todos los estados, y se reorganizaron varios consejos nacionales. A lo largo de 2023, se celebró la 17ª Conferencia Nacional de Salud—con la presencia del presidente—además de conferencias sobre Asistencia Social, Juventud, Salud Mental y Seguridad Alimentaria y Nutricional. Estos acontecimientos sugieren el surgimiento de una tercera etapa de la democracia participativa en Brasil, aunque sus características aún no estén del todo claras y que los rasgos de crisis en la participación no estén superados.

La literatura ha acompañado la expansión y la retracción de la participación social mediante, al menos, tres tipos de enfoques analíticos distintos, inspirados tanto en marcos teóricos diversos como en análisis comparativos de procesos participativos. El primer enfoque, que combina elementos comparativos y evaluativos, fue propuesto por Goldfrank y Esquivel (2020), quienes comparan los sistemas participativos de Brasil y Venezuela. Sin embargo, consideramos que esta comparación es inadecuada debido al alto nivel de partidización presente en el sistema creado por Chávez (Smilde y Hellinger, 2011). Nos interesa particularmente el diagnóstico de los autores sobre la participación. Según ellos, “(...) las decisiones de Bolsonaro de eliminar varios consejos y conferencias nacionales (...) sugieren un posible fin de las instituciones participativas democráticas y, sobre todo, de la inclusión popular en Brasil.” (Goldfrank y Esquivel, 2020, p. 12). A los autores claramente se les escapó un análisis más profundo de las dinámicas de resistencia al backsliding, tanto de los actores participativos como de la sociedad brasileña en su conjunto, que permitieron, en un primer momento, la resistencia, y posteriormente, la reconstrucción de la democracia y de la participación popular. Por lo tanto, el diagnóstico del fin de la participación social en el país resulta claramente precipitado.

En segundo lugar, existe un enfoque que trabaja la relación entre desinstitucionalización y resiliencia a partir del marco del neoinstitucionalismo histórico (Almeida, 2020; Bezerra et al., 2024). Este marco es algo más adecuado que el anterior, ya que incorpora la idea de resistencia política en la disputa por las instituciones participativas. No obstante, la elección de un marco analítico derivado de “lo mejor del

conocimiento acumulado en el campo de los estudios de la participación y en el ámbito de los cambios institucionales, especialmente los cambios de política (policy change) dentro de la tradición del neoinstitucionalismo histórico” (Bezerra et al., 2024, p. 5), condujo a un equívoco fundamental: para aplicar dicho marco institucionalista, los autores asumen una cierta “normalización” del bolsonarismo, en la medida en que equiparan los elementos de cambio político del gobierno de Bolsonaro con los cambios de política en el Estado de bienestar analizados por Pierson (1994). El problema central es que los ataques del bolsonarismo a la participación social en Brasil no se sitúan en el ámbito de las políticas públicas (policy) sino en el de la política (politics), es decir, del modelo de organización política que emergió con la Constitución de 1988 (Couto y Arantes, 2006) que Bolsonaro intentó romper.

La tercera línea analítica fue desarrollada por Avritzer et al. (2022), quienes, a partir de una sugerencia de Markoff (1997) retomada por Tilly (2007), establecen una relación entre democratización y desdemocratización.

“En una ola democrática (...) los movimientos sociales frecuentemente exigen más democracia y las personas en posiciones de autoridad proclaman sus intenciones democráticas. Durante las olas antidemocráticas, los gobiernos son transformados de formas que son entendidas como no democráticas, los movimientos sociales proclaman su intención de deshacerse de la democracia y figuras gubernamentales expresan con orgullo su hostilidad hacia la democracia.” (Markoff, 1997, p. 1-2, citado en Tilly, 2007, p. 40).

De este modo, los autores proponen una dinámica amplia entre democratización y desdemocratización o *backsliding* para reflexionar tanto sobre la construcción de la participación social como sobre el proceso de crisis democrática. Siguiendo su propuesta, planteamos la existencia de un momento democratizante en Brasil entre 1990 y 2014, y un momento desdemocratizante vivido por el país entre 2014 y 2022, durante el cual se disputaron diferentes normativas participativas (Decreto n°8.243/2014) y anti-participativas (Proyecto de Decreto Legislativo n° 147/2014 y Decreto n° 9.759/2019). Identificamos el momento desdemocratizador con el concepto de retroceso (*backsliding*) utilizado por Bermeo (2016), Gamboa (2022) y Avritzer y Rennó (2026). Para los autores, el retroceso es un proceso de debilitamiento institucional diverso, no necesariamente restringido al poder ejecutivo, y que se produce durante un período prolongado. Así, el *backsliding* permite la degradación democrática, pero también abre espacio para la recuperación.

El artículo está dividido en tres secciones, además de esta introducción. En primer lugar, realizaremos un abordaje muy breve del momento de construcción de la participación, con el único objetivo de mostrar los elementos de la política en la conformación de las instituciones participativas en Brasil y a continuación, analizaremos los principales elementos del momento de regresión democrática, que se

inicia un poco antes del proceso de destitución de la expresidenta Dilma Rousseff, con la revocación del Decreto 8.243, aún en 2014, y que se profundiza en los años siguientes durante los gobiernos de Temer y Bolsonaro. En esta sección, disputaremos el análisis según el cual son los distintos elementos de diseño institucional los que determinan la resiliencia de ciertas instituciones participativas (Bezerra et al., 2024). Finalmente, en la tercera y cuarta sección, analizaremos los nuevos patrones de reconstrucción de la participación social durante el tercer mandato del presidente Lula. Procuraremos señalar elementos de continuidad, pero especialmente los cambios en los procesos participativos en el país.

## 2. Breves reflexiones sobre la participación entre 1990 y 2014

De los tres períodos vinculados a la participación social en Brasil, el primero fue sin duda el más trabajado por la literatura, tanto brasileña como internacional (Avritzer, 2002; Avritzer y Navarro, 2003; Avritzer, 2009; Baiocchi, 2005; Sintomer, 2005; Pires y Vaz, 2012; Romão et al., 2020; Tatagiba et al., 2022). Las principales características de este período son bien conocidas. En primer lugar, la creación de un principio constitucional general para legitimar las formas de participación en el propio artículo 1° de la Constitución. En segundo lugar, la constitucionalización de la participación en las áreas de salud y asistencia social no solo generó un marco constitucional para la participación en dichos ámbitos, sino que también la colocó por encima de la voluntad de los gobernantes, como se haría evidente algunas décadas más tarde. En tercer lugar, destacamos las formas de participación implementadas a partir de 2003, cuyo objetivo era organizar la gran mayoría de las políticas sociales a nivel federal.

El desarrollo de la participación se dio, en un primer momento, en la intersección entre temas y territorio, principalmente en los niveles subnacionales del país, a partir de dos principales modelos participativos: el presupuesto participativo (PP) y los consejos de políticas públicas. Implementado por primera vez en 1989 en Porto Alegre y poco después en Belo Horizonte en 1993, las experiencias de presupuestos participativos se multiplicaron rápidamente en todo el territorio brasileño y, en pocos años, se expandieron a más de 300 municipios. Las primeras experiencias se concentraron en capitales y ciudades pequeñas y medianas, especialmente en las regiones Sur y Sudeste. A partir del año 2000, el PP amplió su presencia en las regiones Norte y Nordeste de Brasil (Avritzer y Wampler, 2008), constituyéndose como una de las experiencias más notables de innovación democrática en el país.

En el cuadro, organizamos la dinámica participativa de cada una de estas áreas en tres dimensiones:

1. Constitucional: se refiere a la presencia o ausencia de elementos participativos vinculados a la temática respectiva en la Constitución de 1988;

- 2. Actores: describe de manera general los principales grupos y actores involucrados en el proceso participativo del área;
- 3. Diseño Institucional: se refiere al formato institucional relacionado con la representación de los actores en los espacios de participación.

La finalidad de la tabla es ofrecer un panorama general de estas características, comparando los diferentes elementos presentes en cada una de las áreas.

Tabla 1. Dimensiones de la política participativa por áreas

Áreas de las políticas participativas	Dimensiones de la política participativa		
	Constitucional	Diseño Institucional	Actores
Salud	Si	Fuerte pluralidad entre los representantes de la sociedad civil	Movimientos populares y sanitaristas
Asistencia Social	Si	Fuerte pluralidad, incluyendo asociaciones de diversos tipos vinculadas a la asistencia social	Movimientos sociales y organizaciones tradicionales y modernas vinculadas a la asistencia/caridad
Medio Ambiente.	No	Representación parcialmente plural. Representantes de la sociedad civil comparten espacio con representantes del sector privado	Entidades ambientalistas y organizaciones empresariales.
Mujeres	No	Fuerte pluralidad participativa	Movimientos de mujeres

Fuente: Elaboración propia.

Con base en las características presentadas, en este momento del artículo vale la pena señalar algunos puntos importantes. El primero de ellos se refiere a la dimensión de la politics, que venimos enfatizando desde la introducción de este texto. Las principales áreas de políticas participativas, como Salud y Asistencia Social, fueron creadas por decisiones constitucionales, mientras que otras, como Medio Ambiente y Mujeres, surgieron de lo que Tilly y Markoff denominan una “expansión de la ola democratizadora”. En estos casos, pasaron a formar parte de la policy, como explicaremos más adelante. Son en estos consejos donde se concentró la disputa política a partir de 2016.

En cuanto a la dimensión constitucional, el primer momento participativo (1990–2014) que estamos analizando ya muestra la constitucionalización de parte del

proceso participativo y una tendencia a transformar el núcleo de la participación en politics. Por un lado, la constitucionalización de parte del proceso participativo podría representar, en muchos países, una tendencia hacia su transformación en politics. Sin embargo, dado que la Constitución de 1988 abarca tanto la organización política como las directrices principales de las políticas sociales, es necesario ir más allá de la simple constatación de la presencia de elementos constitucionales participativos y reconocer que estos elementos son, de hecho, fundamentos constitucionales de la participación, como lo son los artículos 1 y 14 de dicha Constitución.

Con relación al diseño institucional de la participación, esta variable es posterior al elemento constitucional y varía según la paridad y el tipo de actores involucrados (Avritzer y Pereira, 2012). A pesar de que en teoría se garantiza la paridad en varias áreas temáticas, esta varía según diferentes características de los usuarios, incluido el hecho de que, en algunas áreas, la llamada “sociedad civil” incluye actores con intereses privados muy fuertes. Este es particularmente el caso del área temática de medio ambiente. El Conama (Consejo Nacional del Medio Ambiente) es considerado una de las primeras instituciones participativas, creado por la Ley 6.938 del 31 de octubre de 1981, es decir, aún durante el período autoritario (Souza y Novicki, 2011). No obstante, la orientación principal que adoptó la legislación medioambiental no fue la de participación, sino la de garantía de derechos ambientales (ibid). Como veremos en la siguiente sección, las garantías otorgadas por el poder judicial al medio ambiente difieren de aquellas otorgadas a las políticas participativas constitucionalizadas.

Una vez más, es interesante observar que el primer momento de la participación social, el momento expansivo, llega a su fin a través de una disputa sobre la politics, que posteriormente se despliega en una disputa sobre la policy, o a través de lo que Couto (2019) denomina un cambio en la correlación de fuerzas y en la concepción de los actores políticos sobre la policy. Hasta mediados de 2013, la participación en el país mostraba cierto grado de solidez, aunque estuviera restringida a determinadas áreas de políticas sociales (Pires y Vaz, 2012). No obstante, la repercusión del Decreto 8.243/2014 dejó en evidencia que el modelo participativo vigente en el país presentaba fragilidades y que el consenso en el sistema político respecto a la participación había cambiado.

El decreto, emitido por la entonces presidenta Dilma Rousseff el 14 de mayo de 2014, presentaba las definiciones básicas de la Política Nacional de Participación Social (PNPS), destacando la necesidad de fortalecimiento y articulación de las instituciones participativas a través del Sistema Nacional de Participación Social (SNPS). El SNPS estaría organizado como un conjunto de medidas institucionales orientadas a articular y fortalecer los instrumentos y mecanismos de participación ya existentes, así como su interfaz con nuevas formas y lenguajes participativos en el conjunto del poder ejecutivo.

El decreto enfrentó fuertes reacciones tanto en la prensa como en el Congreso Nacional. En la prensa, se destaca el editorial del 29 de mayo de 2014 del periódico *O Estado de S. Paulo*, que acusaba a la PNPS de “modificar el sistema brasileño de gobierno”. Otros medios de comunicación llegaron a apodar el decreto de “bolivariano”. En el Congreso Nacional, el Decreto n° 8.243/2014 fue objeto de propuestas de revocación, bajo el argumento de que alteraba el papel de los representantes políticos. En el Proyecto de Decreto Legislativo de Revocación, los diputados Mendonça Filho (DEM-PE) y Ronaldo Caiado (DEM-GO) acusaron a la presidenta Dilma Rousseff de “implosionar el régimen de democracia representativa”, ya que el SNPS convertiría a la Cámara de Diputados en un “auténtico elefante blanco” (Brasil, 2014). Una vez más, observamos que la disputa política que se iniciaba iba más allá de la policy y ponía en juego el modelo de representación democrática.

Es decir, el Decreto 8.243/2014 desató una disputa entre el gobierno de Dilma Rousseff y el Congreso Nacional sobre la interpretación de los elementos estructurales de la participación en la organización del gobierno y sobre la prerrogativa del Poder Ejecutivo para legislar por decreto en esta materia. Sin embargo, como mostraremos a continuación, dicha disputa se desdobra en dos controversias adicionales. La primera se da con el gobierno de Bolsonaro, que propone revocar todas las políticas participativas; y la segunda termina involucrando al Supremo Tribunal Federal debido a los fundamentos constitucionales de la participación. De cualquier manera, la revocación parcial del Decreto 8.243 y los cambios en los consejos nacionales tras el impeachment de la expresidenta Dilma Rousseff marcan el fin del período de expansión participativa (1988–2014).

### **3. El ataque a la participación social en Brasil: 2014–2022**

Brasil entra, a partir de las elecciones de 2014, en un proceso de backsliding, iniciado por Aécio Neves, el candidato presidencial del PSDB, cuando no reconoce el resultado de las elecciones y, posteriormente, lo intenta impugnar ante la Corte electoral (Avritzer, 2019). El backsliding se intensifica con el impeachment sin fundamentos legales de la expresidenta Dilma, con el encarcelamiento del entonces expresidente Lula y, finalmente, con la elección de Jair Bolsonaro. Esta última es el factor determinante, ya que con su victoria se rompe uno de los pocos consensos del período conocido como la “Nueva República”: el rechazo al legado autoritario del período 1964–1985 y la aceptación de la Constitución de 1988 como plataforma de ampliación de derechos. Bolsonaro intentó modificar la narrativa sobre el período autoritario y, al mismo tiempo, cuestionó tanto la tradición de los derechos civiles como la de los derechos sociales y difusos establecidos por la Carta de 1988.



El proceso de regresión democrática o de desdemocratización involucra una serie de disputas en torno a la participación social. En 2014, el Decreto 8.243 fue duramente criticado tanto en la esfera mediática (Veja, 03/06/2014) como en la política. Sin embargo, lo más relevante sobre este decreto es que anticipa la ruptura de los liderazgos tradicionales del PMDB con el gobierno de Dilma y con el Partido de los Trabajadores (PT). La propuesta de revocación legislativa por parte de la Cámara de Diputados fue aprobada la misma semana en que Dilma Rousseff fue reelegida presidenta, lo que señalaba un nuevo patrón de tensión entre el PMDB y el gobierno, relativizando así la victoria de la presidenta. Este patrón se acentuaría en 2016 con el impeachment de Dilma y se radicalizaría por completo a partir del 1° de enero de 2019, con la toma de posesión de Jair Bolsonaro. De hecho, empezamos a observar fuertes elementos de desdemocratización en lo que respecta a la división de poderes, la estructura de derechos y un intento de rehabilitación del legado autoritario anterior a 1985 (Avritzer, 2019). Es en este contexto que pueden entenderse los diversos intentos de desactivar o reducir el impacto de la participación social. Sin embargo, como mostraremos más adelante, estos intentos de desdemocratización inciden de forma distinta sobre las políticas constitucionalizadas y las no constitucionalizadas.

Al analizar los primeros elementos del ataque a la participación llevados a cabo durante los gobiernos de Temer y Bolsonaro, se observan algunas diferencias importantes. En el caso del gobierno de Temer, hubo una intervención leve pero decisiva en algunos centros clave de la política participativa. El caso más relevante fue el de la participación en el área de la salud. Almeida (2020) señaló los conflictos entre actores sociales y gubernamentales en torno a la adopción de planes de salud privados (Almeida, 2020, p. 3). El Consejo Nacional de Salud también lanzó en 2017 una campaña de recolección de firmas contra la Enmienda Constitucional 95.

Así, hasta la elección de Jair Bolsonaro, se había producido un cambio en la política de expansión de la participación, con un mayor enfoque en la policy. Con la excepción del decreto de revocación legislativa de la PNPS, que quedó incompleto porque nunca fue votado en el Senado, la extinción de las secretarías de Derechos de la Mujer y de Igualdad Racial, junto con la reorganización del SUS y del SUAS, implicaron reversiones en políticas públicas centrales dentro de una concepción de cambio político.

Por otro lado, el gobierno de Temer no cuestionó su papel dentro de la institucionalidad política. Fue durante el gobierno de Bolsonaro que se presenció un intento claro de desmantelamiento de la participación, anclado en un amplio proceso de desdemocratización. Incluso antes de la emisión del Decreto 9.759, la Casa Civil, entonces bajo la dirección del ministro Onyx Lorenzoni, emitió la circular n° 1/2019/CC/PR, el 8 de marzo de 2019, dirigida al entonces ministro de Medio Ambiente, Ricardo Salles, con el tema “evaluación para la extinción, adecuación o fusión de colegiados” (Silva et al., 2022:182; Brasil, 2019). El oficio listaba 23 entidades que debían ser evaluadas para su “extinción, adecuación o fusión”. Sin embargo, fue mediante el Decreto 9.759 del 11 de abril de 2019 que el intento de

desmantelamiento de la participación se amplió a todos los sectores. Esta intención quedó explícita en el propio texto del decreto, que preveía la extinción generalizada de consejos, colegiados y comités. Es importante señalar que el gobierno de Bolsonaro no se preocupó por listar los órganos que serían extinguidos, lo que indica una priorización desigual de las áreas de políticas sociales.

La reacción al Decreto 9.759 se dio mediante la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) n° 6.121, presentada por el Partido de los Trabajadores, siendo la primera acción del gobierno de Bolsonaro juzgada por el STF. La demanda no abordaba el mérito de las formas de participación, sino que se centraba, principalmente, en la alegación de que se estaba violando el principio constitucional relativo a la extinción de órganos públicos. Durante el juicio, en junio de 2019, el entonces ministro Marco Aurélio Mello afirmó que no le corresponde al jefe del poder ejecutivo, “mediante acto unilateral, extinguir colegiados, consejos, comités, entre otros órganos. Él [presidente de la República] puede vetar una ley, pero no puede simplemente eliminar del escenario nacional una ley que crea un órgano”. Así, se decidió que las instituciones participativas creadas por ley continuarían funcionando, es decir, se estableció un reconocimiento judicial de que las formas participativas forman parte de la *politics*.

La decisión judicial evitó la extinción de varios órganos, pero también resultó en la identificación inicial de 55 colegiados que dejarían de existir. No obstante, es relevante observar que solo en el contexto de la participación vinculada al medio ambiente hubo una respuesta por parte del gobierno. El 28 de mayo de 2019, anticipándose a la decisión, se emitió el Decreto 9.806/19, que modificó la configuración del CONAMA. Esto ocurrió porque ya era evidente que el consejo no podría ser extinguido (Gomide y Silva, 2023). Las modificaciones en la composición del CONAMA tuvieron como objetivo reducir la participación de las entidades ambientalistas, que pasaron de 22 a 04 representantes, y la representación de los gobiernos municipales, que pasó de 08 a 02.

Una vez más, se observa el enfoque del gobierno de Bolsonaro de utilizar decretos como mecanismo para efectuar alteraciones en la *politics*. En este caso, la representación de sectores de la sociedad civil y de gobiernos municipales en el CONAMA fue llevada al ámbito judicial, mediante una acción presentada por la Procuraduría General de la República (PGR). En septiembre de 2019, la PGR presentó la Acción de Incumplimiento de Precepto Fundamental (ADPF) 623, derivada de una representación realizada por procuradores de la tercera región en conjunto con entidades ambientalistas. En esta representación surge el tema específico de la representación de la sociedad civil en el gobierno. Solo el 19 de mayo de 2023, mediante un juicio virtual, el STF suspendió los efectos del Decreto 9.806/2019. La ministra Rosa Weber, quien actuó como relatora del caso, expresó en su decisión que “este escenario demuestra que los representantes de la sociedad civil no tienen capacidad efectiva de influir en la toma de decisiones, quedando circunscritos a una posición aislada de minoría en lo que respecta a la manifestación de sus intereses dentro de

la composición de la voluntad colectiva (...) la misma posición fue destinada a los entes subnacionales y a las entidades empresariales” (STF, 2023).

Así, se plantean una serie de cuestiones para pensar el patrón de destrucción o la forma institucional del desmantelamiento de la participación. Por un lado, el gobierno de Bolsonaro se inicia con una propuesta de alterar la política, sin pasar por el filtro constitucional ni por el Congreso Nacional. Es en este sentido que puede comprenderse el Decreto 9.759 de 2019. A partir de las dos reacciones del STF a los Decretos 9.759 y posteriormente al 9.806, puede observarse que la destrucción de los fundamentos constitucionales de la participación no tuvo éxito, y que estos fundamentos fueron preservados por el STF. Aún más significativo fue el hecho de que la discusión sobre el Decreto 9.759 constituyera la primera derrota del gobierno de Bolsonaro en el STF.

Una vez dicho esto, es importante entender cómo se dio la discusión en relación con la participación en el medio ambiente, para tener una idea de por qué la política de desmantelamiento del gobierno de Bolsonaro se concentró en esta área (Gomide y Silva, 2023). En primer lugar, vale la pena observar que el intento de desmontar la institucionalidad participativa en el ámbito ambiental partió de la Casa Civil del gobierno de Bolsonaro, dejando en claro que se trataba de una orientación general del gobierno y no solo de una política específica. En el momento en que el Decreto 9.759 fue parcialmente anulado por el STF, únicamente el área de participación en el medio ambiente motivó un nuevo decreto que alteraba la composición del colegiado y reducía la participación de la sociedad civil y de las entidades federativas.

La forma en que el gobierno de Bolsonaro concentró sus esfuerzos de desmantelamiento de la participación, inicialmente como un esfuerzo amplio y luego como un esfuerzo focalizado en el área ambiental, sugiere una orientación dirigida a la política y, posteriormente, una orientación específica con respecto a las políticas ambientales. Esta línea de acción fue única y no se asemejó ni al área de la salud, ni a la asistencia social, ni a los derechos de las mujeres. Así, no vemos por qué la cuestión del diseño institucional deba estar vinculada a la resiliencia en esta área específica.

La Tabla 2, a continuación, sistematiza las principales informaciones relacionadas con el proceso de desmantelamiento de las instituciones participativas en las cuatro áreas analizadas —Salud, Medio Ambiente, Asistencia Social y Políticas para las Mujeres. Analizamos la principal estrategia de desmantelamiento adoptada por el gobierno en cada área, seguida de la principal forma de reacción de los actores de la sociedad civil, la viabilidad de impugnación en el ámbito judicial y, finalmente, el desenlace de este proceso, describiendo la configuración y composición actual de los consejos nacionales en cada área.

Tabla 2. Desmantelamiento participativo y reacción de los consejos nacionales.

	Forma de desmantelamiento participativo	Reacción de los actores	Posibilidad de impugnación judicial	Resultado
Política de Salud	Política del ministerio de ataque al SUS y enfrentamientos entre representantes del gobierno y de la sociedad civil en el Consejo Nacional.	Fuerte reacción del Consejo Nacional de Salud, con comunicados públicos y mociones de repudio, además de reafirmar su posición durante la 16ª Conferencia Nacional de Salud.	Debido a la naturaleza jurídica del decreto 9.759 (que no abarcaba al CNS), no hubo una reacción específica por parte de los actores del área de la salud.	El consejo permanece inalterado en su composición.
Política Ambiental	La política general del gobierno implicó ataques específicos a la política ambiental, mediante acciones de reconfiguración y reducción de la participación en el CONAMA.	Reacción de los actores ambientalistas y del sistema judicial, a través de la Procuraduría General de la República (PGR)	Impugnación específica ante la Corte Suprema, propuesta por la Procuraduría General de la República (PGR), con participación de entidades ambientalistas.	El consejo vuelve a su configuración original en el gobierno de Lula (2023), por decisión del Supremo Tribunal Federal (STF).
Política de Asistencia Social	Política del ministerio con poco apoyo del gobierno federal en la organización de las actividades del co	Reacción del consejo nacional y convocatoria de la 12ª Conferencia Nacional sin el apoyo del gobierno federal.	Debido a la naturaleza jurídica del decreto 9.759 (que no abarca al CNAS), no hubo una reacción específica por parte de los actores del área de asistencia social.	El consejo permanece inalterado en su composición.

Política de las mujeres	Política general del gobierno de ataque a las políticas para las mujeres, resultando en una reestructuración ministerial que transfiere la cartera al Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos.	Renuncia colectiva de entidades representantes de la sociedad civil en el Consejo Nacional e inversión en repertorios no institucionales (como protestas y marchas).	Debido a la naturaleza jurídica del Decreto 9.759 (que no abarca al CNDM), no hubo una reacción específica por parte de actores del área de derechos de las mujeres.	El consejo mantiene el diseño de su composición sin cambios, pero con un nuevo perfil de entidades representantes de la sociedad civil.
-------------------------	--	--	--	---

**Fuente:** Elaboración propia.

Así, nuestra interpretación es que el elemento fundamental del desmantelamiento está ligado a la política, es decir, está relacionado con la centralidad de algunas políticas y de la política participativa en el proceso de desmantelamiento de las políticas públicas. El gobierno de Bolsonaro intentó extinguirla por decreto, como si se tratara de una simple voluntad del Ejecutivo. El hecho de que no solo sus acciones no fueron constitucionalizadas, sino que además fue derrotado en el STF, incluso en un momento de fortaleza de su gobierno en 2019, demuestra que se trataba, en efecto, de un ataque a la forma general de la participación. El hecho que no ha podido deshacer la participación por decreto refuerza el argumento acerca de la diferencia entre el golpe y el backsliding que permite espacios de contestación judicial y político.

En este sentido, el diseño específico de la política parece haber sido menos importante que la propia centralidad de la política en el proyecto de desmantelamiento. En la siguiente sección, analizaremos el proceso de reorganización de la participación en el tercer mandato del presidente Lula.

#### 4. La reorganización de la participación social en Brasil: el gobierno Lula 3

El proceso de reanudación de la participación social comenzó aún durante los trabajos del equipo de transición, cuando se propuso la derogación del Decreto 9.759/2019 (Macedo, 2023). Incluso durante la campaña presidencial, Lula ya daba indicios de la centralidad que la participación ocuparía en su gobierno. Durante la campaña, el actual presidente defendió la implementación de un presupuesto participativo nacional, en contraposición al presupuesto secreto del expresidente Jair Bolsonaro, y destacó la importancia de las conferencias nacionales para la elaboración de políticas públicas.

Tabla 3. Consejos Nacionales recreados y reformulados (2023).

Consejos Nacionales recreados	
Consejos	Legislación
Consejo Nacional de Desarrollo Rural y Sostenible.	Decreto n.º 11.451, de 22 de marzo de 2023
Consejo de Desarrollo Económico Social Sostenible	Decreto n.º 11.454, de 24 de marzo de 2023
Consejo Nacional de los Derechos de las Personas LGBTQIA+	Decreto n.º 11.471, de 6 de abril de 2023
Consejo Nacional de las Ciudades	Decreto n.º 11.371, de 1.º de enero de 2023
Comisión Nacional de Agroecología y Producción Orgánica	Decreto n.º 11.397, de 21 de enero de 2023
Consejo de Transparencia, Integridad y Lucha contra la Corrupción	Decreto n.º 11.528, de 16 de mayo de 2023
Consejos Nacionales reformulados	
Consejos	Legislación
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología - CCT	Decreto n.º 11.474, de 6 de abril de 2023
Consejo Nacional de Juventud – Conjuve	Decreto n.º 11.470, de 5 de abril de 2023
Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Consea)	Decreto n.º 11.421, de 28 de febrero de 2023
Consejo Nacional de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (CONANDA)	Decreto n.º 11.473, del 6 de abril de 2023
Consejo Nacional de los Derechos de las Personas Mayores (CNDI)	Decreto n.º 11.483, del 6 de abril de 2023
Consejo Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD)	Decreto n.º 11.480, del 6 de abril de 2023
Consejo Nacional de los Pueblos y Comunidades Tradicionales (CONPCT)	Decreto n.º 11.481, del 6 de abril de 2023
Consejo Nacional del Medio Ambiente (Conama)	Decreto n.º 11.417, del 16 de febrero de 2023
Consejo Nacional de Política Indigenista	Decreto n.º 11.509, del 28 de abril de 2023

Fuente: Secretaría General de la Presidencia de la República, junio de 2023.

Entre los consejos recreados, el *Conselhão*, o Consejo de Desarrollo Económico Social Sostenible, cobró protagonismo en los medios brasileños. Su relevancia se debe a la presencia de una diversidad de participantes, como empresarios, sindicalistas, investigadores e individuos con gran influencia en las redes sociales. Además, el propio presidente y algunos ministros también participan en las reuniones del consejo.

Creado en 2003, durante el primer mandato del presidente Lula, y extinguido en 2019 por Bolsonaro, el *Conselhão* enfrentará el desafío no solo de debatir temas importantes —como fue el caso de la PEC 09/2023 (PEC del indulto político) (G1, 2023)—, sino también de marcar la presencia del gobierno en distintos sectores, especialmente en las redes sociales, un espacio donde la extrema derecha mantiene una fuerte presencia.

En consonancia con su estrategia de articulación, el gobierno de Lula también procedió al nombramiento de asesores de participación y diversidad en cada uno de los ministerios. Estos asesores cumplen la función de facilitar el diálogo entre la sociedad civil y las respectivas carteras ministeriales del gobierno. Esta iniciativa tiene como objetivo promover un enfoque más amplio de la participación en todas las esferas del gobierno federal, incluso en aquellas con escasa tradición participativa. Como se mencionó anteriormente, la participación ha sido más prominente en el ámbito de las políticas sociales, y menos expresiva en áreas como el desarrollo económico (Pires y Vaz, 2014); el nombramiento de estos asesores se presenta como una respuesta a dicha brecha.

Una de las principales apuestas del gobierno en relación con la participación, todavía durante el primer semestre de 2023, fue el Plan Plurianual (PPA) participativo. La reorganización de un proceso participativo en el PPA expresa con claridad la idea de una participación entre el pasado y el futuro, ya que la participación en el PPA fue la primera política participativa implementada durante el gobierno de Lula en 2003. Desde el primer proceso participativo de elaboración del PPA 2004–2007, aún en el primer mandato de Lula, hasta el PPA 2016–2019, bajo el gobierno de Dilma Rousseff, la participación se realizó fundamentalmente en formato presencial.

Ya en este momento de reactivación participativa, el PPA 2024–2027 amplía la participación mediante la articulación de espacios participativos presenciales y digitales. El diseño del PPA se estructuró a partir de: plenarias presenciales que se llevaron a cabo en todos los estados del país, con la presencia del ministro jefe de la Secretaría General de la Presidencia y de la ministra de Planificación y Presupuesto; dos foros interconsejos con representantes de los consejos nacionales; y la plataforma Brasil Participativo, la cara digital del proceso.

A pesar de que las plenarias estatales movilizaron a más de 34 mil participantes (con una participación expresiva especialmente en los estados del noreste y en São Paulo), el enfoque principal del proceso participativo del PPA se centró en su dimensión digital. La plataforma Brasil Participativo, lanzada durante la plenaria en el estado de Bahía, recibió más de 4 millones de accesos, 8.254 propuestas y 1.529.826 votos. Es posible observar que la dimensión presencial no fue suficiente para movilizar el apoyo necesario para que las propuestas provenientes del campo tradicional de la sociedad civil obtuvieran una votación destacada. A partir de una intervención del propio gobierno al final del proceso, se observa una inversión relevante, en la que propuestas relacionadas con políticas públicas —especialmente del área de salud—

pasan a ocupar los primeros puestos del ranking. En la clasificación final, las dos propuestas más votadas fueron: “La valorización profesional de los ACS (agentes comunitarios de salud) y ACE (agentes de combate a las endemias) para la ampliación de los servicios de salud en el SUS” con 95.731 votos, y “El aumento del piso salarial de la enfermería” con 92.502 votos.

A continuación, la Tabla 4 muestra la votación de las propuestas en dos momentos clave (junio y julio). El cuadro demuestra que la disposición de las propuestas en el ranking no se mantuvo constante a lo largo del proceso participativo. Hubo una variación significativa en la posición de las propuestas ganadoras, influenciada principalmente por la realización de la 17ª Conferencia Nacional de Salud.

**Tabla 4.** Propuestas del PPA Participativo 2023 (Top 5 Comparativo).

Propuestas	23 al 29 de junio		Top5 – final (16 de julio)	
	Votos	Posición en el ranking	Votos	Posición en el ranking
Cualificación técnica y valorización profesional de los ACS y ACE para la ampliación de los servicios de salud en el SUS. (ACS = <i>Agentes Comunitarios de Salud</i> ; ACE = <i>Agentes de Combate a Endemias</i> )	20.141	5º	95.731	1º
Aumento del piso salarial de la enfermería	15.429	6º	92.502	2º
Reestructuración de la carrera y recomposición salarial de los Técnico-Administrativos en Educación (TAE) del PCCTAE de las Instituciones Federales de Enseñanza (IFE).	37.701	1º	77.066	3º
Seguridad pública ciudadana – Seguridad jurídica para los guardias municipales.	35.486	2º	75.382	4º
Ampliación de vacantes para la PRF y convocatoria de los 1.455 aprobados. (PRF = <i>Policía Rodoviaria Federal</i> )	30.147	3º	73.173	5º

**Fuente:** Elaboración de los autores a partir de datos de la Secretaría General de la Presidencia de la República (2023).

Este interesante giro que se produjo a partir de la 17ª Conferencia Nacional de Salud, celebrada entre los días 2 y 5 de julio, mejoró la posición de las propuestas relacionadas con la salud en el ranking. Al final del proceso digital, la propuesta de cualificación de los agentes comunitarios de salud saltó del quinto al primer lugar en menos de 20 días. Lo mismo ocurrió con la propuesta de aumento del piso salarial de la enfermería, que acumuló más de 80 mil votos en ese mismo período y pasó



a ocupar la segunda posición en el ranking. Este fenómeno demuestra la necesidad de prestar atención a la relación entre los procesos digitales y la dinámica presencial.

Por otro lado, el ranking de las propuestas más votadas también arroja luz sobre aspectos importantes de la sociedad civil brasileña y sus patrones de participación. A pesar de que los movimientos tradicionales del campo progresista y de la base del gobierno invirtieron en sus propuestas y participaron en la mayoría de las plenarias estatales, no fueron estos grupos los que movilizaron la mayoría de los votos. Movimientos como el sin tierra MST, el movimiento de los sintecho, el MTST y la Marcha de las Mujeres estuvieron presentes en diversas plenarias estatales y cada uno de estos organizó a sus bases en torno a una propuesta común, con el objetivo de concentrar sus votos. Sin embargo, fue otro perfil de organización civil el que obtuvo la mayoría de los votos en la plataforma. La propuesta del MST recibió 13.384 votos (14ª posición en el top 50), la del MTST 3.952 votos (39ª posición en el top 50), y la de la Marcha de las Mujeres apenas 522 votos (apareciendo solamente en el ranking de propuestas enviadas al Ministerio de las Mujeres). Organizaciones como sindicatos y asociaciones profesionales con demandas de carrera y corporativas —como policías y agentes penitenciarios— lograron movilizar más votos que los propios movimientos presentes en las plenarias, posicionando sus propuestas muy por delante de las de dichos movimientos. Entre los grupos tradicionales, solamente las propuestas del área de salud se destacaron, principalmente debido a la 17ª Conferencia Nacional de Salud.

Tales evidencias demuestran que las plenarias movilizaron a grupos muy específicos de la base del gobierno, mientras que la plataforma digital movilizó en mayor medida a otras organizaciones de la sociedad civil. Esta dinámica confirma la pluralidad de la sociedad civil brasileña, que incluso presenta patrones organizativos distintos de los observados en los primeros gobiernos del presidente Lula.

Un segundo aspecto relevante en esta nueva etapa de la participación social en Brasil es el impacto de las disputas entre la izquierda y la derecha en su configuración. Entre 1990 y 2016, la participación fue casi exclusivamente un instrumento de organización de las fuerzas progresistas. Sin embargo, con el aumento de la polarización, especialmente en torno a temas morales (Nunes y Trauman, 2023), actores de ambos espectros ideológicos comenzaron a involucrarse en los espacios participativos, influyendo su dinámica interna.

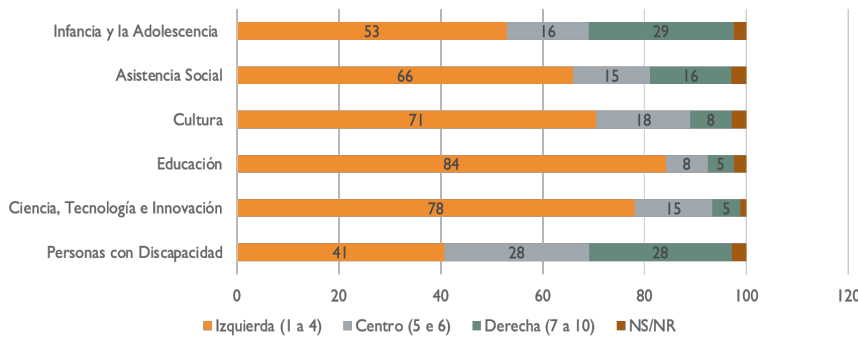
Durante el proceso de reconstrucción de la participación social en el país, fue posible identificar la presencia activa de fuerzas conservadoras en conferencias nacionales, particularmente en aquellas que tratan agendas morales sensibles. En conferencias como las de Salud, Asistencia Social y Niñez y Adolescencia, surgieron posicionamientos de derecha frente a temas como la legalización del aborto, la educación en cuestiones de género en las escuelas y, de manera más general, la defensa del expresidente Bolsonaro.

En la Conferencia Nacional de Salud, por ejemplo, esta presencia conservadora se manifestó tanto en los grupos de discusión como en la plenaria final. En algunas votaciones, aproximadamente el 22% de los delegados presentes eran activistas de derecha. En la plenaria final, las propuestas que no fueron aprobadas en los grupos de trabajo regresaron para una votación general. Una de ellas proponía políticas de memoria relacionadas con la pandemia de Covid-19, reconociendo que el elevado número de muertes en el país fue consecuencia directa de las decisiones políticas del expresidente Bolsonaro. Una enmienda intentó suprimir la expresión “gobierno bolsonarista” de la redacción original. La propuesta original fue aprobada con 673 votos, mientras que 196 delegados (22%) apoyaron la enmienda.

Lo mismo ocurrió con propuestas relacionadas con políticas integrales para la población LGBTQIA+, la legalización del aborto y del uso de marihuana. En todos estos casos, más del 20% de los delegados votaron por la eliminación completa de dichas propuestas, llegando incluso al 36% de rechazo en el caso de la propuesta sobre marihuana.

También en otras conferencias nacionales —como las de Cultura, Educación, Asistencia Social, Infancia y Adolescencia, y Personas con Discapacidad— fue posible identificar la presencia de actores autoidentificados con la derecha. En estos eventos, la presencia de delegados de perfil conservador fue mapeada por medio de una encuesta aplicada durante las conferencias. En dicha encuesta, los delegados respondieron a la siguiente pregunta de autoidentificación ideológica: “Considerando el espectro político de izquierda a derecha, ¿dónde se ubica usted? Siendo 1 extremadamente a la izquierda y 10 extremadamente a la derecha.” El siguiente gráfico muestra esta distribución:

**Gráfico 1** – Autoposicionamiento ideológico (%).



**Fuente:** elaboración propia.

Los datos muestran que el perfil político e identitario de las conferencias nacionales analizadas sigue estando predominantemente en el campo de la izquierda. Sin

embargo, también es innegable la presencia de representantes de sectores de derecha y extrema derecha. Así, podemos entender la reorganización de la participación social en el tercer gobierno del presidente Lula como la reinserción de la *policy* en la política participativa. Después de una disputa sobre la participación centrada en su centralidad en la política y en la representación —una disputa que comenzó en 2014 y solo terminó con la derrota electoral del expresidente Bolsonaro—, el tercer mandato del presidente Lula volvió a centrarse en la *policy*, es decir, en políticas participativas específicas para distintos sectores, enfocadas en algunas políticas públicas. Pero, hay una diferencia importante: en la *policy* se manifiesta la polarización política en torno de las cuestiones morales entre izquierda y derecha.

Precisamente porque la política participativa del tercer mandato volvió a centrarse en la *policy*, podemos observar una combinación de características del pasado y del presente. Dos cuestiones parecen fundamentales y, a nuestro juicio, reaparecerán en los procesos participativos. La primera se refiere a una tensión entre lo presencial y lo digital, vinculada a la tradición de movilización y al perfil de las organizaciones de la sociedad civil que podemos denominar clásicas. Estas organizaciones operaron bajo una lógica tradicional de movilización presencial y mostraron dificultades para organizar a sus miembros y simpatizantes para votar en la plataforma Brasil Participativo.

La segunda cuestión parece ser la presencia de una base bolsonarista, observada tanto en las votaciones de la Conferencia Nacional de Salud como en las propuestas del PPA. Temas como la regulación del porte de armas para todos los ciudadanos, la garantía de representación de grupos evangélicos en el gobierno y la posibilidad de candidaturas sin partido político son ejemplos de propuestas que también surgieron en la plataforma digital. Así, si el pasado, en el caso del PPA, consistía en reavivar la participación de las entidades, el presente y el futuro apuntan a la comprensión de que aún no se ha producido, en las organizaciones tradicionales brasileñas, la transición al entorno digital que la derecha lo hace muy exitosamente.

## **5. Entre la *policy* y la *politics*: la reconstrucción y el futuro de la participación en el gobierno de Lula 3**

El intento bolsonarista de dismantelar la participación en Brasil fue un acto desdemocratizador o de retroceso democrático (Avritzer et al., 2022) que se enfrentó a la *politics*, es decir, a un arreglo participativo constitucionalizado que no permitió al gobierno de Bolsonaro dismantelarlo. Los dos principales intentos en esta dirección, los decretos 9.759 y 9.806, ambos de 2019, fueron parcialmente derrotados en el STF. Eso indica, tal como se ha argumentado con relación al *backsliding* que el mantiene abiertas oportunidades de reacción por las fuerzas democráticas (Gamboa, 2022; Avritzer e Rennó, 2026). Cabe destacar que la acción contra la reducción

del número de participantes de la sociedad civil y de los estados y municipios en el CONAMA solo fue confirmada por el STF en mayo de 2023. Esto confirma la idea de Tilly y Markoff de que los momentos democratizadores amplían la disposición a reforzar las políticas participativas en todas las instituciones políticas.

En este artículo, buscamos discutir tres patrones diferenciados: el de la formación de la participación, el de la desdemocratización (*backsliding*) y el de la reconstrucción participativa. Nuestro argumento principal fue que las políticas participativas constituyen una mezcla entre *politics* y *policy* difícil de dismantelar por voluntad exclusiva del poder ejecutivo, incluso cuando la correlación de fuerzas políticas y el arreglo mayoritario se modifican (Couto, 2019). No puede haber dudas de que el objetivo del gobierno de Bolsonaro fue dismantelar la estructura participativa. El bolsonarismo actúa según una lógica de ratificación, cuyo campo privilegiado son las redes sociales. El grado de resiliencia frente a los ataques a la participación fue determinado por el nivel de constitucionalización de la institución participativa, asociado al grado de inserción de la política en la agenda bolsonarista. El ejemplo relacionado con el medio ambiente es esclarecedor, ya que el enfoque inicial, fue cerrar los órganos colegiados creados por decretos. Esta orientación, que intentaba abarcar incluso órganos colegiados creados por ley atentaba directamente contra la jerarquía normativa y, por ello, fue considerada improcedente al ser impugnada ante el Tribunal Constitucional. Por esta razón, tras la derrota parcial del decreto 9.759 en la corte, se tomó la decisión inmediata de continuar con el dismantelamiento participativo específicamente en esa área de política pública.

Ya en el nuevo gobierno, la decisión del presidente Lula de restablecer los procesos participativos fue tomada aún durante la transición y se expresó en la medida provisoria 1154/2023, que estableció la organización del gobierno. Dos cuestiones son importantes para comprender la nueva dinámica participativa: en primer lugar, la forma en que el gobierno de Lula reintrodujo la participación en la agenda la volvió nuevamente una *policy*. La participación volvió a ocupar una posición relevante en algunas políticas, como el PPA, en la organización de algunas políticas públicas como la salud. La evidencia más clara de que la organización de la participación ha dejado de ser un punto de contienda entre los campos de la izquierda y el conservadurismo es que, en la comisión de la Cámara de Diputados encargada de analizar la medida provisoria que retiró aspectos de la política ambiental del Ministerio de Medio Ambiente, no hubo énfasis en cuestiones relacionadas con la participación. Una evidencia adicional fue la participación de Simone Tebet en las audiencias públicas del PPA, mostrando que la contención de la participación ya no es una política del PMDB, como lo fue entre 2014 y 2016. Así, se espera la normalización del papel de las políticas participativas.

Por lo tanto, podemos concluir que la dinámica de la participación en Brasil está ligada a procesos de expansión y contracción relacionados con la propia lógica democrática. Esta lógica posee resiliencia debido a sus elementos constitucionales, y para que dejara de funcionar, la desdemocratización habría tenido que alcanzar el

núcleo de revisión judicial del Estado de Derecho, lo cual sabemos que no ocurrió y, en este momento, tiene pocas posibilidades de ocurrir. La fuerte disputa política en torno al proyecto democrático estuvo poco relacionada con el diseño institucional y más vinculada a la resiliencia de los elementos de *politics* del proyecto participativo, que terminaron siendo garantizados judicialmente. El próximo período de expansión de la participación, tendrá nuevos desafíos, pero su concentración en la noción de política pública normal patrocinada por el poder ejecutivo parece garantizada.

## Referencias

- Almeida, D. R. (2020). Resiliência institucional: para onde vai a participação nos Conselhos Nacionais de Saúde e dos Direitos da Mulher? *Caderno CRH*, 33. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33733>
- Avelino, D. (2020). GT Mulheres Afípea. Nota Técnica 5 – Fortalecimento do Conselho Afípea. Recuperado el 3 de setembro de 2023, de: <https://afipeasindical.org.br/content/uploads/2022/11/GT-Mulheres-Nota-5-Fortalecimento-Conselho-Afípea.pdf>
- Avritzer, L. (2002). Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. En *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa* (v. 455559). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Avritzer, L. (2009). Experiências nacionais de participação social. In *Experiências nacionais de participação social* (pp. 159–159).
- Avritzer, L. (2016). *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora José Olympio.
- Avritzer, L. (2019). *O pêndulo da democracia*. São Paulo: Todavia.
- Avritzer, L. y Z. Navarro (eds.). (2003). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.
- Avritzer, L.; Silva, E.; Carvalho, P. y P. Zanandrez. (2022). Participação em tempos de desdemocratização: notas para um modelo de análise. En Tatagiba, L.; Almeida, D.; Gurza Lavalle, A. y M. Silva (Eds.). *Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências*. Porto Alegre: Zouk Editora.
- Avritzer, L. y B. Wampler. (2008). *The expansion of participatory budgeting in Brazil*. Consultancy work project for the World Bank/MDP-ESA (Africa).
- Baiocchi, G. (2005). *Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre*. Stanford: Stanford University Press.
- Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1). <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0012>
- Bezerra, C. P. et al. (2024). Entre a desinstitucionalização e a resiliência: participação institucional no governo Bolsonaro. *Dados*, 67, e20220118. <https://doi.org/10.1590/dados.2022.0118>
- Brasil. Presidência da República. (2014). Decreto n.º 8.243/2014. Institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) e dá outras providências.

- Couto, C. G. y R. B. Arantes. (2006). Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21, 41–62.
- Couto, C. G. (2019). Sistema de governo e políticas públicas. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Recuperado de: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4160>
- Gamboa, L. (2022). *Resisting backsliding*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goldfrank, B. y M. T. G. Esquivel. (2020). Sistemas participativos en Brasil y Venezuela: orígenes y ocasos de dos modelos. *Caderno CRH*, 33. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33735>
- Markoff, J. (1997). Really existing democracy: Learning from Latin America in the late 1990s. *New Left Review*, (224), 48–68.
- Nunes, F y T. TRAUMANN. (2023). *Biografia do abismo*. São Paulo: Harlequin.
- Pires, R. y A. Vaz. (2012). *Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais*. Texto para discussão, Brasília: IPEA.
- Romao, W.; Montambeault, F y F. Loucault. (2020). Participação institucional e ativismo no Brasil contemporâneo. *Caderno CRH*, 33. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33734>
- Santos, C. B. (2021). Práticas e expressões feministas do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher em contexto de regressão democrática. Dissertação (Mestrado em Ciência Política – Universidade Federal de Minas Gerais). Recuperado de: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/45632>
- Silva, J. P.; Cardoso, C., y C. S. Pereira. (2022). *A reestruturação do CONAMA e os limites para a democracia participativa na gestão ambiental brasileira*.
- Sintomer, Y. (2005). Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 31, 1–17.
- Smilde, D. y D. Hellinger (Eds.). (2011). *Venezuela's Bolivarian democracy: participation, politics, and culture under Chávez*. Durham: Duke University Press.
- Souza, D. B. y V. Novicki. (2011). A participação social na questão ambiental: limites e possibilidades nos Conselhos de Meio Ambiente no Brasil. *EcoS – Revista Científica*, 25, 235–249.
- Tatagiba, L. et al. (Eds.). (2022). *Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências*. Porto Alegre: Zouk Editora.
- Tilly, C. (2007). *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.





# ARENAS POLÍTICAS Y MOVIMIENTOS SOCIALES: APRENDIZAJES DE LA CONVENCION CONSTITUCIONAL CHILENA

**Gonzalo Delamaza<sup>1</sup>**

gonzalo.delamaza@ulagos.cl

Universidad de Los Lagos

Se analiza la participación de los movimientos sociales en el proceso constituyente chileno. De una primera fase de impugnación que éstos protagonizaron, se abrió una arena institucional también con amplia participación, durante la Convención Constitucional. En el plebiscito de septiembre de 2022 el resultado de este proceso fue ampliamente derrotado. ¿Cómo explicar lo sucedido sin atenerse a una causa única, sino profundizando en las características propias del proceso que permiten hacerlo? Se utiliza la noción de arenas políticas para explicar los diferentes resultados obtenidos por estos movimientos. Con ello se alude a que la acción social y política tiene distintos efectos según las arenas políticas en que actúe. Esto permite incorporar también a los movimientos de orientación conservadora y situar el análisis de consecuencias políticas de la acción colectiva en un marco más amplio, siempre relacional, que incluye las reglas electorales e institucionales en el que éstos se desenvuelven.

**Palabras clave:** *movimientos sociales arena política, arena electoral, Convención Constitucional, Chile.*

---

<sup>1</sup> Sociólogo por la Universidad Católica de Chile y Doctor en Sociología por la Universidad de Leiden. Sus líneas de investigación son: relación Estado – sociedad, descentralización, conflictos socio-territoriales y participación ciudadana. Es profesor titular del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas (CEDER) de la Universidad de Los Lagos e investigador asociado del Centro de Conflicto y Cohesión Social (COES). Edita el sitio web “Ciencia Social Pública y de a Pie”: [www.gonzalodelamaza.cl](http://www.gonzalodelamaza.cl). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5418-3135>

## *POLITICAL ARENAS AND SOCIAL MOVEMENTS: LESSONS FROM THE CHILEAN CONSTITUTIONAL CONVENTION*

The participation of social movements in the Chilean constitutional process is analysed. From an initial phase of challenge, which they led, an institutional arena also opened up, with broad participation, during the Constitutional Convention. In the September 2022 plebiscite, the result of this process was overwhelmingly defeated. How can we explain what happened without relying on a single cause, but rather by delving into the inherent characteristics of the process that allow us to do so? The notion of political arenas is used to explain the different outcomes achieved by these movements. This refers to the fact that social and political action has different effects depending on the political arenas in which it operates. This allows for the inclusion of conservative-oriented movements and situates the analysis of the political consequences of collective action within a broader, always relational, framework that includes the electoral and institutional rules in which they develop.

**Keywords:** *social movements, political arena, electoral arena, Constitutional Convention, Chile.*

## 1. Introducción

A pesar de que la mayoría de las encuestas lo indicaban, para muchas personas fue sorpresa el resultado adverso a la propuesta constitucional emanado de la Convención Constitucional (2021 – 2022). Esta propuesta había sido aprobada por mayoría calificada de 2/3 de sus integrantes. La Convención además había sido mayoritariamente compuesta por personas independientes y provenientes de los movimientos sociales y no de la ampliamente criticada “clase política”. Y todo esto había ocurrido luego de masivas jornadas de movilización a partir de octubre de 2019 –y durante toda el decenio previo– y de un plebiscito de entrada que apoyaba muy mayoritariamente el proceso. ¿Cómo explicar este resultado imprevisto?

En este artículo abordamos una arista de esa explicación: la referida al rol de los movimientos sociales y su actuación política durante el proceso constituyente, a lo largo de sus diferentes etapas. Una explicación usual en el medio político nacional indica que en realidad la representación política debe ser monopolizada por los partidos políticos, pues de otra manera no es posible la agregación de intereses que requiere el funcionamiento de la democracia (Peña, 2020). Como ese rol de los partidos está fuertemente cuestionado, en este texto exploramos el problema a partir justamente de la crisis de la relación entre sociedad y política que abre espacio a otros actores, como los movimientos sociales, para contribuir en el proceso de visibilización y agregación de intereses y demandas sociales. Ello plantea desafíos a tanto a los partidos como a los actores sociales (Garretón, 2016). En el caso que analizamos, se intentó la elaboración constitucional con un fuerte protagonismo de estos últimos y ello culminó con una derrota electoral, a pesar de haber sido un proceso intensamente participativo en su origen, en su composición y en el proceso mismo de funcionamiento. ¿Era ello inevitable por la composición de la Convención? No lo pensamos así. Por ello exploramos lo que sucedió analizando el comportamiento específico de los movimientos sociales en su intervención política constitucional.

En una primera sección introducimos el concepto de arenas políticas para situar las condiciones de la acción de los movimientos. En una segunda parte analizamos diversos movimientos a lo largo del período. Luego se aplican las categorías previas a la movilización social de orientación conservadora. Finalmente se analiza con mayor profundidad las particularidades de la arena política “electoral ampliada” que caracterizó el plebiscito de salida de 2022. En un acápite final se concluye con algunos desafíos conceptuales y políticos para una mejor comprensión de lo sucedido.

## 2. Movimientos sociales y arenas políticas

No se comprende fácilmente que la amplia movilización del decenio previo, la intensificación y masificación de 2019 y el inédito proceso participativo durante

la Convención, hayan culminado en un fracaso electoral tan contundente. Nos valemos del concepto de arena política para analizar el proceso constituyente y para entender por qué, a pesar de lo anterior y a que la propuesta elaborada reflejó la mayoría calificada de la Convención, el resultado haya sido tan adverso al trabajo realizado. Nuestra propuesta teórica entiende este concepto como “a bundle of rules and resources that allow or encourage certain kinds of interactions to proceed, with something at stake” (Jaspers, 2015: 14). Ello permite reconocer actores colectivos junto con las relaciones que establecen entre sí (cooperación y conflicto), en espacios sociales e institucionales delimitados en sus reglas y recursos, pero con potencial de modificarse.

Cada contexto sociopolítico tendrá sus particularidades, énfasis y condicionantes, pues cada arena tiene su propia dinámica y actores, con relaciones específicas, así como efectos en la representación, los mecanismos de participación y en la legitimidad resultante. Con tal concepto, tratamos de desnaturalizar la idea del contexto como algo dado y resaltamos las posibilidades que la acción e interacción entre los actores colectivos tiene para la reconfiguración del contexto sociopolítico en que se produce (Elliot-Negri et al, 2021). El concepto fue desarrollado en términos histórico-comparativos por el estudio ya clásico de Collier y Collier (2002: 20 - 39) para lo que denominaron “coyunturas críticas” en las relaciones entre los movimientos sindicales y los regímenes políticos en ocho países de América Latina. De duración variable entre momentos de decisión y transiciones más extensas, en este trabajo lo utilizamos del mismo modo, a escala nacional, respecto de períodos relativamente breves que, sin embargo, marcan profundamente el devenir de la política y la sociedad chilena. En este caso, el concepto ayuda a comprender de buena forma la relación existente entre la dinámica de la acción colectiva, su estructuración en movimientos y, particularmente, los impactos diferenciales que la acción de éstos puede tener sobre la política. En un contexto de creciente dificultad para articular sociedad y política, el caso de la Convención Constitucional chilena resulta ilustrativo para comprender estas dinámicas.

Es importante diferenciar entre la “revuelta” social y la “Convención”, aunque ambas sean parte del mismo proceso constituyente. Mientras la primera fue espontánea, en el sentido de no organizada, ni regulada; la segunda nació de un acuerdo y se sujetó a estrictas reglas, surgidas de la negociación política. ¿Qué actores mediaron entre uno y otro momento del proceso? Por un lado los partidos políticos, pero sin relación alguna con el estallido y la revuelta, sino solo con un rol en la negociación política con destino institucional.

Mas vinculados con el estallido estaban los movimientos sociales, que venían de antes de octubre de 2019, aunque sin la masividad, la intensidad, ni la violencia que adquirió la movilización de este último período. A pesar de que mayoritariamente esos movimientos no fueron parte, ni apoyaron el acuerdo político de noviembre de 2019, algunos de ellos entraron en la disputa de la Convención, es decir ingresaron en la arena institucional. Allí se verifica el primer cambio de arena de disputa

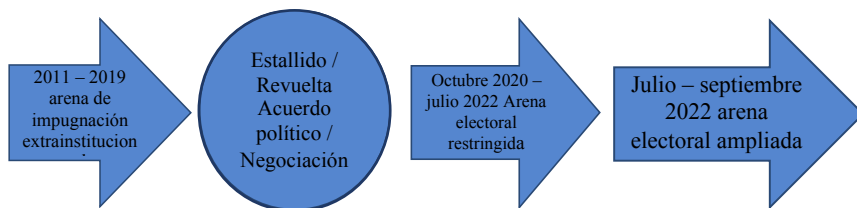
política. Durante el decenio precedente, los movimientos actuaron en una arena de movilización social impugnatoria, con resultados limitados, pues ni los esfuerzos movilizadores, ni los institucionales, lograron producir la nueva constitución, ni siquiera el camino para lograrla. Ello ocurrió solamente a partir de la dinámica de movilización ampliada de octubre de 2019 y su respuesta institucional a través del acuerdo de noviembre (gobierno y algunos partidos). De allí surgió una segunda arena política, de representación con reglas negociadas, pero con el mismo universo electoral restringido que regía desde 2012, cuando se introdujo el voto voluntario. Esto permitió un amplio despliegue de la agenda proveniente de la movilización, esta vez en un escenario de política representativa: la Convención.

Los movimientos sociales impugnatorios tuvieron un buen desempeño dentro de las reglas electorales. En primer término, porque influyeron en su elaboración, a través de la presión y negociación con el Congreso en el verano de 2020, avalados por la fuerza de la movilización previa. En segundo lugar, porque presentaron candidaturas independientes, participaron de listas de coaliciones políticas y por la conformación de la Lista del Pueblo, que fue fundamentalmente una operación electoral, que permitió a los independientes agruparse y jugar con eficacia en esa arena específica. La influencia durante la Convención también la ejercieron de buena forma, tanto desde la autonomía externa, como ocurrió en el caso de las iniciativas populares de norma, como también a través de la articulación con convencionales provenientes de ese mundo. Luego de ello, se debió actuar con los diferentes procedimientos establecidos en los reglamentos de la Convención, muy amplios y diversos (Delamaza, 2024: 107 y ss).

La relativa particularidad temática de los movimientos los llevó a negociar agendas entre sí, a partir del hecho de contar con un importante número de convencionales, aunque sin pasar por la construcción de un discurso en común. Ni entre ellos, ni con el conjunto de la Convención. En la práctica ello significó que lograron incluir importantes contenidos en el texto final de la propuesta, lo que en cierto modo les ocultó la debilidad anotada. Consideraron su tarea lograda con esas inclusiones en el texto, que resultó bastante extenso y abigarrado.

La realización del plebiscito de salida suponía el paso a una arena política diferente, de carácter electoral ampliado. En ese contexto, durante la campaña plebiscitaria los sectores pro nueva constitución no lograron articular una estrategia adecuada. ¿Por qué ocurrió esto? Aquí es necesario detenerse en consideraciones acerca de las particularidades de esta arena política, así como del desarrollo y características de los movimientos sociales y la sociedad civil en Chile. Ello nos permitirá comprender mejor esta distancia entre una propuesta de Constitución que acogía gran parte de los planteamientos de la sociedad movilizadora durante el último decenio y que contó con la mayoría política en la Convención, y el resultado electoral adverso obtenido en septiembre de 2022.

De acuerdo con lo anterior tenemos un proceso que atraviesa tres arenas políticas diferentes y un punto de quiebre, cada una presentando desafíos propios y exigiendo la utilización de estrategias e instrumentos diferentes. Ello puede representarse de la siguiente manera:



### 3. Las demandas permanecen, las arenas cambian

Un primer elemento de análisis refiere a la naturaleza y permanencia de las demandas populares. Los movimientos sociales –y sus representantes en la Convención– asumían que las demandas que ellos expresaban y que se escribieron en el texto constitucional, eran las demandas de la amplia mayoría ciudadana. Normalmente los movimientos sociales emergen en base a demandas, muchas veces de grupos minoritarios sin adecuada representación, que no están satisfechas, ni canalizadas, por el sistema político y van logrando instalar sus temas en la agenda a través de diferentes estrategias. En este caso, sin embargo, ya a partir de 2011 se fue generando la conciencia de que estas demandas expresaban a la mayoría de la sociedad, lo cual se evidenció con mayor fuerza durante los últimos meses de 2019. En la arena de la movilización social, estas demandas –principalmente educación, salud y pensiones– sí eran mayoritarias o, en cualquier caso, hegemónicas y capaces de fijar la agenda política. Sus resultados institucionales fueron parciales, pues se expresaron principalmente en el ámbito educacional (gratuidad de la educación superior) y en el ingreso de algunos liderazgos al Congreso en 2014. En la coyuntura de octubre de 2019 la movilización se amplió e intensificó. No fueron los movimientos sociales quienes condujeron la revuelta social, pues esta tuvo escasa organización y coordinación y no contó con conducción ni liderazgos previos reconocidos. Sin embargo, los contenidos principales fueron aquellos que venían siendo agitados por dichos movimientos desde 2011. Por lo mismo todos los actores debieron reaccionar a ellas. Así lo hizo el gobierno, los partidos políticos, las y los alcaldes, entre otros.

En mayo de 2021, en una arena muy distinta, de tipo electoral limitada con voto voluntario (participó el 43% del padrón), nuevamente se confirmó el carácter mayoritario de la adhesión a dichas demandas. Esta arena se conformó en base a reglas que fueron favorables a esas demandas mayoritarias, porque habían sido bien negociadas, no por las asambleas locales ni por “la calle”, sino por los movimientos organizados y sus aliados políticos. A ello se sumó el descrédito de los partidos

políticos y la emergencia y articulación de las y los independientes. Esto tuvo como resultado que, sin lograr votaciones individuales de gran magnitud, se obtuviese una amplia representación en la Convención (Dammert y Figueroa, 2023). Durante la deliberación convencional dichas demandas no fueron abandonadas. Al contrario, muchas de ellas se lograron incluir en el texto final.

Pero la arena electoral ampliada del voto obligatorio prevista para el plebiscito de salida era muy distinta, por la incertidumbre que suponía el enorme contingente de personas que no habían participado aun en elección alguna, ni tampoco en las decisiones que llevaron a la Convención. Pero no era solamente el mayor número de personas involucradas en ella lo que había cambiado. También la situación era diferente, por la emergencia de otras demandas en el período de casi tres años que había transcurrido desde la revuelta de octubre, especialmente por los efectos de la pandemia, la crisis económica resultante y el debilitamiento de la seguridad pública. Así, las agendas específicas de los diferentes movimientos adquirieron gran relevancia, pero ellas ya no contaban con una adhesión mayoritaria, si se atendía a las características de esta nueva arena política.

En ese momento del proceso, el desafío era principalmente político y apuntaba a construir una mayoría electoral (ampliada) para triunfar en el plebiscito. No siempre las agendas de los movimientos son mayoritarias; de hecho, generalmente no lo son. De modo que construir mayorías, especialmente en contextos masivos, resulta un desafío complejo. La suma de demandas minoritarias o categorías más o menos particulares, no se convierte fácilmente en una mayoría, a no ser que desarrolle una mediación política adecuada.

La crisis actual de los partidos políticos y la enorme distancia que separa a los movimientos sociales de dichas organizaciones dificulta aún más la tarea. Los partidos han abandonado en gran medida su tarea de mediación y agregación de demandas sociales y los movimientos sociales tampoco están dispuestos a subordinarse a la representación partidaria. Dado ese contexto, corresponde a los propios movimientos lograr las articulaciones y desarrollar las estrategias que les acerquen a las mayorías, incluyendo formas de alianza con partidos políticos. Pero ello no ocurrió, pues las minorías activas, que habían logrado dotar de contenido a la lucha social y que cumplían ahora una función representativa para diseñar una solución de fondo, no se acercaron al enorme contingente sin experiencia electoral ni de movilización que sancionaría su propuesta. Su esfuerzo estuvo orientado a cumplir con el objetivo de elaborar una constitución que les satisficiera, en el tiempo establecido. En buenas cuentas cumplir con el mandato de sus representados. Pero ello no se transformó en el cumplimiento del propósito final: que dicha propuesta constitucional fuese legitimada por la mayoría del electorado, ampliado ahora en varios millones de personas. Veamos esto con más detalle para diferentes movimientos sociales.

### 3.1 Las demandas de los pueblos originarios

La traducción de la demanda indígena en la categoría de “plurinacionalidad”, aplicable tanto al país como a los pueblos indígenas mismos, no resultó adecuada en la arena de la disputa política de 2022. El problema no estuvo tanto en la definición general, sino en las aplicaciones y transformaciones concretas que se podían desprender de ella. Esto ocurrió no sólo porque fue uno de los asuntos más disputados, mal interpretados y donde la opinión general mostró desacuerdos. Ocurrió, porque tampoco logró adhesión en los propios pueblos indígenas que concurrieron a votar en el plebiscito, a juzgar por los resultados en los territorios donde estos tienen amplia presencia<sup>2</sup>. Lo claro es que en este caso no se logró convertir una demanda tan relevante en una meta política de amplia aceptación.

El caso anterior indica que no hay una traducción automática, ni directa, entre una demanda territorial o una identidad singular y un contenido político concreto en el plano constitucional. Es necesaria una elaboración política específica, que puede operar en un sentido de aportar a la construcción de mayorías o en sentido contrario, dependiendo de la arena política en que se esté disputando. Volviendo al caso indígena, durante la revuelta de fines del 2019, las banderas mapuches, así como la de los pueblos originarios, fueron uno de los escasísimos emblemas que pareció unificar multitudes o, al menos, ser considerados legítimos en el marco de las manifestaciones<sup>3</sup>. Pero los símbolos son interpretados y reinterpretados de diversas maneras a lo largo del tiempo y en distintas circunstancias.

Más tarde, en la primera arena electoral con voto voluntario, se dio una muy baja participación de electores/as en el padrón indígena que indicaba distanciamiento entre electorado indígena potencial y quienes resultaron elegido/as en los diecisiete escaños reservados. Pero les otorgó un innegable peso a su representación, que se acrecentó con la elección de la lingüista Elisa Loncón como primera presidenta de la Convención, hecho que tuvo mucha fuerza simbólica. Con el ingreso a la arena institucional de la Convención, aquello que se albergaba simbólicamente bajo las banderas mapuche y de los pueblos originarios, se fragmentó en posiciones político-constitucionales diferentes. Estas posiciones estaban determinadas por distintos clivajes dentro de la Convención e incluso fueron contestadas crítica y públicamente, por parte de movimientos indígenas que no adhirieron a la Convención.

Las tensiones mencionadas son propias de una arena política como la descrita, que se constituye como un campo de disputa, puesto que es tarea de conducción y articulación política elaborar mayorías o hegemonías. Las y los representantes actúan “en nombre” de sus votantes y sus causas, pero lo hacen con autonomía. Cuentan

---

<sup>2</sup> La excepción fue Rapa Nui, comuna donde ganó la opción Apruebo, lo que indicaría que la propuesta sí resultaba adecuada para dicha comunidad.

<sup>3</sup> El otro fue la bandera chilena en tres versiones: la usual, la invertida y la pintada de negro.



con la legitimidad electoral, pero requieren renovar permanentemente los vínculos con sus votantes y también con la comunidad más amplia que pretenden representar. Y deben sostener su legitimidad ante el universo ciudadano más amplio. La débil votación obtenida por los escaños reservados, que en nada afectaba su poder interno dentro de la Convención, fue duramente cuestionada en el ámbito de la disputa política que debían dar. En el intertanto, se realizó una fuerte campaña en contra de los conceptos establecidos en la propuesta constitucional y sus supuestas consecuencias. Vale decir, que la elaboración constitucional no logró encarnar una demanda mayoritaria, ni representar a las y los electores indígenas que no habían votado previamente y al mismo tiempo suscitó fuertes oposiciones.

La exposición del ejemplo indígena nos permite identificar claramente las diferencias entre las tres arenas de disputa política que hemos seleccionado y la dificultad de un movimiento social para transitar con éxito de una a otra. Las metas para alcanzar en cada arena son diferentes, los recursos de poder requeridos también lo son. El carácter inédito, tanto de la tarea de elaboración constitucional como de la votación de carácter obligatorio al final, pero no al principio, fueron factores que desbordaron las capacidades desarrolladas por el movimiento indígena a lo largo de los años.

### 3.2 El movimiento de las disidencias y la diversidad sexual

El caso del movimiento que levanta las demandas de las disidencias sexuales es relativamente reciente y sus demandas se expresan de manera más clara en el campo cultural, sin poner en juego asuntos como la institucionalidad estatal, ni tener las connotaciones socioeconómicas que posee, por ejemplo, la lucha por la recuperación territorial indígena. Se trata, por otro lado, de un movimiento que no se despliega en la oposición “elites/pueblo”, pues su adhesión es transversal a la sociedad. Su clivaje es de tipo “conservadores/liberales”, atravesando parcialmente las divisiones entre izquierda y derecha. Por último, a pesar de ser un movimiento relativamente nuevo, hijo de la democracia post 90, ha tenido grandes logros en materia de cambios políticos e institucionales, habiendo acumulado mucha experiencia, con anterioridad a octubre de 2019.

Durante el transcurso de la Convención las demandas de este movimiento adquirieron relevancia y, sobre todo, se pudieron manifestar con mucha mayor visibilidad que en el pasado. Pero no se produjeron disputas agudas en su interior, ni tampoco fueron objeto de grandes campañas en su contra para deslegitimar la propuesta de nueva Constitución. El papel jugado por el médico Gaspar Domínguez, activista de las disidencias sexuales, como vicepresidente de la Convención en el segundo período, mostró un equilibrio entre su origen movimientista y su papel como autoridad institucional. Vale decir, en este caso se aprecia que por las propias características de sus demandas y por el proceso de “maduración” del movimiento, este pudo desarrollar una actuación eficaz en las diversas arenas en que debió moverse. Y ello a

pesar de las diferencias internas y la dificultad de unificar demandas diversas que el propio movimiento tiene. No podemos saber, por último, cual fue el impacto de lo señalado en el electorado masivo del plebiscito de salida, pero no hubo polémicas públicas de envergadura, que indiquen que los avances logrados hubiesen favorecido el rechazo. La mediación política, sin partidos de por medio, parece haber alcanzado buenos resultados.

### **3.3 Los avances del movimiento feminista**

La lucha de las mujeres tiene una dimensión de identidad, que por una parte es en principio mayoritaria y no minoritaria, pues hay más mujeres que hombres. Por otra parte, se vuelve general al plantearse la transformación de las relaciones de género y el fin del patriarcado como componente del sistema social. También el feminismo ha logrado cierta transversalidad política, alcanzando a rebasar parcialmente el eje derecha/izquierda. Y en términos de eficacia política, la larga data del movimiento feminista en sus diversas olas ha redundado en una incidencia política muy alta y en una experiencia acumulada muy significativa de sus liderazgos. El movimiento feminista es claramente aquel que mayores logros políticos e institucionales ha tenido desde el fin de la dictadura en 1990. ¿Cómo se expresó esta fortaleza en las sucesivas arenas de disputa de los momentos constituyente y constitucional?

El último fenómeno de movilización masiva previa a octubre de 2019 fue el llamado “mayo feminista” del otoño e invierno de 2018. Fue una movilización surgida de estudiantes universitarias, en contra del abuso y la violencia sexual y la impunidad de los responsables. Rápidamente se extendió por todas las universidades del país y trascendió en manifestaciones masivas de diverso tipo. Durante la coyuntura de fines de 2019 la presencia femenina fue muy significativa en las diversas formas en que esta se manifestó y las demandas feministas fueron surgiendo poco a poco. La experiencia previa, el posicionamiento público, el repertorio no violento, la utilización de recursos comunicativos eficaces y la expansión orgánica del 2018 le permitieron al movimiento feminista articularse en la Coordinadora 8M e integrarse a la Mesa de Unidad Social, junto a organizaciones de cuño más tradicional, pero de alcance nacional.

En la elección de convencionales los éxitos de las activistas feministas, especialmente jóvenes, fue alto, como ocurrió en general con los movimientos sociales. Previo a ella se había introducido la paridad como norma de la composición de las listas y de la propia Convención. Es decir, las reglas aseguraban desde el inicio un espacio para las mujeres, que muchas feministas ocuparon con gran eficacia. Su presencia y participación durante la Convención fue transversal en las diversas comisiones y lograron establecer como criterio el de una Constitución feminista, débilmente contestado por sus oponentes (Carrillo, 2023).

En cuanto al contenido de la propuesta constitucional, esta reflejó el carácter feminista buscado en diversos aspectos. Un ejemplo fue el alto impacto del enfoque paritario, al punto que luego de derrotada la propuesta, el nuevo proceso constitucional incluyó, desde el comienzo, la paridad en todos los órganos que lo protagonizarían (Guzmán, 2023). Contrasta este logro con de los escaños reservados a pueblos indígenas, que se mantuvo formalmente en el nuevo proceso, pero reduciéndose significativamente en cantidad<sup>4</sup>.

La principal disputa se dio en relación con la extensión del derecho al aborto, más allá de las tres causales consideradas en la legislación vigente. El campo de disputa en torno al aborto y el derecho de las mujeres sobre su cuerpo no es, por supuesto, exclusivo de nuestro país, ni de este proceso constituyente. Existió campaña en torno a ello, con visos de “campaña del terror” y de desinformación y es muy posible que ello haya activado actitudes conservadoras que se pueden haber expresado en el plebiscito, especialmente en contextos rurales más tradicionales. Mas allá de los contenidos concretos como esto se expresaba en el texto, nos parece que en torno al aborto existe una disputa cultural que se manifestaría casi inevitablemente en esta oportunidad.

### 3.4 Los movimientos socio ambientales

El otro movimiento que no apela a una “causa particular” sino que cuenta con principios universalizables y ha ido logrando creciente presencia en Chile y otros países, es el ligado a cuestiones socio ambientales, defensa de los territorios y de lucha por un planeta sostenible.

Los avances han sido lentos dentro de la institucionalidad estatal, fuertemente comprometida con el crecimiento en base a las “ventajas comparativas” del país en materia de recursos naturales. A diferencia del movimiento feminista, el ecologismo no cuenta con articulaciones nacionales significativas y tiende a desarrollarse a partir de diversos conflictos, situados en lugares distantes entre sí, en torno a problemáticas también diferentes. Sólo los movimientos en defensa del agua se han agrupado en instancias nacionales lo que les permitió jugar un importante rol en la elección de convencionales.

En la coyuntura de octubre de 2019, la causa ambientalista pareció subsumirse en el conjunto de demandas que se expresaron con más fuerza. Al tratarse además de conflictos surgidos en muchos casos en contextos rurales, no tuvieron la misma presencia en la movilización fuertemente urbana de los primeros días, ni tampoco tenían mucho espacio en los enfrentamientos con la policía de los jóvenes radicales.

<sup>4</sup> De hecho, en febrero de 2023 se inscribieron solo dos candidatos a ocupar escaños indígenas en el nuevo proceso constitucional y sólo uno fue electo. La regla que había habilitado la formación de listas de independientes en la Convención, ni siquiera fue incluida en el nuevo proceso.

Pero en la fase de los cabildos y encuentros esta agenda sí se volvió muy relevante en diferentes espacios, animada por una enorme multiplicidad de colectivos y agrupaciones (Maillet, 2021). La presencia de los liderazgos se expresó también en la elección de convencionales. Una vez electos se conformó una bancada ambiental que desarrolló alguna capacidad de coordinación interna. Se concentraron esfuerzos en la comisión de Medio Ambiente, con resultados discretos, pero luego se negociaron las principales demandas con otros grupos, obteniéndose una definición nítida de la constitución como “ecológica” y un conjunto de normas en esa dirección (Carrasco et al., 2022).

Las y los convencionales ligados a la comisión de Medio Ambiente fueron objeto de diversas críticas por su eventual maximalismo, lo que les significó diversas derrotas en el pleno de la Convención. Su respuesta a ello, en algunos casos, fue muy dura y adoptó el tono de denuncia pública. Pero la mayoría de la Convención les obligó a negociar. Por ello finalmente se lograron acuerdos amplios y se llegó a un texto muy completo en la materia. Los convencionales ligados al mundo empresarial y las propias agrupaciones de empresarios mantuvieron un discurso crítico, postulando que las normas aprobadas debilitarían el crecimiento económico y la generación de empleo. A pesar de ello estos temas no ocuparon la primera prioridad durante la campaña del Rechazo, como ocurrió con otros (vivienda, fondos de pensiones, aborto, plurinacionalidad). Por otra parte, las temáticas de medio ambiente y sustentabilidad fueron las segundas en magnitud de participación, antes y durante la Convención, tras las de derechos fundamentales (Delamaza, 2024: 131). Podría postularse la hipótesis que el rechazo a la propuesta constitucional no tuvo una relación fuerte con su contenido ecologista, el que parece suscitar suficiente adhesión en la sociedad. Hay que mantener la reserva, con todo, en relación con la población que anteriormente no se había movilizado ni participado en elecciones, de quienes desconocemos su orientación en estos temas.

### 3.5 La ausencia sindical

Examinemos un caso diferente: el sindicalismo. Se trata de un actor de larga trayectoria y experiencia de movilización, que ha experimentado grandes transformaciones en los últimos decenios, a partir de la imposición del modelo neoliberal. En ese proceso ha perdido fuerza, especialmente en el ámbito de los trabajadores de las empresas privadas de menor tamaño. En los años previos al 2019, las y los trabajadores tuvieron especial protagonismo en 2014 a partir de las movilizaciones de los subcontratados y con mayor masividad en 2016 en el movimiento No + AFP, que puso en la discusión pública el problema de las bajas pensiones y la administración privada del sistema. Octubre de 2019 no fue, sin embargo, protagonizado por las y los trabajadores, sino inicialmente por jóvenes estudiantes y luego por una ciudadanía no definida en términos de clase social. En la coyuntura del 2019 se constituyó la Mesa de Unidad Social, donde se articularon los principales referentes sindicales nacionales,

junto al movimiento No + AFP y la Coordinadora Feminista 8M. Pero no lograron convertirse en interlocutores de la negociación política. Fueron relevantes en la convocatoria a cabildos y encuentros, que luego recopilaron y sistematizaron con apoyo de universidades.

La elección de convencionales fue muy negativa para la dirigencia sindical. Tanto la presidenta de la CUT como los dirigentes máximos de No + AFP y el Colegio de Profesores fueron candidatos no electos a la Convención. Similares resultados obtuvieron otras candidaturas, conformándose un cuerpo constitucional con una significativa presencia de movimientos sociales, con la excepción del movimiento sindical. Es posible que ello haya influido en que las temáticas más importantes para ese sector (pensiones, trabajo, salud) no ocupasen la prioridad, al menos inicialmente, en el debate. Pero también es indicativo de la distancia entre el sindicalismo organizado y la demanda popular por esos mismos temas. En este caso, el movimiento sindical tuvo una presencia discreta en la arena de la movilización de 2019 y no logró superar la electoral de mayo de 2021. La tabla 1 sintetiza lo ocurrido con los diferentes movimientos analizados.

**Tabla 1.** Presencia de los movimientos sociales en las diferentes arenas políticas

	Movilización impugnatoria	Acuerdos y negociación política	Arena electoral restringida	Arena electoral ampliada
Movimiento indígena	Media	Alta: escaños reservados	Baja participación, pero alto peso de escaños reservados	Baja: oposición fuerte y bajo apoyo en sectores indígenas
Diversidad Sexual	Alta	Baja	Alta	No suscitaron oposición
Feminismo	Alta	Alta: paridad	Alta: buen resultado electoral y peso en el texto	Suscitaron oposición esperable en torno al aborto, pero no a la Constitución feminista
Socio Ambiental	Alta	Baja	Alta: buen resultado electoral y peso en el texto	Suscitaron oposición esperable en representantes empresariales, pero no a la Constitución ecológica
Sindical	Alta	Baja	Baja	No hay información suficiente

**Fuente:** elaboración propia.

## 4. La “otra” sociedad civil

Es necesario considerar un fenómeno complementario, relacionado también con los cambios en las arenas políticas de disputa. Durante la Convención y a partir de lo que allí se discutía, surgieron nuevos referentes sociales ligados a las causas en debate. No pueden calificarse de movimientos sociales exactamente, pero expresan tendencias existentes en la sociedad civil chilena, que fueron activadas en esta etapa. Ello ocurrió en sectores de raigambre conservadora, algunos preexistentes (como sectores evangélicos y grupos que defienden la prohibición del aborto, también llamados *provida*) y otros organizados durante el momento constitucional y específicamente a partir de él. Durante la primavera del 2019 estos grupos prácticamente no manifestaron públicamente oposición en el campo social a las movilizaciones populares de la época. Aunque hubo un incipiente movimiento de vecinos de clase media en defensa de sus barrios contra la inseguridad y la delincuencia –los “chalecos amarillos”– este no tuvo continuidad, ni se planteó directamente en contra de la movilización social, sino solo de sus manifestaciones más violentas (Barozet et al., 2022). En el plebiscito de 2020, la opción Rechazo quedó confinada como mayoría solamente a las tres comunas de mayores ingresos de la ciudad de Santiago. Es decir, como expresión, no sólo de una minoría, sino además de una elite distinta y opuesta a las demandas mayoritarias. En la elección de convencionales los sectores conservadores nuevamente fueron derrotados. La lista de derecha obtuvo un importante número de escaños, pero menos del tercio al que apostaba y sin incorporar en ella de manera significativa a liderazgos sociales.

La situación cambiaría a partir de enero de 2022. Frente a la situación de minoría sin capacidad de veto en que se encontraba la derecha política en la Convención, esta tomó la decisión de seguir actuando desde dentro del organismo, pero también desde fuera de él. La oportunidad se presentó a propósito de un espacio de participación: las Iniciativas Populares de Norma (IPN), debido a la rápida adhesión que estas comenzaron a obtener. Esto motivó que sectores opuestos a las orientaciones predominantes en la Convención promovieran también iniciativas y comenzaran campañas de recolección de firmas. Ello ocurrió en torno a temáticas de gran importancia en el debate político e ideológico sobre las transformaciones sociales: libertad económica, propiedad de los fondos previsionales, educación, libertad religiosa, entre otros. La gran difusión recibida por parte de los medios de comunicación, mayoritariamente alineados con la derecha, permitió posicionar públicamente a las iniciativas y permitir que varias de ellas superaran las quince mil firmas, requeridas para entrar en el debate constitucional. En términos políticos consiguió crear una base social, previamente inexistente o sin expresión clara, a las posiciones contrarias a la mayoría en la Convención.

El número de iniciativas populares que lograron ingresar al debate constitucional de este signo no fue tan amplio (16 sobre un total de 78). Se concentraron en la Comisión de Derechos Fundamentales, a través de nueve de ellas, tal como ocurrió con el

conjunto de las IPN. Se referían a propiedad de fondos previsionales (3); educación (2); seguridad; fuerzas armadas y tradiciones culturales (2). Pero también se presentaron IPN en aspectos de defensa del modelo económico, con cuatro iniciativas. En este último caso, se involucró directamente la cúpula del gran empresariado, promoviendo iniciativas de su interés. Las cuatro iniciativas cubren un espectro interesante: una se refiere a minería, otra al acceso al agua y tres sobre libertad económica. La referida a la propiedad privada fue la segunda IPN con mayores apoyos, después de “Con mi plata no”.

El rasgo fundamental que las distinguió fue el nivel de exposición pública que lograron estas iniciativas por sobre las otras 62 en deliberación. Destaca el caso de “Con mi plata no. Defiende tus derechos previsionales”, que logró el mayor número de patrocinios, pero sobre todo por la gran presencia pública que le brindaron los medios de comunicación<sup>5</sup>. En términos de la tramitación misma, del total de iniciativas consideradas, catorce fueron rechazadas en general en las comisiones y las otras dos lo fueron en particular. Ello motivó una reacción adversa por parte de sus proponentes e instaló un discurso que se repite hasta la actualidad: la Convención no habría tomado en cuenta a las iniciativas populares. Ello no se condice con la realidad, ni en este grupo de iniciativas, ni en las otras 62. De hecho, con solo una excepción (Rescate y protección de las tradiciones de Chile), las otras quince iniciativas de sesgo conservador tienen coincidencias parciales de diversa relevancia en el texto final de la propuesta (Delamaza, 2024: 177 y ss.).

El posicionamiento público obtenido les otorgó a los impulsores de algunas de estas iniciativas un rol en la campaña del Rechazo. A esto se sumó la decisión explícita de la derecha política de evitar aparecer como liderando la campaña, conocedores del desprestigio de los partidos políticos y de los malos resultados obtenidos en las votaciones constitucionales previas. De esta manera, se conformó la Coordinadora Ciudadana y luego de ella la Casa Ciudadana por el Rechazo, lideradas por personas vinculadas a los partidos de derecha, pero que actuaron en nombre de las “organizaciones de la sociedad civil”. En la práctica, la mayoría de ellas no eran organizaciones propiamente tales, pues no tenían permanencia ni estatus jurídico, pero cumplieron un rol muy relevante en la campaña, la franja televisiva de publicidad y en la imagen general que quería darse de una opción no identificada con la derecha.

Un caso especial lo representan las IPN relacionadas con “libertad de conciencia”, impulsadas desde el ámbito de las confesiones religiosas, especialmente evangélicas. Registramos dos de ellas entre las que obtuvieron apoyos para ingresar al debate. Elaboradas en el lenguaje de los derechos y la libertad, se originan en

<sup>5</sup> Como antecedente de esta dinámica hay que recordar que, en el contexto de la pandemia y sus consecuencias económicas, la oposición al gobierno de Sebastián Piñera (2018–2022), junto a congresistas de derecha “descolgados”, lograron aprobar tres reformas constitucionales para permitir el retiro de recursos de los fondos de pensiones de las cuentas individuales. Ello consolidó la idea de propiedad individual y libre disponibilidad de los fondos previsionales.

grupos religiosos que tienen una inserción y actividad permanente en el país y no responden a movilizaciones coyunturales. La actuación de los grupos sociales conservadores se refleja en el Tabla 2.

**Tabla 2.** Presencia de los movimientos conservadores en las diferentes arenas políticas.

Movilización impugnatoria	Acuerdos y negociación política	Arena electoral restringida	Arena electoral ampliada
Baja	Baja	Bajos resultados electorales en plebiscito 2020 y elección de convencionales	Alta: desde dentro y fuera de la Convención, hegemonizan a los nuevos votantes

**Fuente:** elaboración propia.

El surgimiento de disputas específicas en el campo de la sociedad civil y los movimientos ciudadanos es propio de un escenario donde las transformaciones del orden social e institucional están en el centro de la agenda pública. La literatura sobre movimientos sociales ha enfatizado aquellos que se orientan a la transformación progresiva de la sociedad, que encarnan intereses y demandas subalternas y que no tienen un espacio en el sistema político. Pero el fenómeno no se agota, ni con mucho, en esa vertiente. También existen movimientos de orientación conservadora, de defensa de intereses de sectores específicos o, simplemente articulados en torno a una orientación ideológica o religiosa común, que puede tener muchas variantes. En contextos de transformación social es usual la activación de sectores medios que los perciben como amenazas a algunos de sus logros, como la pequeña propiedad u otros. También es usual que los partidos conservadores se ocupen de activar dichos sectores, como ocurrió en Chile en el período del gobierno de la Unidad Popular (1970 – 1973) con transportistas, comerciantes e incluso trabajadores del cobre, pues amplía su base social tradicional. La relación entre partidos y movimientos es más simple que en el caso de la izquierda, pues la conducción política es menos exigente y va acompañada de importantes recursos económicos y comunicacionales, provistos por las elites económicas y los propietarios de un sistema concentrado de medios. Por cierto, ello no se estabiliza en el tiempo, una vez logrado el objetivo los partidos retoman el protagonismo y los movimientos desaparecen, tal como emergieron.



## 5. Las particularidades de la arena política del plebiscito de salida

La diferencia más relevante con las coyunturas electorales previas fue, por cierto, el carácter obligatorio del plebiscito de salida, lo que introducía la posibilidad de un importante incremento de la votación, con respecto a eventos previos. Ello implicaba una gran incertidumbre respecto de sus resultados, lo que se evidenció en la dificultad de la mayor parte de los pronósticos electorales que se realizaban a partir de encuestas. Se calcula en cuatro millones setecientas mil personas las que votaron por primera vez en esta oportunidad. Si sólo comparamos las magnitudes con los eventos electorales previos, podemos estimar la importancia de este hecho. La tasa de participación electoral llegó al 85,7%, porcentaje solo comparable a las del inicio de la recuperación democrática en 1989, también con voto obligatorio, pero igualmente excepcional<sup>6</sup>. Ello significaba una votación 30% superior a la participación en la segunda vuelta presidencial de diciembre de 2021, la más masiva con voto voluntario (Segovia, 2023).

En términos políticos, ¿quiénes conformaban este 30% de nuevos votantes? No es fácil saberlo en su complejidad, pero sí tenemos algunos datos. Son personas que no se sintieron convocadas previamente en el contexto del voto voluntario (arena electoral limitada). Ni tampoco por el plebiscito de entrada, para decidir si querían o no una nueva constitución. Tampoco se movilizaron para elegir convencionales, ni para la elección presidencial. Si tomamos como referencia el plebiscito de octubre de 2020, el número total de nuevos votantes se incrementa hasta casi cinco millones y medio de personas. Ochocientos mil de estos votantes sufragaron solamente en la segunda vuelta presidencial, una confrontación también binaria y de mayor polarización<sup>7</sup>. Podemos decir, entonces, que se trataba mayoritariamente de personas muy distantes del proceso constitucional como tal. Las cifras de participación popular durante la Convención, siendo las más altas ocurridas en el país, no alcanzan de ningún modo estas magnitudes. Por lo cual es posible suponer que no estuvieron tampoco involucradas/os en los diferentes instrumentos e instancias desplegadas para ello. Es altamente probable, que quienes hayan participado a través de los diversos mecanismos participativos, eran también votantes en el contexto de voto voluntario.

¿Cuál habrá sido el comportamiento político de las y los votantes primerizos de septiembre de 2022 durante los períodos previos a la Convención? Una hipótesis plausible, es que tampoco participaron mayoritariamente en la fase de movilizaciones

<sup>6</sup> A modo de comparación: en la elección presidencial de 1970 votó un 56% del total de votantes potenciales, lo mismo ocurrió en la elección de diputados de 1973 (Lagos, 2007: 151 – 176).

<sup>7</sup> Se asume aquí que las personas que votan una vez son las mismas que votan nuevamente, a lo cual se agregan nuevas y nuevos votantes, cuando crece la participación electoral. Por otra parte, si se considera estrictamente la elección de convencionales, se tiene que la votación del plebiscito de salida duplica la cantidad de electores/as (seis millones y medio de personas más).

que se incrementó a partir de 2011. No existe mucha investigación sobre si quienes se movilizaban por fuera de la institucionalidad concurrían a votar en las elecciones. La importante presencia de jóvenes sugiere que algunas y algunos de ellos no lo hacían. Pero lo estudiado sobre los *primo manifestantes* durante el estallido y la revuelta social, indica que gran parte de esas personas sí tenían disposición a votar en el plebiscito de entrada, lo que podría explicar en parte el incremento de la participación electoral en aquella oportunidad (Aguilera y Espinoza, 2022). Lo más probable es que los *primo votantes* del plebiscito de salida fuesen mayoritariamente ajenos a los distintos momentos del proceso constituyente. ¿Por qué se movilizaron masivamente para votar? Las multas por no votar y la georeferenciación de los locales de votación, que redujo al máximo las distancias, pueden explicar la alta participación, pues son los cambios más evidentes en las reglas electorales. Pero resta por explicar, ¿por qué se inclinaron masivamente hacia la opción Rechazo?

El incremento de votantes se repartió de manera completamente diferente entre las dos opciones. Lo más plausible es pensar que se trató de un electorado que no estuvo mayormente presente en el ciclo de movilizaciones, tampoco en el incremento de su masividad a fines del 2019, ni en las formas de participación electoral y de otro tipo que formaron parte del momento constitucional. Sólo lo hicieron bajo las reglas del voto obligatorio en rechazo, tanto al desempeño de las y los constituyentes, como al resultado percibido, en términos de propuesta de nueva constitución. Incluso puede haber habido rechazo a la obligación misma de participar (Segovia, 2023) o al gobierno del presidente Boric. Se ha señalado como causal de la votación por el Rechazo, una crítica a la actuación de las y los convencionales, normalmente refiriéndose a unos poquísimos casos individuales. No resulta extraña dicha crítica, si se toma en cuenta que el grueso de esos votantes del Rechazo no había votado para elegir a las y los convencionales.

Si se trata de un conglomerado heterogéneo y en su mayoría débilmente politizado, esto significa también, que los motivos para rechazar fueron múltiples y solo se suman en términos cuantitativos, por el carácter binario de la opción plebiscitaria. Así, se fueron agregando los votos tradicionales de la derecha; los votantes desilusionados del funcionamiento de la Convención; quienes rechazan las opciones políticas en su conjunto (y por eso normalmente no votan) y las diversas razones por las cuales un texto de esta naturaleza puede producir el rechazo de alguien, sobre todo si no ha participado previamente. La propensión al Rechazo creció, así, exponencialmente. Predominó en un universo electoral al que la participación previa, en sus diversas formas no llegó y que, sin embargo, tenía el recurso final de la decisión en una opción binaria. El impacto de las campañas comunicacionales –mayoritariamente por el Rechazo– es mayor en estos sectores, que normalmente no cuentan con referentes organizacionales y sus fuentes de información principales son las redes sociales y medios de comunicación como la televisión abierta.

Desde el punto de vista del contenido de la propuesta constitucional, llama la atención el hecho de que esta recogía gran parte de las demandas que los movimientos

sociales y las manifestaciones masivas, habían destacado en la agenda pública. Las mismas que las diferentes encuestas relevaban como las preocupaciones principales de la población residente en el país en el decenio anterior. Sin embargo esas demandas, como sabemos, se ocupaban solo de una fracción de lo que debía proponer la Convención. Y frente los otros temas, en muchos casos existían disputas profundas en la sociedad o simplemente se trataba de asuntos no suficientemente socializados y elaborados, por una sociedad que se había ido alejando de la política. Fue principalmente en torno a esos otros asuntos que la Convención avanzó rápidamente, sin necesariamente considerar —no tenía como hacerlo— el correspondiente proceso de politización que debía producirse. Podemos citar aquí, a modo de ejemplo, el planteamiento sobre plurinacionalidad, el uso de los fondos de pensiones y la modificación del poder legislativo, que suscitó la reacción corporativa de las y los incumbentes. Esos avances, por una parte, movilizaron activamente a la sociedad civil conservadora y fueron objeto de una eficaz campaña en su contra, con componentes de noticias falsas o manipuladas, que en un escenario de opción binaria, favorecían el rechazo. A ello se agregaba el déficit de un relato unificador que hubiese permitido contrarrestarla.

Pero existe un último aspecto: la temporalidad. El diseño del proceso de la Convención era largo, contemplaba dos años para su concreción, entre octubre de 2020 y septiembre de 2022. Mucho más largo si se piensa en la implementación gradual de una nueva constitución, a través de las adecuaciones legales posteriores, especialmente debido al amplio número de reformas profundas (su dimensión “refundacional”). Estas reformas debía tramitarlas un Congreso con una correlación de fuerzas muy diferente a la Convención. Todo ello se traducía en una mayor incertidumbre sobre la posibilidad de concretar las aspiraciones contenidas en la propuesta. Mucho más todavía respecto de las aspiraciones manifestadas en las movilizaciones de 2019.

La temporalidad jugaba en contra de una culminación del proceso constituyente acorde a su origen, en dos sentidos. En primer término, porque en el intertanto se habían producido enormes cambios en diversos ámbitos de la sociedad, el primero de los cuales fue la pandemia mundial del Covid 19 y sus diversas consecuencias. Pero también el espacio político había cambiado: junto al triunfo de Gabriel Boric, el nuevo Congreso reflejó una correlación de fuerzas muy distinta a la prevalente en la Convención, a pesar de ser una elección igualmente con voto voluntario, lo que revela la fragilidad política de la mayoría convencional. Por lo tanto, el gobierno no tenía mayoría en el Congreso y los acuerdos de la Convención no eran del agrado de las mayorías parlamentarias. Esos cambios no se podían anticipar, no se podían frenar y eran difíciles de enfrentar por una Convención que debió trabajar a presión, para atenerse a las reglas fijadas. Aun así, esto expresa una evidente debilidad política de quienes impulsaban una nueva constitución. En particular si consideramos que la primera vuelta presidencial y la elección del Congreso ocurrieron en noviembre de 2021, cuando la Convención sólo llevaba cuatro meses funcionando. Y que todas las encuestas de opinión señalaban, desde la primera semana de abril de 2022, que la

opción Rechazo llevaba la delantera (Segovia y Toro, 2022; Wikipedia, 2022). Tanto la coyuntura de noviembre, como la de abril, debieron haber sido motivo de ajustes de estrategia, que no se produjeron.

En segundo lugar, por lo anterior, las prioridades ciudadanas fueron modificándose y aumentaron su urgencia. Para algunos de esos problemas la Convención no tenía respuestas, pues no era su misión. Es el caso de la inseguridad, que se percibía como un fenómeno creciente. Para otros de esos problemas, como el conflicto en los territorios mapuche o la migración, la propuesta era altamente controversial. En cualquier caso, la urgencia de respuestas en ámbitos de política pública, a causa de las crisis sanitaria, económica y de seguridad, restaban respaldo a una propuesta constitucional que se orientaba a cambios estructurales de larga implementación.

Por último, señalemos que el cambio de gobierno en marzo de 2022 significó por una parte una mejor sintonía entre el ejecutivo y el órgano constitucional, aunque no una coordinación efectiva entre quienes promovían el Apruebo. Pero se trataba de un gobierno minoritario en el Congreso y que tomó la opción de priorizar la aprobación constitucional por sobre el impulso de las políticas, que apuntaban a las urgencias. De esta manera se redujo el apoyo a la Convención a aquél que tenía el gobierno. Lo que se requería era justamente lo contrario: que el gobierno impulsara con fuerza una agenda de políticas públicas eficaces y de corto plazo, mientras la Convención elaboraba el marco más amplio, que permitiría ingresar luego a una etapa diferente de transformaciones. Adicionalmente, Apruebo Dignidad, la coalición de gobierno, actuó dividida al interior de la Convención, entre sus principales partidos: Frente Amplio y Partido Comunista. De tal manera que, en vez de que la coalición gobernante fuese pivote de alianzas amplias, hacia la “izquierda social” y la “centro izquierda”, ocurrió más bien lo contrario. Se lograban mayorías circunstanciales, pero más bien transaccionales, que como parte de un proyecto común que interpelara a la sociedad en su conjunto, la que se expresaría en el plebiscito de salida.

## 6. Conclusiones

Es evidente que las condiciones de fragmentación social se han incrementado en el último tiempo, no solamente en Chile, sino en muchos países. La ola neoliberal profundizó un proceso de individuación, que ya estaba presente como rasgo cultural contemporáneo. Al mismo tiempo debilitó la acción colectiva —especialmente de las y los trabajadores— así como las capacidades estatales, traspasando múltiples ámbitos a la esfera privada. La política se vio ampliamente perjudicada en su capacidad mediadora y de representación de intereses, en la misma medida que tanto el Estado como la sociedad se debilitaban. Pero, sobre todo, se vio perjudicada en su capacidad de transformación, de orientar a la sociedad, de formular proyectos de desarrollo

nacional y actuar en nombre del interés común. Ello le acarreó desprestigio ante los ojos ciudadanos y la banalizó en extremo. El año 2011 marcó un momento de quiebre, por la emergencia de diferentes movimientos sociales y ha dado lugar a nuevas expresiones de la acción colectiva, muy diferentes a las del pasado. De tal manera que ha cambiado la sociedad, las instituciones han perdido peso y la política no cuenta con la legitimidad, ni con las capacidades del pasado. Ese es el contexto en el cual la acción colectiva y los movimientos sociales adquieren especial relevancia. Sabemos, sin embargo, que fracasaron en su intento de transformación constitucional, es decir en una apuesta política de gran envergadura, que institucionalizaba esos avances. Vinculando la acción de los movimientos con las cambiantes arenas políticas hemos intentado brindar una explicación más amplia al proceso que culminó en 2022.

Las condiciones durante el período impugnatorio favorecieron la acción de los movimientos sociales. La etapa no fue de crisis económica, sino más bien de crisis política, puesto que los intentos de la política institucional no abordaron las demandas que se acumulaban. Ni la introducción del voto voluntario ni las modificaciones al sistema binominal cambiaron esto. Continuó el distanciamiento entre política y sociedad y se intensificó la movilización extrainstitucional. El estallido y posterior revuelta social de 2019, responde a un patrón de movilizaciones muy amplias y directas, pero sin organizaciones estables, ni formas de coordinación. La política chilena mostró capacidad de respuesta, articulando una vía de cambio constitucional, cuyas características fueron negociadas con algunos movimientos sociales en el Congreso. Estos movimientos tuvieron una gran presencia en la Convención, con la excepción del movimiento sindical. Sin embargo la emergencia y protagonismo de estos actores se vio opacado en la arena electoral ampliada por el voto obligatorio por tres causas principales: la incorporación de gran cantidad de votantes no movilizadas previamente y alejados de las diferentes formas de manifestación política; la exitosa movilización de la sociedad civil conservadora, que suplió la debilidad política de ese sector dentro de la Convención y la incapacidad de los movimientos allí representados para construir un relato común capaz de traspasar los límites de las arenas políticas prevalentes hasta ese momento.

Los problemas mencionados relevan problemas conceptuales y prácticos para los movimientos sociales y su capacidad política en la sociedad contemporánea. Por una parte, está el problema de la articulación de la diversidad interna de los movimientos, que no se subsume fácilmente en la categoría usual de “Pueblo” en singular. Ligado a lo anterior está la necesidad de diferenciar entre acción colectiva / movimientos sociales / ciudadanía en general. No hay homología en los términos, puesto que la acción movilizadora en muchos casos se expresa sin una vinculación directa con movimientos organizados y dotados de orientaciones más permanentes. Y tampoco los movimientos, por amplios que sean, movilizan o encarnan las heterogéneas demandas de las sociedades contemporáneas. Por último, los propios movimientos sociales tienen en su interior orientaciones políticas muy diferenciadas y son también un campo de disputa relevante.

Los dilemas que enfrentaron los movimientos sociales en el período de emergencia impugnatoria, disputa constitucional y posterior desmovilización ponen de relieve debilidades de conceptualización política, como la separación tajante entre “clase política” y “ciudadanía” y la falta de una teoría del cambio social y la representación (incluso al interior de los propios movimientos). Más ampliamente el problema se vincula a la crisis de las mediaciones que en el pasado permitían construir sujetos sociales y políticos y que en las actuales circunstancias parecen no ser eficaces. Pero ello demanda una reflexión acerca de las mediaciones sociales y políticas en una sociedad compleja. Se ha construido la imagen equívoca de que la autonomía social no admite mediaciones, sin que se aclare de qué modo se harán realidad las aspiraciones de los movimientos sociales, sin pasar por mediaciones legales, organizacionales, políticas o institucionales.

Resulta de gran importancia un debate sobre el poder social y su ejercicio, que se aleje de concepciones que romantizan lo social, demonizan lo institucional y no reconoce las mediaciones. Solo así se podrá aprender a reconocer lo social en su complejidad, vincularse a lo institucional con autonomía y gestionar y construir mediaciones apropiadas a los propósitos de transformación.

## Referencias

- Aguilera, C. y Espinoza, V. (2022) Chile despertó»: los sentidos políticos en la Revuelta de Octubre. *Polis Revista Latinoamericana*, 21 (61), 10-31.
- Barozet, E. et al., (2022). «Pero si a mí me ha ido bien con estas reglas del juego». Narrativas de primo manifestantes de derecha contra el cambio social en Chile. *Anuario de la Escuela de Historia Virtual* – Año 13 – N° 21 – 2022: pp. 97-129.
- Carrasco, S. et al (2022). *De la movilización a la convención: dinámicas y estrategias de las organizaciones socioambientales en el proceso constituyente chileno*. Universum.
- Carrillo, A (2023) *Luchas feministas y proceso constituyente en Chile*. Repositorio CLACSO. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/250261/1/Luchas-feministas.pdf>
- Collier, R. y Collier, D. (2002). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Dammert, L. y Figueroa, P. (2023). Paridad y participación de pueblos indígenas: actores y aprendizajes en el proceso constituyente chileno (2020 – 2022). En VV.AA. El proceso constituyente chileno (2019 – 2022). Santiago: USACH / RIL Editores, pp. 231 – 260
- Delamaza, G. (2024). *Por un Chile diferente. Participación popular en el proceso constituyente*. Santiago: Lom ediciones.
- Elliot-Negri et al. (2021). Social Movement Gains and Losses: Dilemmas of Arena Creation. *Partecipazione e Conflitto*, 14 (3), 998 – 1016.
- Garretón, M. (2016). *La Gran Ruptura*. Santiago: LOM ediciones
- Guzmán, V. (2023). El colectivo feminista en la Convención en Chile: estrategias y logros. *Organicom*, 20 (41), 19 – 31
- Jaspers, J. (2015). Introduction: Playing the game. In J. M. Jasper & J. W. Duyvendak (Eds.), *Players and Arenas: The interactive dynamics of protest* (pp. 9–32). Amsterdam University Press.
- Lagos, M. (2007). La participación electoral en Chile 1925 – 2006. En Huneus, C. et al. eds., *Las elecciones chilenas de 2005*. Santiago: Catalonia.
- Maillet, A. et al. (2021). Los cabildos por el agua del Movimiento por el Agua y los Territorios (octubre 2019-marzo 2020): un caso de experimento participativo y estratégico. Biskupovic, C. y Stamm, C. *Experiencias participativas en Chile Actual*. Santiago: Ediciones UC / RIL Editores, pp. 107 – 140
- Peña, C. (2020). *Pensar el malestar. La crisis de octubre y la cuestión constitucional*. Santiago: Taurus.

Segovia, C. (2023). Radiografía de votantes del apruebo y del rechazo. En VV.AA. El proceso constituyente chileno (2019 – 2022). Santiago: USACH / RIL Editores, pp. 79 – 101.

Segovia, M. y Toro, P. (2022) *Los cuatro días clave que llevaron al Rechazo al tope de las encuestas y los cinco meses de campaña para mantener esa ventaja*. CIPER. 05.09.2022. <https://www.ciperchile.cl/2022/09/05/los-cuatro-dias-clave-que-llevaron-al-rechazo-al-tope-de-las-encuestas-y-los-cinco-meses-de-campana-para-mantener-esa-ventaja/>

Wikipedia (2022). *Anexo: Encuestas del plebiscito constitucional chileno 2022*. [https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Encuestas\\_del\\_plebiscito\\_constitucional\\_de\\_Chile\\_de\\_2022](https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Encuestas_del_plebiscito_constitucional_de_Chile_de_2022) (recuperado el 22.10.2025)



# CONSULTATION WITHOUT CONSENSUS: LESSONS FROM THE CHILEAN CONSTITUTIONAL CONVENTION (2021– 2022)

**Matthew Martin<sup>1</sup>**

mjmartin@utexas.edu

University of Texas

Constitutional crises increasingly emerge not from dictatorship's end, but from democracy's disappointments, generating demands for greater citizen involvement. Drawing on interviews with 30 delegates and staff from the Chilean Constitutional Convention, this research note examines why one of history's most ambitious participatory experiments faltered. The analysis reveals three interconnected tensions characterizing consultation without consensus: sequencing (when citizen input informs elite deliberation), aggregation (how input becomes actionable), and authority (what binding force participation has over representatives). The Convention attempted extensive citizen engagement without prior elite agreement on these core questions, producing mechanisms that struggled to link citizens to decision-making. The case reveals a paradox: conditions making consultation most necessary—acute fragmentation and representational failure—also make coherent implementation most difficult.

**Keywords:** *Chile; consultation; constitution-making; elite consensus; public participation*

---

<sup>1</sup> Matthew Martin is a postdoctoral researcher at the Comparative Constitutions Project. He recently completed his PhD in the Department of Government at UT Austin, specializing in public law and comparative politics. His substantive research interests include constitutional design, public participation in constitution-making, Latin American politics, and immigration politics. His methods include large-N statistical analysis, natural language processing, elite interviews, and qualitative case studies. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3460-3603>

## *CONSULTA SIN CONSENSO: LECCIONES DE LA CONVENCION CONSTITUCIONAL DE CHILE (2021-2022)*

Las crisis constitucionales surgen cada vez más no del fin de las dictaduras, sino de las desilusiones de la democracia, generando demandas de mayor participación ciudadana. A partir de entrevistas con 30 delegados y funcionarios de la Convención Constitucional Chilena, esta nota de investigación examina por qué uno de los experimentos participativos más ambiciosos de la historia falló. El análisis revela tres tensiones interconectadas que caracterizan la consulta sin consenso: secuenciación (cuándo el aporte ciudadano informa la deliberación de las élites), agregación (cómo el aporte se vuelve accionable), y autoridad (qué fuerza vinculante tiene la participación sobre los representantes). La Convención intentó un compromiso ciudadano extensivo sin acuerdo previo de las élites sobre estas cuestiones fundamentales, produciendo mecanismos que lucharon por vincular a los ciudadanos con la toma de decisiones. El caso revela una paradoja: las condiciones que hacen la consulta más necesaria—fragmentación aguda y fracaso representacional—también hacen la implementación coherente más difícil.

**Palabras clave:** *Chile; consulta; elaboración constitucional; consenso de élites; participación ciudadana.*

## 1. Introduction

“The Chilean constituent process looks much more like the constituent processes to come in other countries... [Earlier] constituent processes were carried out at the end of a dictatorship... in societies that were relieved to have left the dictatorship behind and looked with optimism and hope to a future of normal functioning of democratic institutions. The Chilean process, and I believe that the processes that are coming in general in our era... occur not at the end of a dictatorship, [but] at the end of 30 years of normal functioning of democratic institutions... They look with suspicion at that functioning, because it is that functioning that led to the crisis from which the constituent process emerges. It is a very strong irony.” (CL\_12).

This observation, made by a former member of the Chilean Constitutional Convention during interviews I conducted in late 2024, has proven remarkably prescient. Since then, the world has witnessed a growing number of constitutional crises in which citizens have demanded more substantive forms of engagement. In Nepal, “Gen Z protests” are demanding constitutional rewriting “with active participation from citizens, experts, and youth” (Srivastava, 2025). In Kenya, youth demonstrations are exposing the gap between constitutional requirements for public participation and perfunctory government implementation (Houghton, 2025). In Bangladesh, civil society is pushing for a participatory constituent assembly following the “July Revolution” (The Business Standard, 2025). These cases point to a nascent reality: constitutional crises born not from dictatorship’s end, but from democracy’s disappointments, generating demands for direct citizen involvement in the drafting of new social contracts.

Governments must now sustain popular legitimacy—and the constitutional order that depends upon it—from increasingly sceptical societies (Wike et al., 2025). Responding to these pressures, constitutional drafters have engaged citizens in ways that are “increasingly more direct and penetrate more deeply... in the process” (Elkins et al., 2008, p. 364). Participatory mechanisms have proliferated alongside technological advances (Geissel & Michels, 2018; Houlihan & Bisarya, 2021; Kies et al., 2023; Landmore, 2015, 2020; Popescu & Loveland, 2022), while international organizations treat robust citizen involvement as a democratic imperative for constitution-making (Brandt et al., 2011; Dann et al., 2011; Ebrahim et al., 1999; Gluck & Ballou, 2014; Hart, 2003, 2010). Yet elites often seek legitimacy through participatory institutions precisely when citizens’ suspicion of existing institutions makes such efforts harder to implement credibly. Indeed, it is a “strong irony” (CL\_12) that the very legitimacy deficits that necessitate elaborate participatory frameworks may reproduce the same representational pathologies that triggered the constitutional crisis in the first place (Martin, forthcoming).

Chile's Constitutional Convention (2021–22) revealed, with unusual clarity, how consultation without consensus cannot replace substantive representation; citizen engagement meant to restore legitimacy instead exposed delegates' fundamental disagreements about how participatory mechanisms should serve the broader representative system. Following the massive social unrest of 2019, the 155 elected delegates designed one of the most ambitious participatory frameworks in modern constitution-making history (Convención Constitucional de Chile, 2021a, 2021b). The process included citizen assemblies, indigenous consultations, regional dialogues, popular initiatives, and extensive outreach (Delamaza, 2014). Yet despite these unprecedented efforts—or perhaps because of their contradictions (Martin, forthcoming)—public participation failed to generate the legitimacy it sought; the resulting constitution was rejected by nearly 62% of voters. The entire process became widely criticized as chaotic and polarizing (Delucchi, 2024; Dixon & Landau, 2021; Ginsburg & Álvarez, 2024; Issacharoff & Verdugo, 2023; Larrain et al., 2023; Toro Maureira & Noguera, 2024), with the Convention becoming a symbol of institutional dysfunction rather than democratic renewal. This disconnects, however, provides analytical leverage: those who designed and implemented this ambitious participatory framework should offer valuable insights into why it failed to generate the legitimacy that delegates sought.

What lessons do Convention members draw from their experience with public consultation, and what do their reflections reveal about the challenges of participatory constitution-making in contemporary democracies? Drawing on interviews with 30 Convention participants (27 delegates, 3 technicians), this research note examines three tensions that characterized Chile's experience of consultation without consensus: sequencing (when citizen input informs elite deliberation), aggregation (how input becomes actionable), and authority (what binding force participatory mechanisms have). Importantly, these tensions operate interdependently: proper sequencing requires knowing what authority participation will have, clear authority requires functional aggregation mechanisms, and systematic aggregation requires adequate sequencing. The Convention's failure was not in each dimension alone, but in attempting extensive citizen engagement without prior elite agreement on any of these structural questions.

Each tension, around which I organize the analysis presented in the Results section below, reveals how consultation transformed from what could have been a complement to deliberation into a compensatory device absent consensus. Yet delegates' reflections also suggest an underappreciated possibility: that properly structured consultation—with clear sequencing, independent aggregation, and defined authority—might help catalyse elite consensus rather than merely presuppose it. These reflections matter not only for constitutional designers facing similar crises in divided democracies, but for the future of democratic constitution-making itself.

## 2. Conventional Assessments

Three years after the exit plebiscite, the scholarly post-mortem of Chile's Constitutional Convention has been substantial, a constitutional autopsy drawing insights from across fields. Academic assessments fall into three overlapping categories: (1) procedural analyses examining institutional design flaws; (2) evaluations assessing citizen engagement mechanisms; and (3) outcome-focused explanations for the ultimate rejection of the constitutional proposal. The following review focuses on the first two. These assessments reveal how representational failures operated along both horizontal (inter-elite coordination) and vertical (citizen-elite linkage) dimensions, though their interaction remains undertheorized.

Throughout this review and subsequent analysis, I employ the term 'political elites' to refer to actors with formal constitutional decision-making authority—that is, the 155 (later 154) elected Convention delegates. These delegates, however, had differentiated relationships to traditional elite structures: 103 had no prior party affiliation, and many explicitly rejected conventional representative roles. The Convention thus operated as an elite body in terms of formal authority while simultaneously embodying the anti-establishment characteristics of Chile's broader crisis of representation. When substantive constitutional issues engaged actors beyond the Convention—such as parliamentary constraints and socio-economic interests in pension reform debates—I specify these broader elite configurations.

In many ways, the procedural flaws of the Constitutional Convention reflect a form of horizontal representational failure—the inability of these political elites to coordinate among themselves about foundational rules governing the deliberative process. These “elite fractures” (Martin, 2025b) were evident even before the Convention began. As García-Huidobro (2024) argues, the Chilean Congress sowed the seeds of elite non-cooperation when it opted to have voters determine the nature of the convention. When the entry plebiscite resulted in a fully-elected convention, left-wing parties reopened the 2019 Constitutional Agreement to push for electoral rules favoring independents, gender parity, and 17 seats reserved for Indigenous peoples. The result was “a level of inclusion never before seen in a representative body in the country” (Heiss, 2021, p. 45) that came at the cost of greater elite polarization (Campos-Parra & Navia, 2025; Canzano et al., 2024; Palanza & Sotomayor Valarezo, 2024).

The procedural norms adopted by the Convention were the product of negotiations conducted without the political insurance needed to foster elite consensus-building (Dixon & Ginsburg, 2017; Finkel, 2008; Ginsburg, 2003; Hirschl, 2007). Ginsburg and Álvarez (2024, p. 184), focusing on the two-thirds quorum rule and circular voting mechanisms, identify incongruous decision-making procedures as the “fatal flaw” of the process, producing “a fragmented decision-making environment that lacked unity, consistency and organization.” The highly decentralized character of

the drafting process created an environment in which “committees using simple majority voting were able to put forward radical proposals that had no chance to be approved in the plenary” (Larrain et al., 2023, p. 234), demonstrating how elite disagreement about procedures prevented coherent institutional functioning (Fuentes, 2023; Prieto & Verdugo, 2021). Some scholars argue that these coordination failures exacerbated the particular brand of identity politics that would define the Convention’s “additive,” rather than consensus-based, approach to decision-making (Figueroa Rubio, 2023, p. 23; Svensson, 2022).

The literature also documents extensive vertical representational failure—the breakdown of meaningful connections between citizen input and elite decision-making. That the Convention was, at once, the most participatory (Heiss & Suárez-Cao, 2024) and one of the least consensual political processes in contemporary Chilean history exemplifies this disconnect; massive citizen engagement failed to generate elite settlements about constitutional priorities. Issacharoff and Verdugo (2023) argue that participatory mechanisms contributed to “activation failure” precisely because they were used to bypass established institutional actors rather than strengthen representational linkages. The anti-establishment and anti-party character of the Convention, of course, reinforced this dynamic (see Verdugo & García-Huidobro, 2024).

This departure from traditional party-based representation had profound implications for the participatory process. Political parties typically serve as intermediary institutions that aggregate diverse citizen demands, build coalitions across competing interests, and translate popular preferences into actionable constitutional principles and policy (Hudson, 2021b, 2021a). The Convention’s anti-party ethos meant participatory mechanisms were asked to perform these intermediation functions without the organizational infrastructure, established procedures, or coalition-building capacity that parties historically have provided.

The consequences of this structural gap became evident in practice. Controversial mechanisms such as the “intermediate binding plebiscites” and the “national day of deliberation” were never implemented due to constitutional and budget constraints. Even the *iniciativas populares de norma* (“popular norm initiatives”), widely considered the most influential instrument (Delamaza, 2024; Heiss, 2023, 2025a; Soto Barrientos et al., 2025), including among Convention members (Martin, forthcoming, p. 9), achieved only limited success. Only 3.3% of the approximately 2,500 introduced to the Convention were considered, and many were rejected without any meaningful discussion (Escudero, 2024; Soto Barrientos et al., 2025). Due to processing issues, timeline pressures, and shifting political dynamics, moreover, it remains unclear to what extent the data generated by other mechanisms such as the *cabildos* (“town halls”) and public hearings influenced constitutional outcomes (Delamaza, 2024, pp. 121–122; Pogrebinschi, 2023, p. 9).

The scope of citizen engagement was nonetheless impressive: 1,005,771 citizens sponsored initiatives, 1,719 public hearings were held, and 16,424 *cabildos* with 154,541 participants were organized (Delamaza, 2024). By any measure of democratic participation, these numbers represent unprecedented citizen mobilization not only in Chilean history but also on a global scale in contemporary constitution-making (Martin, 2025b). The Convention's participatory architecture succeeded in creating multiple channels for citizen input and generating massive public engagement with constitutional questions, drawing some lessons from past constitutional experiences (García, 2024). Yet this very success in mobilizing participation makes the ultimate failure of the constitutional proposal even more puzzling. While scholars have extensively analyzed why 62% of voters ultimately rejected the constitution—pointing to factors including controversial issues (e.g., plurinationality), “withdrawn citizens,” and misinformation campaigns (Bargsted, 2022; Fábrega, 2022; Palanza & Sotomayor Valarezo, 2024; Palestini & Medel, 2025; Saldaña et al., 2024)—these explanations, like the procedural and participatory critiques above, treat horizontal and vertical representational failures as largely separate phenomena rather than understanding their systematic interaction.

Taken together, this research suggests that horizontal and vertical failures were not independent but mutually reinforcing. The partisan dynamics of the Convention, particularly the exclusion of right-wing and some center-left delegates (Atria, 2022; Escudero, 2024; Issacharoff & Verdugo, 2023; Larrain et al., 2023), fundamentally shaped how participatory mechanisms were implemented. Martin (forthcoming) demonstrates how delegates “cherry-picked” public input along partisan lines: left-wing delegates used citizen voices to justify proposals, elevate certain issues, and legitimize the process, while right-wing opposition delegates invoked citizen voices to critique the Convention and its participatory mechanisms and reject certain proposals. This behavior embodies consultation without consensus—extensive citizen engagement occurring within an elite structure incapable of reaching agreement about key constitutional priorities.

Persistent disagreements over whether mechanisms should be *vinculante* (“binding”) or *incidente* (“advisory”) further elucidate how elite divisions undermined vertical representation. These disputes reflected fundamental disagreements about whether citizen voices should directly constrain elite decision-making or merely inform representative deliberation, making coherent processing of citizen voices impracticable. As Escudero (2024, p. 199) concludes, “the counterweights of participation and procedures failed to strengthen the Convention vis-à-vis the established democratic institutions that, in the end, successfully resisted the Constituent Assembly’s proposal.” In other words, direct participation was treated not as a compass to determine public priorities but instead as ammunition to advance partisan positions.

While scholars have documented both elite coordination problems (García-Huidobro, 2024; Negretto, 2018, 2020) and participatory mechanism failures (Banks, 2007;

Ginsburg et al., 2009; Partlett, 2012), the ways in which horizontal elite divisions systematically undermine vertical representational capacity are less adequately theorized. Scholars document what happened—institutional fragmentation, partisan cherry-picking, failed popular initiatives—but cannot explain the central paradox: why extensive citizen consultation was called upon to compensate for deficient substantive representation when the very elite divisions that created that disconnect made credible consultation virtually impossible. The reforms meant to overcome Chile’s ongoing crisis of representation instead entrenched elite divisions, creating conditions where partisan conflicts obstructed the “upward transmission of popular demands” (Przeworski, 2020, p. 359).

Addressing this theoretical gap requires understanding not just outcomes but actors’ expectations and evolving perceptions. Existing scholarly analysis has not examined whether Convention members recognized the contradiction between their anti-institutional mandate and the coordination necessary to process citizen input effectively, or how their legitimacy expectations evolved as participation failed to generate consensus. Insider perspectives are thus essential for understanding how delegates, now years removed from the end of the Convention, draw lessons from their experience. This research note begins to address these gaps through interviews with 30 Convention participants, offering preliminary insights into their assessments of the participatory process.

### **3. Materials and Methods**

#### **3.1 Research Questions**

This study examines how Chilean Constitutional Convention participants retrospectively assess the participatory process and what lessons they draw for future constitution-making efforts. Two research questions guide the analysis: (1) What tensions do Convention members identify between citizen consultation and elite deliberation, and how do they explain these dynamics? (2) How do Convention members evaluate the consultation process, and what lessons do they draw for future constitution-making?

To address these questions, I conducted semi-structured interviews with Convention participants: both elected delegates and technicians. Retrospective interviews conducted approximately two years after the Convention’s conclusion offer distinct analytical advantages. Temporal distance allows participants to reflect critically on dynamics that may have been obscured during the drafting process, when strategic positioning and immediate political pressures shaped public discourse (Selwyn, 2013). This separation enables more candid assessment of what worked, what failed,



and why—insights particularly valuable for understanding how participants experienced the tensions between extensive citizen engagement and elite fragmentation.

3.2 Sample and Recruitment

In November 2024, I conducted interviews with 30 individuals involved in Chile’s Constitutional Convention: 27 elected delegates and 3 technical staff members who assisted the participatory process. Participants were recruited through purposive sampling, a strategy well-suited for accessing elite populations with specialized knowledge (Mikecz, 2012; Tansey, 2007). I prioritized recruiting delegates with ideological diversity to capture varied perspectives on the participatory framework. Initial contacts were identified through public records of Convention membership and media coverage, with additional participants recruited through snowball referrals from early interviewees (Cohen & Arieli, 2011; MacLean, 2013).

Table 1 presents the distribution of participants across electoral lists. The sample captures perspectives spanning the political spectrum, from the left-wing Apruebo Dignidad and Lista del Pueblo to the right-wing Vamos por Chile, as well as independent delegates and one reserved seat representative. Technical staff provided complementary perspectives on the implementation challenges of participatory mechanisms. This sample size is consistent with established qualitative research standards for achieving data saturation in interview studies, where thematic patterns stabilize after 20–30 interviews (Guest et al., 2006; Hagaman & Wutich, 2017). While the sample includes voices from across the political spectrum, left-leaning lists are somewhat overrepresented relative to the Convention’s actual composition—a reflection of differential access and recruitment dynamics. The inclusion of both delegates and technical staff enables triangulation between those who made constitutional decisions and those who managed citizen engagement infrastructure.

Table 1: Sample Distribution by Electoral List

Electoral List	N	% of sample	% of Convention
<i>Apruebo Dignidad</i>	6	20.0%	18.1% (28 seats)
<i>Independientes No Neutrales</i>	3	10.0%	7.1% (11 seats)
Independent	1	3.3%	7.1% (11 seats)
<i>Lista del Apruebo</i>	7	23.3%	16.1% (25 seats)
<i>Lista del Pueblo</i>	5	16.7%	16.8% (26 seats)
Reserved Seats	1	3.3%	11.0% (17 seats)
<i>Vamos por Chile</i>	4	13.3%	23.9% (37 seats)
Technical Staff	3	10.0%	0% (0 seats)
<b>Total</b>	30	100.0%	100.0% (155 seats)

Source: own elaboration.

I audio-recorded all interviews with participant consent and transcribed them using WhisperX, an automatic speech recognition tool optimized for multilingual audio (Bain et al., 2023). For this research note, I focus specifically on responses to the two research questions stated above regarding retrospective assessment and lessons learned. My analysis was structured around key theoretical concepts such as elite coordination challenges (horizontal failures), citizen-elite linkage problems (vertical failures), and their interaction.

I analyzed transcripts through systematic close reading focused on responses addressing the two research questions above. Given the limited scope of this research note, this approach enabled in-depth engagement with how delegates articulated their experiences with participatory mechanisms. I read each transcript multiple times, first identifying explicit references to consultation processes and their perceived effectiveness, then examining how participants explained implementation challenges and relationships between procedural choices and outcomes. This iterative process allowed me to identify recurring themes in how delegates described tensions between citizen input and elite deliberation. Close reading prioritizes depth over breadth, trading comprehensive coding of all interview content for nuanced interpretation of how Convention participants retrospectively make sense of consultation's failure to generate constitutional consensus (Schwartz-Shea & Yanow, 2012).

The present study has some limitations that should be acknowledged. First, retrospective interviews conducted approximately two years after the Convention's conclusion offer analytical advantages but also introduce potential recall bias. While temporal distance enables more candid reflection, it may also lead participants to reconstruct their experiences through the lens of the constitutional proposal's rejection, possibly overstating tensions they recognized at the time or downplaying optimism they initially felt. Second, this research note presents preliminary analysis of a subset of interview responses rather than comprehensive examination of the full dataset. A more extensive study examining the complete interview protocol across both Chilean and Cuban cases is forthcoming. The findings presented here should be understood as initial insights into how Convention participants assess consultation processes retrospectively, not as definitive conclusions about participatory constitution-making more broadly. Finally, elite interviews capture perspectives of those responsible for managing consultation but not the experiences of citizens who participated in mechanisms such as *cabildos* and popular initiatives. Understanding the full dynamics of consultation without consensus would require complementary research examining citizen perspectives on how their input was received and processed (e.g., Vargas-Murillo, 2025).

## 4. Results

### Tension 1: Sequential vs. Parallel Participation

Time was the Chilean Constitutional Convention's scarcest resource, but the problem ran deeper than duration. Convention members identified a fundamental design flaw: the absence of proper sequencing between participation and deliberation. The critical failure was that the vertical (citizen-elite) and horizontal (inter-elite) dimensions of democratic constitution-making operate according to distinct temporal logics. Public participation requires serial processing—consultation, synthesis, then incorporation—whereas elite deliberation requires iterative negotiation across multiple factions. The Convention's twelve-month timeline forced these processes into direct competition, preventing citizen input from informing consensus-building while consuming the time that inter-elite negotiation desperately needed.

Convention members repeatedly arrived at an alternative temporal model: participation should precede drafting, not run parallel to it. One *Apruebo Dignidad* delegate articulated this most clearly:

“I think it would have been more productive and interesting if citizen participation in a constituent process had been prior... the constituent process should have begun with citizen participation in order to raise issues from the grassroots, but not in parallel or afterward... if all this citizen debate had been prior, and then the foundations of this citizen participation were delivered for the convention to debate, I think it would have allowed us to channel that debate.” (CL\_01)

This logic assigns public consultation a specific function: agenda-setting. If citizens identify constitutional priorities first, delegates can deliberate about how to constitutionalize those priorities rather than simultaneously gathering and synthesizing mass constitutional preferences while drafting. This form of “pre-draft consultation” (Martin, 2025b, p. 4) holds particular value in contexts characterized by elite fragmentation and lacking pre-existing consensus beyond the commitment to replace the constitution. Prior consultation could have provided substantive focal points for negotiation among deeply divided factions, giving them shared ground on which to build compromises.

Several delegates emphasized that proper sequencing requires pre-establishing the rules themselves. An *Independientes No Neutrales* member insisted that “any constitutional process, before electing representatives, should have previously established what the participation mechanisms of that process as a whole would be” (CL\_14). This argues for constitutionalizing participation rules before convening the drafting body, removing sequencing decisions from the Convention's polarized arena. A *Lista del Apruebo* delegate made the operational requirements explicit: “It cannot be in

parallel. It's impossible for it to be in parallel... it should have involved stopping—hopefully the convention would stop and [we'd say] 'let's go do fieldwork and come back'" (CL\_28). Another *Apruebo Dignidad* member emphasized: "The lesson is to promote beforehand a real participation... Not in parallel, not in parallel" (CL\_06). The repeated insistence on pre-established frameworks and even pausing deliberation entirely for consultation phases underscores how fundamentally incompatible simultaneous operation proved to be.

The lack of sequencing meant participation actively consumed the time needed for deliberation. One *Vamos por Chile* delegate identified this trade-off precisely:

"The parallel line of public audiences was a more rhetorical, even performative instance, that took a lot of discussion time away from the popular norm initiatives... [which] we had to review in like one or two weeks. So, we had three months of public hearings... and that took time away from us having a serious possibility to analyse the norm proposals that were something concrete we could work on." (CL\_26).

By this account, the mechanism designed to give citizens concrete influence (popular norm initiatives) was starved of analytical time by the mechanism designed to let citizens be heard (public hearings). As Horowitz (2021, p. 172) observes, "Serious, sustained attention to widespread and frequent public participation, especially in time-limited processes, will inevitably come at the expense of internal deliberation and consensus formation." The time allocation inverted the actual cognitive demands: gathering input requires less specialized capacity than synthesizing it into coherent legal language that balances competing demands.

Beyond misallocating time, competing pressures prevented the trust-building essential to elite consensus. One *Lista del Apruebo* delegate emphasized how compressed timelines contributed to "a language of not validating the other who is different from you as a valid subject with whom you had to converse, which I think was fatal" (CL\_20). Enduring constitutional agreements require recognizing political opponents as legitimate interlocutors, a process that demands sustained interaction, not zero-sum competition. When delegates had to simultaneously manage public participation, process citizen input, draft constitutional provisions, and negotiate with adversarial factions, the quality of all interactions suffered.

Temporal compression also produced debilitating exhaustion. An *Independientes No Neutros* delegate described how "the environment commission had hearings until two or three in the morning... you can't do that. You have to say, there's a work schedule from nine in the morning until six in the evening, it can't extend beyond that" (CL\_05). A Commission secretary corroborated that the combination of "allowing people to go and feel heard" while processing that information made it "very difficult to then clearly identify those proposals" (CL\_10). Exhausted delegates and staff lacked the cognitive capacity to systematically process citizen input while managing

intense political negotiations across deeply fragmented factions. Without time for joint synthesis, each faction developed its own reading: progressive delegates heard demands for transformative rights; conservative delegates heard attachment to existing institutions; indigenous delegates heard calls for plurinationalism (Martin, 2025a). This underscores the agenda-setting value of properly sequenced consultation in the eyes of the Convention members—it could have provided not only thematic priorities but shared textual anchors to constrain interpretive divergence.

The temporal squeeze not only exhausted delegates but created a deeper structural contradiction between the demands of public legitimation and private negotiation. A Vamos por Chile delegate proposed:

“There should be reserved negotiation spaces... conversations should be reserved and six months after the plebiscite, independent of the result, these would be published... because if you have to negotiate with me on any matter, you have to answer to your bases. And therefore, if they’re done with total transparency, you’re hardly going to be willing to concede.” (CL\_15).

The democratic legitimacy of public consultation derives, in part, from radical transparency (e.g., live-streaming all sessions via [YouTube](#)), yet elite deliberation requires privacy, even secrecy, to enable the concessions that produce enduring consensus (Elster, 2000, pp. 410, 413; Horowitz, 2021, p. 70). One *Apruebo Dignidad* delegate reflected: “I would have made the debates closed and then public only the agreements, because I think pieces of the debates were used to say that people said things they didn’t say... I think that glass box worked against a population that wasn’t accustomed to dialogue” (CL\_01). The “glass box” metaphor captures how total transparency prevented the informal negotiation Chile’s fragmented Convention needed. Vertical legitimation requires citizens to witness deliberation to trust it (Cozza, 2024; Hirschl & Hudson, 2024); horizontal negotiation requires elites to compromise without immediate accountability to factional bases.

Proper sequencing might have mitigated this tension: public participation phases to gather input and validate final agreements, with reserved negotiation periods in between to build compromises and collectively interpret citizen voices. But the Convention’s design forced delegates to choose between transparency and dealmaking, between listening vertically and negotiating horizontally, in every moment—oftentimes satisfying neither demand.

### Tension 2: Input Aggregation vs. Deliberative Synthesis

The Chilean Constitutional Convention generated extraordinary volumes of citizen input. Public hearings drew thousands of participants, town-hall meetings mobilized communities nationwide, and other mechanisms produced massive documentary records (see Delamaza, 2024). Yet this participatory enthusiasm never translated systematically into elite deliberations, nor constitutional text (Escudero,

2024, p. 199). The core problem was not insufficient participation but rather the absence of any established methodology to convert participation into reliable data that could inform the drafting of constitutional provisions. As one *Lista del Apruebo* delegate concluded:

“The formal mechanisms did not have the impact that we projected they would have. Why? I believe because of the lack of method. So, what is it that one, looking back, has found lacking? That there had existed a methodological design to permit... a real impact of citizen participation in the Convention process, which was enormous, but without method, and without method it gets lost.” (CL\_08).

The statement captures a transversal agreement among interviewees: participation mattered in principle, but without coherent methodology to track how citizen input shaped constitutional text, neither citizens nor delegates could verify whether participation actually influenced outcomes. This methodological vacuum undermined the legitimacy of both the participatory process and the deliberative outcomes it was meant to inform.

Public hearings epitomized the problem of input aggregation most clearly. One commission secretary described a six-hour session with an indigenous community that produced extensive testimony but no usable constitutional proposal:

“We were in conversation with [an indigenous] community for six hours and not a single proposal emerged, not a single text proposal...because what they expressed were their demands for indigenous autonomy, which exceeded us as the [anonymized] Commission.” (CL\_10).

The structure created a mismatch; communities came to voice broad political demands, whereas thematic commissions needed specific proposals within their jurisdictional boundaries. No mechanism existed to translate between these registers—between lived political grievance and technical constitutional provision—consigning potentially rich testimony to irrelevance.

The sheer volume compounded the problem. An *Apruebo Dignidad* delegate reflected: “It’s so much information that one is incapable of processing. If there is a really long period of citizen participation, then, afterward that must be transformed into an input [that can be used]” (CL\_01). Given adequate time, participation could have been transformed into actionable insights, but that transformation requires deliberate methodology, not simply more hours to listen. The Convention had neither the time nor the systematic process to convert testimony into constitutional language. By extension, the Convention lacked systematic processes to identify areas of consensus versus dissensus within society. As one *Lista del Pueblo* delegate put it, “we

tried to cover too much,” preventing delegates from building momentum around “more essential topics” before tackling divisive questions (CL\_07).

Hearings thus became what one technician called “a space for catharsis” (CL\_10)—emotionally meaningful for participants but disconnected from negotiations and text proposals. Citizens could express frustration, articulate aspirations, and feel momentarily heard “in a therapeutic sense” (CL\_12), yet this function served neither vertical representation (citizens shaping elite decisions) nor horizontal deliberation (elites using citizen input to build consensus). Instead, hearings consumed scarce resources while producing what drafters from across the ideological spectrum called a “performance” (CL\_19), “reality” (CL\_25), or “show” (CL\_26), rather than constitutional substance.

Popular norm initiatives (IPNs) seemed to solve the aggregation problem by having citizens perform constitutional drafting themselves. With 15,000 signatures across four regions of Chile, a proposal arrived as finished constitutional text—no synthesis required. Individual citizens and civil society organizations had already translated their political demands into legal language, gathered mass support, and delivered ready-to-vote provisions via the Convention’s digital platform. Yet this apparent solution created the inverse problem: inflated expectations (Heiss, 2025a). Of the 78 concrete proposals that reached the Convention floor, only three were approved (one in full, two in part); the Secretariat of Participation, however, holds that the content of 12 IPNs were incorporated into the proposal, though adopted directly by the Convention (Secretaría Ejecutiva de Participación Ciudadana, 2023).

“One *Lista del Pueblo* delegate explained the citizen experience:

We would meet as delegates to draft an article bringing together different perceptions, different initiatives, and in the end it was one. But the sensation of hundreds, thousands of people who voted in favor [of a new constitution] was rejection. That generates something super contrary because really it was one—we took your idea and proposed it, drafted it a bit differently, but that maintains it.” (CL\_29).

Citizens invested enormous effort in producing specific constitutional language, mobilizing communities, gathering thousands of signatures through street campaigns and social media. Yet determining whether their proposals were actually incorporated proved remarkably complex. As Heiss (2025a, p. 8) notes, “determining whether an IPN has been approved or rejected is not as simple as it might appear at first glance,” generating “controversy and a wide variety of interpretations.” This interpretive ambiguity itself—whether “the spirit” (CL\_29) of the proposals were incorporated or substantively rejected—constituted a methodological failure. Without clear criteria for measuring incorporation, neither citizens nor delegates could agree on whether participation had actually influenced constitutional text.

The absence of such criteria was not inevitable. Multiple delegates referenced the country's other participatory experiments as methodologically superior. One commission secretary contrasted the Convention unfavorably with the Bachelet administration's participatory constitutional process:

"I have a much better view of what we did with Bachelet and much better quality of information what we did there than what was done in the convention. We did it with a consulting firm with all the weight of the state, with quite a bit of people, with a couple years of time focused only on this." (CL\_25).

Another independent delegate emphasized the resource differential: "The Bachelet process had around 3,000 million pesos; we had 500–600 million pesos. Yet proportionally, 10 times more people participated [in the Convention]" (CL\_03). Similarly, Chile's second constitutional attempt—the 2023 Constitutional Council—improved on methodology despite far lower participation (Secretaría Ejecutiva de Participación Ciudadana, 2023). One *Lista del Apruebo* delegate explained: "In the second process it was much more ordered... the universities upon receiving this assignment had a very clear, very precise task... Everything was centered on streamlining the times, maximizing the times and avoiding loss of time in designing" (CL\_02).

These processes shared what the Convention lacked, but perhaps most critically, they addressed a fundamental conflict of interest at the heart of participatory constitution-making: the same political actors who gather citizen input are often responsible for synthesizing it into actionable insights. The Bachelet process employed government ministries and consulting firms, but crucially relied on university research centers to provide independent processing of citizen voices (García, 2024). The Constitutional Council went further, contracting directly with Chile's public universities—institutions that rank among the most trusted in the country (Almabrand, 2020; Cooperativa.cl, 2024; Pontificia Universidad Católica de Chile, 2025)—to systematically manage participation within a framework pre-negotiated between Congress and parties (Heiss, 2023; Secretaría Ejecutiva de Participación Ciudadana, 2023). Universities could serve this mediating function precisely because they stood outside the immediate political conflicts dividing delegates, offering technical expertise without the partisan stakes that made internal processing so fraught.

The aggregation-synthesis tension reveals why sequencing alone could not have saved the participatory process. Even if citizen input had preceded deliberation, delegates still needed shared methodology to convert that input into constitutional text, and shared constitutional purpose to agree on what citizen voices meant. Without independent institutional capacity to credibly process participation, every methodological choice became contested terrain: determining which voices deserved priority, establishing thresholds for popular initiatives, and defining what



counted as incorporation. Chile tried to use participation to resolve these disputes, but doing so required the very elite agreement that participation was apparently meant to create.

### Tension 3: Incidental vs. Binding Mechanism

The Chilean Constitutional Convention operated under profound ambiguity about whether citizen participation should be *incidente* (influential but not determinative) or *vinculante* (binding, constraining delegate discretion). This was not merely a technical question about mechanism design but an existential disagreement about the proper relationship between direct and representative democracy. Indeed, the Convention's participatory procedure lists "incident and binding participation" as its first operative principle (Convención Constitucional de Chile, 2021a, p. 1, emphasis added). The result was that participation mechanisms promised more authority than the deliberative process could deliver, generating mutual frustration among citizens who felt betrayed and delegates who felt burdened by unrealistic expectations.

The difference between incidental and binding participation maps onto competing models of democratic legitimacy. Advisory mechanisms treat citizen input as information that should influence but not determine elite decisions—deliberation informed by participation. Binding mechanisms treat citizen preferences as commands that delegates must implement—deliberation constrained by participation. One *Vamos por Chile* delegate articulated the incidental position: "Citizen participation is very valuable, but it has to be administered in the correct doses... participation should be incidental and not binding. Incidental means that it influences, that it carries weight, but that it doesn't oblige you" (CL\_15). This formulation acknowledges both the democratic value of citizen voice and the practical necessity of elite interpretation and execution (Negretto, 2020).

The binding position emerged from frustration with representative institutions' chronic failure to address popular demands, a key feature of Chile's crisis of representation (Siavelis, 2016; Suarez-Cao, 2021). One *Lista del Pueblo* delegate argued:

"It was important that binding mechanisms be established in the project... for constitutional reforms, for certain laws that involve citizens, and this was important because today we still see that health issues haven't been resolved, that social security issues that have been discussed for more than ten years haven't been resolved." (CL\_11)

Another emphasized accountability: "You have to generate a binding mechanism to obligate convention members to maintain their relationship with the community" (CL\_05). The logic moved beyond signatures as popular mandate to binding mechanisms as institutional constraint, forcing representatives to remain responsive rather than trusting them to exercise discretion on society's preferences. In short,

binding participation appeared necessary to compel action on popular priorities that faced policy paralysis.

A subset of delegates, many of them independents with strong ties to civil society, approached participation not as complement to representation but as alternative to it—an attempt to realize direct democracy within a representative institution. One *Lista del Apruebo* delegate described this tension in detail:

“Sometimes assemblyism seeks to replace representation... we were very naive, and we were not pragmatic; we tried to replace the intervention that corresponded to us as representatives to justify our existence through... citizen participation mechanisms that ultimately did not yield the necessary fruit because the ‘converts’ ended up participating and not those who did not feel represented.” (CL\_02).

Ultimately, using participation to legitimate representative decisions differs fundamentally from using participation to bypass traditional political actors altogether (Escudero, 2024, p. 199; Issacharoff & Verdugo, 2023).

This substitution attempt reflected a deeper distrust of representative institutions. Another *Lista del Apruebo* delegate explained: “Many thought that participation was taking decisions through assemblies, as if those assemblies were the world... They spoke not of coming from provinces or regions but from their territories... like the space of those who think like me” (CL\_23). The territorial language revealed an alternative geography of legitimacy. In the eyes of some independent delegates, assemblies defined by shared political consciousness possessed direct democratic authority that superseded representative mandates. But when multiple territories articulated conflicting demands, no democratic principle existed to adjudicate among them without returning to representative deliberation.

The logic of binding mechanisms rested on treating representatives as what one *Apruebo Dignidad* delegate called “transmission belts”—passive conduits for pre-formed popular will. Yet as that delegate explained, representatives “cannot be a transmission belt of positions or demands, but rather must manage to articulate those different interests to achieve a common position” (CL\_09). Constitutional drafting requires resolving conflicts among competing goods, anticipating implementation challenges, and crafting language that operates systematically across hundreds of provisions. For these reasons, “political representation cannot be replaced, but it can be complemented with mechanisms that strengthen the connection between citizens and decision-making” (Heiss, 2025b). When citizens proposed provisions conflicting with other constitutional priorities, delegates made judgments remedying these tensions, but lacked institutional standing to explain modifications in ways citizens would accept.

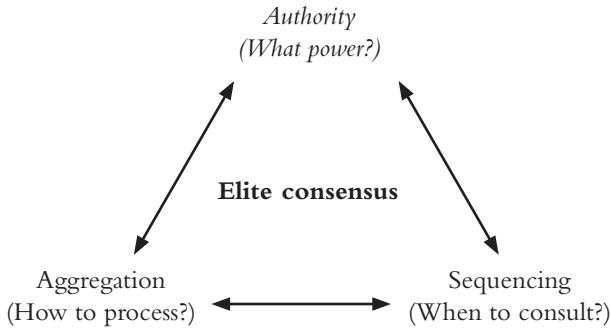
The most-voted popular norm initiative exposed this tension acutely. *Con Mi Plata, No* (“Not With My Money”)—defending Chile’s private pension system—gathered 60,850 signatures. For delegates who viewed participation as substitute for representation, this created a glaring contradiction: if popular mandates supersede deliberative judgment, then the right-wing mobilization against pension reform possessed democratic authority equal to progressive assemblies demanding pension nationalization. The initiative became a flashpoint in Chile’s media landscape, marked by concentrated ownership and center-right editorial lines (Bahamonde et al., 2018; Gronemeyer & Porath, 2015; Núñez-Mussa, 2021; Saldaña et al., 2024), amplifying conservative opposition while progressive delegates struggled to explain why the most popular IPN was rejected, or what level of consideration it received in the Convention.

The binding-incident tension reveals how vertical and horizontal dimensions of democratic constitution-making impose contradictory demands on participatory authority. Vertical legitimation requires transparency about how participation shapes outcomes; horizontal negotiation requires delegates retain flexibility to synthesize competing inputs and build coalitions. The Convention tried to satisfy both simultaneously, creating mechanisms that appeared binding to citizens (15,000 signatures, guaranteed consideration) while operating as incidental in practice (normal voting thresholds, synthesis discretion). The result was a participatory process that satisfied neither democratic model, lacking both the determinative force of direct democracy and the generative synthesis of informed representation.

## 5. Conclusion

The Chilean experience reveals a fundamental tension in participatory constitution-making today: the conditions that make extensive consultation most necessary—acute elite fragmentation and representational failure—are precisely those that make its coherent implementation most difficult. Drawing on interviews with 30 Chilean Constitutional Convention participants conducted approximately two years after the process concluded, this study identifies three tensions that characterized consultation without consensus: sequencing, aggregation, and authority.

**Figure 1.** Three tensions of participatory constitution-making.



**Source:** own elaboration.

These tensions operated interdependently. As Figure 1 illustrates, each reflects a different dimension of the vertical-horizontal challenge inherent in participatory constitution-making. Sequencing determines *when* vertical consultation can inform horizontal negotiation—whether citizen input establishes the agenda for elite deliberation or competes with it for scarce time and energy. Aggregation determines *how* vertical input provides a shared informational foundation for horizontal deliberation—whether citizen voices are synthesized by independent institutions or filtered through partisan preferences. Authority determines *what* binding force participatory mechanisms have over elite deliberation—whether citizen input must be incorporated into constitutional text or simply informs judgment by representatives.

Critically, elite consensus—positioned at the figure’s center—could have assuaged all three tensions. The Chilean case reveals what happens when this mediating factor is absent: the Convention launched extensive citizen participation without prior elite agreement on what that participation should accomplish or how it should operate. This inversion proved unsustainable; the Convention sought to use participation to generate the elite consensus necessary to structure participation itself. Proper sequencing requires knowing what authority participation will have, to allocate time appropriately. Clear authority requires functioning aggregation mechanisms, to identify which proposals merit binding status. Systematic aggregation requires adequate sequencing, to develop and implement credible methodology. The Convention’s failure was not in each dimension alone, but in the compounding effects of leaving all three unresolved.

This pattern reflects a broader dynamic in contemporary constitution-making that existing scholarship has not fully theorized. Public consultation is increasingly called upon to substitute for the representational failures that political systems cannot otherwise resolve (Martin, forthcoming). When elite consensus is absent in divided

democracies—that is, when fragmentation is acute—participation becomes what might be termed a “compensatory device,” or a mechanism for claiming legitimacy without achieving substantive inter-elite agreement. The normative appeal of participation (Brandt et al., 2011; Ebrahim et al., 1999; Franck & Thiruvengadam, 2010; Hart, 2003, 2010) makes it an attractive response to legitimacy deficits created by the breakdown of traditional party-based representation. The empirical relationship between participation and legitimacy, however, is considerably more complex than normative accounts suggest (Eisenstadt & Maboudi, 2019; Hirschl & Hudson, 2024; Maboudi, 2020; Moehler, 2006, 2007).

The Chilean case demonstrates that the representational voids which make extensive consultation seem necessary also make its credible implementation most difficult. Chile’s elite fragmentation created the legitimacy deficit that demanded unprecedented participatory mechanisms while simultaneously preventing the coordination necessary to structure and process that participation coherently. Crucially, the Convention’s participatory framework lacked the capacity to aggregate demands, build cross-cutting coalitions, and process conflicts systematically. These are intermediation functions that political parties have historically performed but that Chile’s anti-party context left unaddressed. When consultation is asked to replace elite negotiation entirely—to bypass rather than inform deliberative processes—it confronts an impossible task.

This finding adds crucial nuance to the existing literature on participatory constitution-making. Scholars have produced conflicting results regarding the relationship between public participation and democratic outcomes. Some suggest that citizen involvement, particularly at the drafting stage, significantly impacts the resulting regime (Eisenstadt et al., 2015, 2017); others find no positive relationship, emphasizing elite cooperation as the decisive factor (Saati, 2015, 2017). Yet research also reveals a strong positive relationship between elite control over constitution-making processes and the adoption of public consultation mechanisms, suggesting clear strategic value (Martin, 2025b). The Chilean case helps reconcile these contradictions by revealing a central scope condition: the sequencing of elite consensus relative to participatory design. The divergent findings in existing literature may thus reflect variation not in the inherent effects of participation but in the degree of elite coordination that precedes and structures participatory processes.

Yet the Convention members’ advocacy for prior consultation may rest on an underappreciated mechanism. Shared exposure to professionally synthesized citizen input could facilitate elite consensus formation rather than merely presuppose it. The mechanism operates through reduced information asymmetry. When all factions receive identical, professionally processed information about citizen priorities simultaneously—processed by institutions standing outside immediate partisan conflicts—it creates credible focal points for negotiation that partisan politics alone cannot provide. These shared informational anchors have the potential to constrain interpretive

divergence and expand negotiation space by establishing common ground that partisan conflict had destroyed.

This mechanism does not suggest consultation can substitute for elite consensus, but rather that properly structured consultation might catalyze consensus formation when elites remain minimally willing to negotiate. The distinction is critical: consultation cannot bypass the need for inter-elite deliberation, but it can provide the shared informational foundation that makes such deliberation productive rather than purely positional. In this sense, consultation functions not as an alternative to representative deliberation but as a complement to it (Heiss, 2025a, 2025b)—potentially reducing the information asymmetries and interpretive flexibility that allow partisan deadlock to persist.

At first glance, this insight seems to contradict Horowitz's (2021, pp. 180–181) observation that “participation is more likely to be helpful not at the beginning of the process but when there are actually constitutional proposals to discuss.” Horowitz identifies the value of mid-process participation for refining draft text. The Chilean case reveals a distinct function for pre-deliberation consultation in contexts lacking prior elite consensus: establishing substantive priorities that can structure subsequent negotiation. These are not competing prescriptions but different participatory functions suited to different constitutional challenges. Mid-process participation refines proposals when basic consensus exists; pre-process participation may help generate such consensus when it is absent—but only if independent institutional infrastructure exists to aggregate and interpret properly sequenced participation in a credible manner. Without such infrastructure, each faction develops its own reading of citizen voices (Martin, forthcoming).

This explains why professional mediation matters. Independent institutions can create authoritative data that all factions must acknowledge, transforming citizen voices from partisan weapons into a shared foundation for elite dispute resolution. As discussed above, the Chilean experience points specifically to universities as institutions uniquely positioned to provide this mediation, combining technical research capacity with perceived independence from thorny partisan conflicts. In particular, the 2023 Constitutional Council's success in contracting universities to manage participation (Heiss, 2023; Secretaría Ejecutiva de Participación Ciudadana, 2023)—in contrast to the Convention's in-house approach—suggests a clear design principle: future constituent processes should externalize aggregation to trusted intermediary institutions before drafting begins. This separation addresses the inherent conflict of interest when partisan actors simultaneously gather and interpret citizen voices, creating the credible informational foundation that fragmented elites need to map both shared priorities and competing demands within mass constitutional preferences.

The Chilean experience, however, provides a less satisfying answer to the question of authority—whether participation should be binding or incidental. The

Convention's ambiguity on this dimension created impracticable expectations among both citizens (Heiss, 2025a) and delegates, particularly newcomer independents who viewed traditional representative institutions with substantial skepticism. Yet the relative success of the popular norm initiatives (Soto Barrientos et al., 2025) may imply the need for a clear functional division. Binding mechanisms may be most appropriate for agenda-setting (i.e., establishing which issues merit constitutional consideration), while incidental mechanisms better serve substantive drafting (i.e., determining how those issues should be constitutionalized). This configuration would ostensibly preserve both popular sovereignty—citizens direct constitutional priorities—and representative capacity—elites synthesize competing demands into coherent legal text. The Convention's failure to resolve the authority question does not, however, prove that binding mechanisms are incompatible with modern constitution-making. Rather, the interviews with Convention members reflect a need to determine, *ex ante*, the balance between binding and advisory participatory mechanisms and their operative relationship to deliberation.

Taken together, the challenges documented in the present study make procedural clarity more, not less, urgent. Specifically, Chile's Constitutional Convention suggests that public participation requires elite agreement on three foundational questions before convening a drafting body: (1) Sequencing—When will citizen input be gathered relative to elite deliberation? (2) Aggregation—Which independent institutions will synthesize that input into actionable data? and (3) Authority—What formal status will participatory mechanisms have in determining final text?

The lessons drawn here, however tentative, carry particular urgency given that the Chilean experience may portend the constitutional crises to come. These moments continue to emerge not from dictatorship's end but from democracy's disappointments—from sustained failures of representative institutions to address popular demands, from accumulated frustrations with political elites perceived as captured or unresponsive, and from crises born of democratic functioning rather than its absence. These contexts, some of which are discussed above, appear to share Chile's defining features: profound distrust of representative institutions, greater demands for direct citizen involvement in constitutional drafting, and political fragmentation as traditional elites struggle to respond.

The greatest risk is that consultation will continue to substitute for, rather than complement, substantive representation. If participatory mechanisms are implemented without resolving foundational procedural questions, they may produce the same outcome Chile experienced: extensive citizen mobilization that fails to generate constitutional consensus, ultimately prolonging rather than resolving the representational crises that necessitated constitutional replacement. The result would be democratic constitution-making that paradoxically undermines democratic legitimacy—extensive participation that produces rejected constitutions, citizen engagement that generates citizen frustration.

The alternative requires building on what worked in Chile and continuing to exercise the “muscle” of participation (Heiss, 2023). Mechanisms such as the popular norm initiatives demonstrated real potential for linking collective will-formation to elite decision-making when properly structured (Heiss, 2025a; Soto Barrientos et al., 2025). The challenge is implementing similar mechanisms within a coherent procedural framework established before drafting begins. Future constitutional designers—both political elites negotiating procedural rules and NGO “participationists” (Horowitz, 2021, p. 174) seeking to promote constitutional ownership—have the opportunity to learn from Chile’s experience. The question is whether we will act on these lessons before confronting similar crises, or whether consultation without consensus will become the defining pattern of democratic constitution-making in an age of fragmentation.



## References

- Almabrand. (2020). *Confianza en la era de la marca pública* (ICREO). Almabrand. <https://www.almabrand.com/wp-content/uploads/2023/03/Almabrand-ICREO-2020.pdf>
- Atria, F. (2022). *El proceso constituyente y su futuro después del plebiscito* (p. 21). La Casa Común.
- Bahamonde, J., Bollen, J., Elejalde, E., Ferres, L., & Poblete, B. (2018). Power structure in Chilean news media. *PLOS ONE*, 13(6), e0197150. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0197150>
- Bain, M., Huh, J., Han, T., & Zisserman, A. (2023). *WhisperX: Time-Accurate Speech Transcription of Long-Form Audio* (No. arXiv:2303.00747). arXiv. <http://arxiv.org/abs/2303.00747>
- Banks, A. M. (2007). Expanding Participation in Constitution Making: Challenges and Opportunities. *William and Mary Law Review*, 49, 1043.
- Bargsted, M. (2022, September 13). ¿Pesó la desinformación en el Rechazo? Una respuesta estadística. *CIPER Chile*. <https://www.ciperchile.cl/2022/09/13/peso-la-desinformacion-en-el-rechazo-una-respuesta-estadistica/>
- Brandt, M., Cottrell, J., Ghai, Y., & Regan, A. (2011). *Constitution-making and Reform: Options for the Process*. Interpeace.
- Campos-Parra, H., & Navia, P. (2025). Ideological polarization in roll call votes in constitutional conventions: The case of Chile in 2021–2. *Parliamentary Affairs*, 78(1), 203–225. <https://doi.org/10.1093/pa/gsae009>
- Canzano, A., Dammert, L., Dingemans, A., Disi Pavlic, R., Figueroa Rubio, P., Mella Polanco, J. M., Navarrete Yáñez, B., Olavarría Gambi, M., Paulus, N., & Segovia, C. (2024). *El proceso constituyente chileno (2019 - 2022): Análisis, interpretaciones y perspectivas* (Primera edición: septiembre de 2023). RIL Editores.
- Cohen, N., & Arieli, T. (2011). Field research in conflict environments: Methodological challenges and snowball sampling. *Journal of Peace Research*, 48(4), 423–435. <https://doi.org/10.1177/0022343311405698>
- Convención Constitucional de Chile. (2021a, October 7). *Reglamento de mecanismos, orgánica y metodologías de participación y educación popular constituyente*.
- Convención Constitucional de Chile. (2021b, December 1). *Reglamento de participación y consulta indígena*.
- Cooperativa.cl. (2024, July 30). *Universidades, fuerzas de seguridad y radios tienen el mayor nivel de confianza*. Cooperativa.cl. <https://cooperativa.cl/noticias/pais/educacion/universidades/universidades-fuerzas-de-seguridad-y-radios-tienen-el-mayor-nivel-de/2024-07-30/141240.html>

- Cozza, J. F. (2024). Trust the process: Citizen participation and procedural legitimacy in constitutional change. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 1–22. <https://doi.org/10.1080/17457289.2024.2421556>
- Delamaza, G. (2014). *Enhancing Democracy: Public Policies and Citizen Participation in Chile*. Berghahn Books.
- Delamaza, G. (2024). *Por un Chile diferente: Participación popular en el proceso constituyente (2019-2022)*. LOM Ediciones.
- Delucchi, A. S. (2024). The Chilean Constitutional Convention: An Exercise for the Pluriverse. *Global Studies Quarterly*, 4(3), ksae071. <https://doi.org/10.1093/isagsq/ksae071>
- Dixon, R., & Ginsburg, T. (2017). The forms and limits of constitutions as political insurance. *International Journal of Constitutional Law*, 15(4), 988–1012. <https://doi.org/10.1093/icon/mox080>
- Dixon, R., & Landau, D. (2021). *Abusive constitutional borrowing: Legal globalization and the subversion of liberal democracy* (First edition). Oxford University Press.
- Ebrahim, H., Fayemi, K., & Loomis, S. (1999). *Promoting a Culture of Constitutionalism and Democracy in Commonwealth Africa* [Technical report]. Commonwealth Human Rights Initiative.
- Eisenstadt, T. A., LeVan, A. C., & Maboudi, T. (2015). When Talk Trumps Text: The Democratizing Effects of Deliberation during Constitution-Making, 1974–2011. *American Political Science Review*, 109(3), 592–612. <https://doi.org/10.1017/S0003055415000222>
- Eisenstadt, T. A., LeVan, A. C., & Maboudi, T. (2017). *Constituents Before Assembly: Participation, Deliberation, and Representation in the Crafting of New Constitutions* (1st ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316717080>
- Eisenstadt, T. A., & Maboudi, T. (2019). Being There Is Half the Battle: Group Inclusion, Constitution-Writing, and Democracy. *Comparative Political Studies*, 52(13–14), 2135–2170. <https://doi.org/10.1177/0010414019830739>
- Elster, Jon. (2000). Arguing and Bargaining in Two Constituent Assemblies. *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, 2(2), 345–421.
- Escudero, M. C. (2024). Institutional resistance: The case of the Chilean Convention 2021–22. *Global Constitutionalism*, 13(1), 192–199. <https://doi.org/10.1017/S2045381723000291>
- Fábrega, J. (2022, April 22). Sesgos, falsedades y prejuicios ante el trabajo constituyente: Así comentan las redes. *CIPER Chile*. <https://www.ciperchile.cl/2022/04/22/sesgos-falsedades-y-prejuicios-ante-el-trabajo-constituyente/>

- Figueroa Rubio, P. (2023). *The failed case of a perfect design? The Case of Chile's Constitution Making Process (2016-2022)* (No. No. 2023-16; MPIL Research Paper Series). Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law.
- Finkel, J. S. (2008). *Judicial Reform as Political Insurance: Argentina, Peru, and Mexico in the 1990s*. University of Notre Dame Press. <https://doi.org/10.2307/jj.21995819>
- Franck, T. M., & Thiruvengadam, A. K. (2010). Norms of International Law Relating to the Constitution-Making Process. In L. E. Miller (Ed.), *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution-Making* (pp. 3–19). United States Institute of Peace.
- Fuentes, C. (Ed.). (2023). *El proceso fallido: La dinámica constituyente en Chile 2020-2022* (Primera edición). Catalonia.
- García, J. F. (2024). A failed but useful constitution-making process: How Bachelet's process contributed to constitution-making in Chile. *Global Constitutionalism*, 13(1), 239–249. <https://doi.org/10.1017/S2045381723000254>
- García-Huidobro, L. E. (2024). Elite non-cooperation in polarized democracies: Constitution-making deferral, the entry referendum and the seeds of the Chilean failure. *Global Constitutionalism*, 13(1), 168–181. <https://doi.org/10.1017/S2045381723000321>
- Ginsburg, T. (2003). *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. Cambridge University Press.
- Ginsburg, T., & Álvarez, I. (2024). It's the procedures, stupid: The success and failures of Chile's Constitutional Convention. *Global Constitutionalism*, 13(1), 182–191. <https://doi.org/10.1017/S2045381723000242>
- Ginsburg, T., Elkins, Z., & Blount, J. (2009). Does the Process of Constitution-Making Matter? *Annual Review of Law and Social Science*, 5(1), 201–223. <https://doi.org/10.1146/annurev.lawsocsci.4.110707.172247>
- Gronemeyer, M. E., & Porath, W. (2015). Un estudio de la homogeneidad entre las posturas editoriales y de las fuentes informativas en la prensa de referencia chilena. *Cuadernos. Info*, 36, 139–153. <https://doi.org/10.7764/cdi.36.567>
- Guest, G., Bunce, A., & Johnson, L. (2006). How Many Interviews Are Enough?: An Experiment with Data Saturation and Variability. *Field Methods*, 18(1), 59–82. <https://doi.org/10.1177/1525822X05279903>
- Hagaman, A. K., & Wutich, A. (2017). How Many Interviews Are Enough to Identify Metathemes in Multisited and Cross-cultural Research? Another Perspective on Guest, Bunce, and Johnson's (2006) Landmark Study. *Field Methods*, 29(1), 23–41. <https://doi.org/10.1177/1525822X16640447>

- Hart, V. (2003). Democratic Constitution Making. In *Special Report*. United States Institute of Peace.
- Hart, V. (2010). Constitution Making and the Right to Take Part in a Public Affair. In L. E. Miller (Ed.), *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution-Making* (pp. 20–54). United States Institute of Peace.
- Heiss, C. (2021). Latin America Erupts: Re-Founding Chile. *Journal of Democracy*, 32(3), 33–47. <https://doi.org/10.1353/jod.2021.0032>
- Heiss, C. (2023, August 29). *The new Chilean constituent process: Exercising the ‘muscle’ of public participation in an adverse context*. ConstitutionNet. <http://constitutionnet.org/news/new-chilean-constituent-process-public-participation>
- Heiss, C. (2025a). *Iniciativas populares de norma como innovación democrática institucional: Un análisis del proceso constitucional chileno 2021-2023*. Friedrich-Ebert-Stiftung, FES Oficina en Chile.
- Heiss, C. (2025b, September 8). *El espejismo de la participación: Entre expectativas y realidad*. El Mostrador. <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2025/09/08/el-espejismo-de-la-participacion-entre-expectativas-y-realidad/>
- Heiss, C., & Suárez-Cao, J. (2024). Constitution-Making in the 21st Century: Lessons from the Chilean Process. *PS: Political Science & Politics*, 57(2), 282–285. <https://doi.org/10.1017/S104909652300104X>
- Hirschl, R. (2007). *Towards Juristocracy: The origins and consequences of the new constitutionalism* (First Harvard University Press paperback edition). Harvard University Press.
- Hirschl, R., & Hudson, A. (2024). A Fair Process Matters: The Relationship between Public Participation and Constitutional Legitimacy. *Law & Social Inquiry*, 1–28. <https://doi.org/10.1017/lsi.2023.82>
- Horowitz, D. L. (2021). *Constitutional Processes and Democratic Commitment*. Yale University Press.
- Houghton, I. (2025, August 11). Could the Public Participation Bill Fix Our Current Tensions? *Amnesty Kenya*. <https://www.amnestykenya.org/could-the-public-participation-bill-fix-our-current-tensions/>
- Hudson, A. (2021a). Political Parties and Public Participation in Constitution Making: Legitimation, Distraction, or Real Influence? *Comparative Politics*, 53(3), 501–524. <https://doi.org/10.5129/001041521X15966512980176>
- Hudson, A. (2021b). *The Veil of Participation: Citizens and Political Parties in Constitution-Making Processes* (1st ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108878685>

- Issacharoff, S., & Verdugo, S. (2023). Populismo constituyente, democracia y promesas incumplidas: El caso de la Convención Constitucional Chilena (2021–2022) Constituent populism, democracy, and failed promises: The case of the Chilean Constitutional Convention (2021–2022). *International Journal of Constitutional Law*, 21(5), 1517–1548. <https://doi.org/10.1093/icon/moae003>
- Larrain, G., Negretto, G., & Voigt, S. (2023). How not to write a constitution: Lessons from Chile. *Public Choice*, 194(3), 233–247. <https://doi.org/10.1007/s11127-023-01046-z>
- Maboudi, T. (2020). Reconstituting Tunisia: Participation, Deliberation, and the Content of Constitution. *Political Research Quarterly*, 73(4), 774–789. <https://doi.org/10.1177/1065912919854802>
- MacLean, L. M. (2013). The Power of the Interviewer. In L. Mosley (Ed.), *Interview Research in Political Science* (pp. 67–83). Cornell University Press.
- Martin, M. (2025a). *Constitutional Cherry-picking: How Drafters Leverage Public Input in Constitution-Making*.
- Martin, M. (2025b). Elite Fractures, Public Capture: The Strategic Use of Public Consultation in Global Constitution-Making. *Journal of Law and Courts*, 1–34. <https://doi.org/10.1017/jlc.2024.9>
- Martin, M. (2025c). *From Data to Demos: Public Consultation and the Logic of Will-Confirmation in Constitution-Making*.
- Mikecz, R. (2012). Interviewing Elites: Addressing Methodological Issues. *Qualitative Inquiry*, 18(6), 482–493. <https://doi.org/10.1177/1077800412442818>
- Moehler, D. (2006). Participation and support for the constitution in Uganda. *The Journal of Modern African Studies*, 44(2), 275–308. <https://doi.org/10.1017/S0022278X06001637>
- Moehler, D. (2007). Participation in Transition: Mobilizing Ugandans in Constitution Making. *Studies in Comparative International Development*, 42(1–2), 164–190. <https://doi.org/10.1007/s12116-007-9005-5>
- Negretto, G. L. (2018). Democratic constitution-making bodies: The perils of a partisan convention. *International Journal of Constitutional Law*, 16(1), 254–279.
- Negretto, G. L. (2020). Constitution-making and liberal democracy: The role of citizens and representative elites. *International Journal of Constitutional Law*, 18(1), 206–232. <https://doi.org/10.1093/icon/moaa003>
- Núñez-Mussa, E. (2021). *Chile: Crisis of trust and a precarious industry*. Nordicom, University of Gothenburg. <https://doi.org/10.48335/9789188855428-3>

- Palanza, V., & Sotomayor Valarezo, P. (2024). Chile's failed constitutional intent: Polarization, fragmentation, haste and delegitimization. *Global Constitutionalism*, 13(1), 200–209. <https://doi.org/10.1017/S204538172300028X>
- Palestini, S., & Medel, R. M. (2025). The 'Withdrawn Citizen': Making Sense of the Failed Constitutional Process in Chile. *Bulletin of Latin American Research*. <https://doi.org/10.1111/blar.70019>
- Partlett, W. (2012). The Dangers of Popular Constitution-Making. *Brooklyn Journal of International Law*, 38(1), 193–238.
- Pogrebinschi, T. (2023). *Citizen Participation in Chile's Constitution-Making Process* (Exploring Worldwide Democratic Innovations, p. 14). European Democracy Hub. <https://europeandemocracyhub.epd.eu/wp-content/uploads/2023/12/Case-Study-Chile-FINAL-v2.pdf>
- Pontificia Universidad Católica de Chile. (2025, January 17). *Encuesta Bicentenario UC: El rol de la universidad en la crisis de confianza*. <http://www.uc.cl/noticias/encuesta-bicentenario-uc-el-rol-de-la-universidad-en-la-crisis-de-confianza/>
- Prieto, M., & Verdugo, S. (2021). Understanding Chile's Constitution-Making Procedure. *International Journal of Constitutional Law*, 19(1), 1–5.
- Przeworski, A. (2020). Authoritarianism, Authority, and Representation. *Asian Survey*, 60(2), 347–365. <https://doi.org/10.1525/as.2020.60.2.347>
- Saati, A. (2015). *The Participation Myth: Outcomes of Participatory Constitution Building Processes on Democracy*. Umeå University.
- Saati, A. (2017). Constitution-Building Bodies and the Sequencing of Public Participation A Comparison of Seven Empirical Cases. *Journal of Politics and Law*, 10(3), 13. <https://doi.org/10.5539/jpl.v10n3p13>
- Saldaña, M., Orchard, X., Rivera, S., & Bustamante-Pavez, G. (2024). “Your house won't be yours anymore!” Effects of Misinformation, News Use, and Media Trust on Chile's Constitutional Referendum. *The International Journal of Press/Politics*, 19401612241298853. <https://doi.org/10.1177/19401612241298853>
- Schwartz-Shea, P., & Yanow, D. (2012). *Interpretive research design: Concepts and processes* (1st edition). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203854907>
- Secretaría Ejecutiva de Participación Ciudadana. (2023). *Participación Ciudadana en el Proceso Constitucional 2023* [Informe final]. Universidad de Chile; Pontificia Universidad Católica.

- Selwyn, N. (2013). Researching the once-powerful in education: The value of retrospective elite interviewing in education policy research. *Journal of Education Policy*, 28(3), 339–352. <https://doi.org/10.1080/02680939.2012.728630>
- Siavelis, P. M. (2016). Crisis of Representation in Chile? The Institutional Connection. *Journal of Politics in Latin America*, 8(3), 61–93. <https://doi.org/10.1177/1866802X1600800303>
- Soto Barrientos, F., Suárez, O., & Alemparte, B. (2025). The Citizen Initiative in Chile's constitution-making (2021–2023): Lessons from a participatory and digital mechanism in comparative perspective. *Global Constitutionalism*, 1–29. <https://doi.org/10.1017/S2045381725100038>
- Srivastava, A. (2025, September 10). *Rewrite Constitution, probe loot of 3 decades: Demand of Nepal Gen Z protesters*. India Today. <https://www.indiatoday.in/world/story/rewrite-or-amend-constitution-investigate-properties-looted-in-3-decades-demands-of-nepal-gen-z-protesters-2784849-2025-09-10>
- Suarez-Cao, J. (2021). Reconstructing Legitimacy After Crisis: The Chilean Path to a New Constitution. *Hague Journal on the Rule of Law*, 13(2–3), 253–264. <https://doi.org/10.1007/s40803-021-00160-8>
- Svensson, M. (2022, September 6). *Cómo la política identitaria corrompió el proceso constituyente*. IES Chile. <https://www.ieschile.cl/columna/cmo-la-politica-identitaria-corrompi-el-proceso-constituyente-17525>
- Tansey, O. (2007). Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling. *PS: Political Science & Politics*, 40(4), 765–772. <https://doi.org/10.1017/S1049096507071211>
- The Business Standard. (2025, September 14). *NCP calls for Constituent Assembly elections to implement July Charter*. The Business Standard. <https://www.tbsnews.net/bangladesh/politics/ncp-calls-constituent-assembly-elections-implement-july-charter-1236401>
- Toro Maureira, S., & Noguera, A. (2024). Chile: La deriva del sistema político y el fracaso del nuevo proceso constitucional. *Revista de ciencia política (Santiago), ahead*. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2024005000110>
- Vargas-Murillo, A. R. (2025). From design to practice in deliberative constitutionalism: Lessons and challenges from the Chilean constitutional process (2021–2022). *Frontiers in Political Science*, 7. <https://doi.org/10.3389/fpos.2025.1581326>
- Verdugo, S., & García-Huidobro, L. E. (2024). How do constitution-making processes fail? The case of Chile's Constitutional Convention (2021–22). *Global Constitutionalism*, 13(1), 154–167. <https://doi.org/10.1017/S204538172300031X>

Wike, R., Fetterolf, J., Schulman, J., & Hernandez Ramones, S. (2025, September 15). People Around the World Want Political Change, but Many Doubt It Can Happen. *Pew Research Center*. <https://www.pewresearch.org/global/2025/09/15/people-around-the-world-want-political-change-but-many-doubt-it-can-happen/>



# ¿PROCESOS PARTICIPATIVOS Y DELIBERATIVOS DE CAMBIO CONSTITUCIONAL? REFLEXIONES DESDE EL MACROPROCESO CONSTITUCIONAL CHILENO

**Vicente Aylwin Fernández<sup>1</sup>**

vicenteaylwinf@gmail.com

Universitat Pompeu Fabra

Este artículo examina la relación entre participación y deliberación en los procesos de cambio constitucional y su importancia para la legitimación democrática de las estructuras político-constitucionales. Aunque se trata de dos ideales que están a la base del *constitucionalismo democrático*, estos se encuentran, no obstante, en una relación de tensión. A partir de un análisis conceptual, busco delinear en qué consiste la idea de procesos participativos y deliberativos de cambio constitucional, para luego evaluar qué instituciones pueden realizar dicho ideal. Finalizo el artículo refiriéndome al macroproceso constituyente chileno, para mostrar, por una parte, la tensión referida en acción y, por la otra, para referirme a una innovación institucional que promete fortalecer el vínculo entre participación y deliberación: *la iniciativa popular de norma constitucional*.

**Palabras clave:** *participación, deliberación, cambio constitucional, proceso constituyente, legitimidad.*

---

<sup>1</sup> Abogado, Doctorando en Derecho y Máster en Ciencias Jurídicas Avanzadas por la Universidad Pompeu Fabra. Licenciado en Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Diego Portales. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9148-0016>

## *PARTICIPATORY AND DELIBERATIVE PROCESSES OF CONSTITUTIONAL CHANGE? REFLECTIONS FROM THE CHILEAN CONSTITUTIONAL MACRO-PROCESS*

This article examines the relationship between participation and deliberation in processes of constitutional change and their significance for the democratic legitimacy of political-constitutional structures. Although both are foundational ideals of democratic constitutionalism, they are in tension with one another. Based on a conceptual analysis, I aim to delineate the concept of participatory and deliberate processes of constitutional change and then evaluate which institutions can best realize this ideal. I conclude the article by referring to the Chilean constitutional macro-process to illustrate, on the one hand, this tension in practice and, on the other, to highlight an institutional innovation that promises to strengthen the link between participation and deliberation: the popular initiative for constitutional norms.

**Keywords:** *participation, deliberation, constitutional change, constituent process, legitimacy.*

## 1. Introducción

Este artículo examina la idea de cambio constitucional participativo y deliberativo y su importancia para la idea de legitimidad democrática, especialmente, frente a contextos de crisis o erosión democrática (Ginsburg & Huq, 2019). Estos términos —participación y deliberación— suelen emplearse conjuntamente para sostener, en clave normativa, que un proceso de cambio constitucional que aspire a contar con legitimidad democrática debe ser participativo y deliberativo (Blokker & Gül, 2023; Chambers, 2019; Gargarella, 2022; Kong, 2015; Levy, 2013). Esta exigencia se ha vuelto más importante de cara al fenómeno identificado como “constitucionalismo abusivo”, el cual se caracteriza precisamente por el empleo de las herramientas del cambio constitucional para erosionar el sistema de pesos y contrapesos, fortalecer y concentrar los poderes ejecutivos, controlar los medios de comunicación, erosionar los derechos de prensa, reunión y libertad de expresión, etc. (Chilton & Versteeg, 2020; Landau, 2013; Landau & Dixon, 2015). Frente a este tipo de fenómenos de regresión autoritaria, no es condición suficiente para la legitimidad de una norma constitucional el hecho de haber seguido los procedimientos previstos por la Constitución para su reforma (Pou Giménez, 2024).

Es por esta razón que el ideal normativo del cambio participativo y deliberativo se erige como un modelo promisorio para pensar de un modo más satisfactorio en la legitimidad del cambio constitucional<sup>2</sup>. Principalmente, porque un proceso de cambio constitucional que incorpore múltiples actores sociales con diversos puntos de vista, que sea temporalmente extendido, y que permita el diálogo, la transformación de preferencias y la corrección mutua, ofrece mejores garantías de imparcialidad, que uno que basado en la mera agregación de preferencias (Gargarella, 2025: 28). Sin embargo, debe enfrentarse al problema que genera la tensión entre los ideales recién mencionados, la que es especialmente intensa cuando se trata del cambio constitucional fundamental.

Según esgrimiré, la modificación legítima de las normas fundamentales requiere que estas puedan ser razonablemente aceptadas por todos los potencialmente afectados por ella (Habermas, 2008). Precisamente porque no se trata de un cambio cualquiera, sino de la estructura básica y común de la sociedad, la discusión de las normas fundamentales debe estar sujeta a una mayor exigencia de participación ciudadana y de deliberación sobre los elementos esenciales que han de estar a

<sup>2</sup> Me refiero aquí tanto al cambio constitucional formal, parcial o total, que tiene lugar a través de los mecanismos formales de reforma, como al tipo de cambio constitucional producido informalmente a través de ciertas prácticas políticas y, especialmente, por medio de la interpretación constitucional que hacen las cortes constitucionales o supremas. Si se piensa en una de las manifestaciones típicas del constitucionalismo abusivo, a saber, la extensión de los mandatos presidenciales. Pero también ha ocurrido —incluso de los límites del texto constitucional— a través de la interpretación constitucional como el caso de Bolivia. Para un análisis detallado sobre esta última cuestión, véase (Verdugo, 2019).

la base del ordenamiento constitucional. Dicho de otro modo, la alteración fundamental del orden constitucional precisa del consentimiento de los gobernados, lo que parece exigir alguna forma de participación masiva de los ciudadanos. Por otra parte, requiere que se ofrezca a los ciudadanos una justificación respecto de los cambios respecto de los cuales pueden no estar de acuerdo —y a los que quedarán sujetos coactivamente—, pero que razonablemente puedan aceptar a la luz de razones públicas que los soportan (Rawls, 1996: 214). Para ello, en definitiva, se requiere el intercambio de razones y la justificación mutua, para lo cual es menester algún tipo de instancia deliberativa. Cabe preguntarse entonces: ¿cómo podrían conjugarse ideales de participación y deliberación en el cambio constitucional?, ¿en qué condiciones estos ideales se refuerzan y, en cambio, en cuáles se socavan?, ¿qué tipo de instituciones son adecuadas para ello y cómo pueden combinarse? (Suteu & Tierney, 2018).

## 2. Metodología, objeto y estructura

Antes de empezar a esbozar alguna respuesta a estas interrogantes, convendría aclarar algunas cuestiones relativas al alcance de este trabajo y a su marco metodológico. Este análisis se enmarca en el ámbito de la teoría constitucional y el constitucionalismo deliberativo, disciplinas que poseen sus propias metodologías (Bellamy & King, 2024; Ercan et al., 2022; Kyritsis & Lakin, 2022; Levy et al., 2018). Si bien se trata de disciplinas emparentadas con las ciencias políticas, estos enfoques presentan ciertas particularidades. Por una parte, la teoría constitucional ha sido definida como una rama de la teoría política aplicada, centrada especialmente en las instituciones y prácticas institucionales de carácter constitucional (o de relevancia constitucional). Pero es “teoría” porque tiene un enfoque normativo que pretende trascender los órdenes constitucionales particulares y concretos (Bellamy & King, 2024: 2). Por su parte, el constitucionalismo deliberativo se refiere a la teoría constitucional que recurre a una concepción de la deliberación para reconstruir, justificar o elucidar el constitucionalismo como tal (Chambers, 2024: 250). En definitiva, el objeto de estudio es el mismo que el de las ciencias políticas aplicadas a este ámbito particular: cómo, cuándo y por qué las constituciones cambian (o intentan cambiar), y qué actores participan y cómo (a través de qué instituciones y mecanismos) (Contiades & Fotiadou, 2020: 1). Sin embargo —y esto es lo que intento mostrar— el enfoque que adopto tiene un marcado carácter normativo. En todo caso, vale la pena enfatizar que el vínculo entre la teoría normativa, la investigación empírica y la acción política —a diferencia de lo que pueda parecer a primera vista— es estrecho y fructífero<sup>3</sup>. Mientras la teoría normativa provee el ideal regulativo que permite

---

<sup>3</sup> Lo que ocurre es que la democracia deliberativa posee una naturaleza dual. Es una teoría normativa sobre cómo deben ser nuestras instituciones políticas, pero también es un proyecto político que

evaluar instituciones y prácticas institucionales, estas prácticas, a su vez, permiten desarrollar, expandir y refinar la teoría. En pocas palabras, la teoría normativa y el análisis empírico pueden generar iteraciones que hagan posible un enriquecimiento mutuo (Ercan et al., 2022: 3). Dicho lo anterior, este trabajo echa mano a lo que Chambers ha denominado “teoría crítica aplicada” y “teoría constructiva aplicada”, ambos métodos que permiten conectar la teoría normativa con el mundo empírico. Mientras el primer enfoque permite analizar cómo ciertos arreglos institucionales concretos no logran estar a la altura del ideal normativo que subyace a la democracia deliberativa, el segundo enfoque se centra en proponer innovaciones institucionales o mejoras a instituciones existentes para hacerlas más compatibles con el precitado ideal (Chambers, 2022: 29-36).

La argumentación, por tanto, adopta la siguiente forma. Como se observa ya en la introducción, comienzo por asumir que el ideal regulativo del cambio constitucional participativo y deliberativo es valioso, y que lo es especialmente frente a fenómenos como la “erosión democrática” y el “constitucionalismo abusivo”. En la segunda parte, me refiero a la tensión entre participación y deliberación en los procesos de cambio constitucional, tanto en el plano conceptual como en el de la concreción institucional. En la tercera y última parte, me refiero al macroproceso constitucional chileno para pensar críticamente sobre dos instituciones novedosas que intentaron aunar los ideales de participación y deliberación, a saber: los diálogos ciudadanos impulsados por Michelle Bachelet y las iniciativas populares de norma constitucional empleadas en la Convención Constitucional y en el Consejo Constitucional. El argumento central que esgrimo en esta sección es que el macroproceso chileno generó innovaciones democráticas que, por sus particularidades, pueden contribuir a la teoría del constitucionalismo deliberativo. El objetivo de ese trabajo no es evaluar empíricamente ni medir el efecto que estas instituciones tuvieron en el macroproceso chileno (por ejemplo, para dilucidar si estas instituciones permitieron una mayor inclusión o mejoraron efectivamente la calidad del diálogo). Aquella dimensión, por cierto, queda fuera de los objetivos de este trabajo. Por el contrario, de lo que se trata es de pensar qué puede “devolver” esta experiencia en particular a la teoría. Su contribución no es la de ofrecer un “ejemplo modélico”. En todo caso, la función que cumple, desde la perspectiva que se presenta, es la de mostrar caminos nuevos, todavía por explorar. Acaso, caminos más promisorios para la institucionalización de los compromisos del constitucionalismo democrático.

---

posee formas institucionales de acción que pueden ser analizadas empíricamente. Véase (Ercan et al., 2022).

### 3. La tensión entre participación y deliberación

Cuando la relación entre deliberación y participación se examina de cerca, la tensión entre ambos ideales se vuelve manifiesta. Aunque ambos ideales puedan yuxtaponerse a ratos, operan bajo distintas lógicas<sup>4</sup>. Mientras el ideal de participación se refiere a cuántas personas forman parte de un proceso de toma de decisiones (la cuestión de por quiénes), la deliberación se refiere al modo en que se desenvuelve dicho proceso (la cuestión del cómo). La deliberación ha sido definida en su versión mínima como la “comunicación mutua que implica sopesar y reflexionar sobre preferencias, valores e intereses con respecto a asuntos de interés común” (Bächtiger et al., 2018: 2). Ahora bien, la deliberación de calidad supone la existencia de una serie de condiciones materiales y actitudinales que la hagan posible (por ejemplo, que haya un intercambio racional de argumentos en condiciones de igualdad de los participantes, que estos cuenten con el tiempo necesario para ello, que los participantes estén abiertos a ser convencidos y a cambiar o matizar sus posiciones, etc.) (Habermas, 2008; Martí, 2006). Estas son precisamente las condiciones que se vuelven más difíciles en las democracias de masas modernas.

Profundicemos un poco más en la tensión entre participación y deliberación. Existen dos circunstancias fácticas que contribuyen a su producción. En primer lugar, por una cuestión de división del trabajo y de diferenciación funcional, no todos los ciudadanos podrán abocarse a la empresa constitucional. En segundo lugar, nuestras sociedades son cada vez más numerosas, lo que dificulta la estructuración de procesos dialógicos de calidad, para lo cual es necesaria una escala pequeña, “cara a cara”, que permita el intercambio de argumentos. Es imposible que un gran número de personas pueda “razonar conjuntamente” (Walzer, 1999: 68). Es decir, se requieren grupos pequeños para evaluar la información, contrastar puntos de vista, escrutar y rebatir posiciones y argumentos, etc. De esta suerte, cuantas más personas participen en la deliberación, menos factible será que todas tengan las mismas oportunidades de explicar sus puntos de vista, formular preguntas y recibir respuestas a cambio, y de sopesar conjuntamente los puntos de vista de unos y otros, etc. (Lafont & Urbinati, 2024: 88). Joshua Cohen identifica y sintetiza esta cuestión de manera muy clara. Este autor advierte que existen tres puntos de tensión, a saber, que: i) mejorar la calidad de la deliberación puede tener como costo la disminución de la participación<sup>5</sup>; ii) expandir la participación, aumentando el número de personas que participan o de cuestiones que quedan sometidas a control popular, puede disminuir la calidad de la deliberación<sup>6</sup>; y, iii) tanto la complejidad como la escala de la política moderna

---

<sup>4</sup> Para algunas autoras como Lafont y Chambers (quienes defienden una concepción participativa de la democracia deliberativa), las exigencias de participación ya están inscritas en la propia noción de deliberación, con lo cual, ambas nociones tienden a solaparse.

<sup>5</sup> Cohen pone el ejemplo de la deliberación de jueces o legisladores aislados de la opinión pública.

<sup>6</sup> Ello porque los mecanismos de participación suelen implicar una decisión binaria del tipo si/no, desincentivando la toma de decisiones en base a una discusión razonada.

limitan el grado en que esta puede ser al mismo tiempo participativa y deliberativa, porque ello implica que los participantes tengan interés y conocimiento sobre las cuestiones sometidas a su consideración (Cohen, 2009: 257).

Otro autor muy influyente, como lo es James Fishkin, ha identificado que, en realidad, la cuestión es más compleja aún, pues existiría un “trilema” entre igualdad política, participación y deliberación. La igualdad política, afirma, puede ser honrada tanto mediante técnicas de muestreo aleatorio (microcosmos o mini-públicos) como mediante el sufragio universal. El primer mecanismo, sin embargo, asegura la igualdad política en un sentido teórico y menos tangible (lo hace al asegurar a todas las personas la misma posibilidad de ser elegido al azar para integrarse a una instancia colectiva de decisión), mientras que el sufragio honra el ideal de igualdad política de un modo real y concreto, pues otorga a todos los mismos participantes el mismo “poder de votación” (una persona, un voto). Pero, además, se trata de un mecanismo que permite la participación masiva. La deliberación, por su parte, precisa que los participantes en un proceso de toma de decisiones cuenten con información; que puedan hacer un balance sustantivo de los argumentos; que exista diversidad de posiciones representadas; que los participantes sean conscientes a la hora de sopesar el mérito de los argumentos; y, que exista igual consideración de los argumentos, con independencia de quién sea el participante que los haya ofrecido (Fishkin, 2009: 37-64).

El trilema consiste, entonces, en que cualquier mecanismo que satisfaga dos valores tenderá a desatender el tercero. La participación masiva satisfaría el ideal de igualdad política, pero implicaría que las preferencias individuales de los ciudadanos se presentaran de un modo bruto, sin que hayan podido depurarse a través de un proceso de deliberación. Ello se explicaría, entre otras cosas, por la falta de información y de incentivos para que los participantes se informen. La participación, combinada con deliberación mediante la estrategia que Fishkin identifica como “deliberación movilizadora”, será modesta en términos de número de participantes y terminará afectando la igualdad política. Finalmente, están los mini-públicos o microcosmos —a los que volveré más adelante— los que honran el ideal de igualdad política, pues, aseguran que todos los ciudadanos podrán ser elegidos al azar, y permiten las condiciones adecuadas para la deliberación, pero, por su propia naturaleza, se limita a una deliberación que, aunque representativa, es acotada numéricamente, con lo cual el ideal de participación masiva se vería afectado. En definitiva, concluye Fishkin:

“[s]i combinamos participación e igualdad, contamos las opiniones de todos por igual y obtenemos una expresión del consentimiento real de las masas. Pero no se trata de un consentimiento informado o meditado. Es la aquiescencia de un público distraído y posiblemente manipulado. Por otro lado, si combinamos igualdad y deliberación, contamos con una representación de los juicios meditados del público, pero la conexión con la masa de votantes solo se da mediante su consideración equitativa mediante un muestreo aleatorio. No hay ninguna muestra de participación real de las masas. En el

caso de la tercera opción, deliberación y participación, podemos esperar con certeza una «distorsión participativa» o una falta de igualdad en el recuento que socave la representatividad. Son principalmente ciertos grupos especialmente interesados los que participarán. El resto quedará excluido. En la mayoría de las condiciones prácticas previsible, se puede dar vueltas y vueltas a este trilema sin llegar nunca a satisfacer los tres principios. (Fishkin, 2009: 59-60).

En lo que sigue, mostraré cómo opera la tensión entre participación y deliberación en el ámbito del cambio constitucional. Si bien la tensión entre participación y deliberación se da a nivel general, en el ámbito del cambio constitucional presenta dos rasgos específicos: uno de carácter conceptual y otro de carácter institucional. El primero se refiere a la especial necesidad que tienen las constituciones democráticas de ser identificadas —en algún sentido posible— como expresión de la colectividad (o, si se prefiere, de los ciudadanos, del pueblo o del “We, the People”). De ahí que sea muy difícil justificar la renuncia al elemento de participación masiva como forma de obtener el “consentimiento de los gobernados” en el momento de la fundación del orden constitucional, o de su re-constitución. El segundo, dice relación con la creciente tendencia en materia de diseño institucional, de incluir a los ciudadanos ya no solo en los procesos de creación constitucional, sino también de reforma constitucional, con el fin de promover la legitimidad democrática de tales reformas (Contiades & Fotiadou, 2017: 10). En estos contextos, la participación ciudadana ha tenido lugar, principalmente, a través de mecanismos como los referéndums y plebiscitos constitucionales (Tierney, 2012), mientras que la deliberación se ha desarrollado a través de las asambleas ciudadanas y mini-públicos (Curato, 2021). De ahí que sea especialmente relevante examinar cuáles son las implicancias de este tipo de mecanismos, y preguntarnos por cómo es posible combinarlos de modo tal de conseguir procesos a la altura del ideal de cambio constitucional deliberativo y participativo.

### 3.1 Cambio constitucional y poder constituyente

Ahora cabe intentar responder la pregunta de por qué la tensión entre participación y deliberación es más pronunciada en el ámbito del cambio constitucional. Para explicar esta cuestión debemos dar un breve rodeo.

Lo primero que cabe notar es que el constitucionalismo moderno descansa en la idea de que una constitución es, en última instancia, una creación del “pueblo soberano”, único depositario del poder constituyente democrático. Esta sería, en la modernidad, la principal fuente de legitimación del poder político (Kalyvas, 2005). Es decir, un elemento central de la idea de democracia es que los ciudadanos deben poder verse no solo como sujetos a la ley, sino también como autores de las normas que están obligados a obedecer (Lafont, 2019). Desde este punto de vista, la constitución democrática es un proceso continuo, en permanente y abierto desarrollo (Habermas, 2001: 774). Con todo, para que se pueda predicar lo anterior en un



sentido no ficticio o meramente retórico, el ideal democrático de autogobierno popular o de autonomía pública exigiría que los ciudadanos cuenten con los medios institucionales para darse a sí mismos las reglas fundamentales de su comunidad política, sea en el momento fundacional, o sea mediante la adecuación de esas reglas a través del tiempo<sup>7</sup>.

Ahora bien, en condiciones modernas, el “pueblo” no puede actuar, en principio, —en términos rousseaunianos—, directamente en la discusión de las normas fundamentales<sup>8</sup>. Más bien lo hace en términos de Sieyès, quien, en contra de Rousseau, “incorpora el principio de representación en la mecánica del poder constituyente” (Vega, 1985: 30). Para Sieyès, la noción de poder constituyente (*pouvoir constituant*) permitía defender la idea según la cual el poder político último residía en el pueblo (en sus términos, la nación). Pero este poder se entendía como el supremo para autorizar (*pouvoir commettant*) —no para redactar directamente ni para decidir el contenido constitucional— a una asamblea extraordinaria compuesta por representantes electos para fundar el orden político mediante el establecimiento de una constitución (Colón-Ríos, 2020: 98–99). Es decir, según esta idea de poder constituyente y en el contexto de sociedades cada vez más numerosas, siempre resultará necesario algún tipo de representación. En palabras de Kay: “cualquier voluntad que atribuyamos al pueblo debe manifestarse en algún proceso de representación, deliberación y decisión que pueda vincular a la población universalmente” (Kay, 2011: 739). Pues bien, dado que para Sieyès la asamblea constituyente representaba a la Nación (una abstracción con voluntad propia, distinta de la de los ciudadanos), no era necesario un momento de ratificación como expresión de la voluntad popular, pues esta ya estaba representada en la asamblea. Esto no es para nada extraño, puesto que las teorías revolucionarias de inspiración republicana usualmente rechazaban las formas de participación directa (Manin, 2009)<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> La idea del constitucionalismo moderno, como enseña Richard Tuck, no está dada por la codificación de normas fundamentales, sino por el hecho de que la autoridad para escribir normas constitucionales es cedida episódicamente a una institución que habla por la nación —típicamente una asamblea extraordinaria—, la que tiene una presencia efímera y luego es olvidada durante la política ordinaria de la comunidad política. Es decir, el “legislador soberano” puede articularse institucionalmente, pero la mayor parte del tiempo está “dormido” (Tuck, 2016: 251–255).

<sup>8</sup> Aquí cabe matizar la cuestión, puesto que, aunque Rousseau haya sido identificado como un teórico y propulsor de la “democracia directa”, algunas interpretaciones, como las de Joel Colón-Ríos, nos llevan a pensar en Rousseau como un autor que reservaba la participación directa de los ciudadanos para la elaboración de normas constitucionales. Pero el propio Rousseau reconocía la dificultad práctica para que todos los ciudadanos participaran en la asamblea, por lo que, en sociedades de gran escala, él favorecía algún tipo de representación, la cual debía estructurarse institucionalmente en torno a asambleas primarias y mandatos imperativos. Véase (Colón-Ríos, 2020).

<sup>9</sup> Una importante excepción, es el establecimiento de un referéndum constitucional en Francia, para adoptar la Constitución de 1793, la que nunca llegó a entrar en vigor.

Esta concepción del “poder constituyente de la nación” contrasta con la rousseau-niana, que podría identificarse con la del “poder constituyente del pueblo”<sup>10</sup>. Para Rousseau, en cambio, el pueblo no puede delegar su poder constituyente de modo que, en caso de actuar representado, debía hacerlo a través de asambleas primarias y mandatos imperativos. Aunque estas instituciones fueron abandonadas con el tiempo, la idea del “poder constituyente del pueblo” se mantuvo. De acuerdo con esta concepción, el poder constituyente reside en la multiplicidad de individuos que componen la comunidad política y no en una entidad abstracta o moral como la nación. En consecuencia, su manifestación requiere de instituciones que permitan al electorado participar directamente, el que comparecería en calidad de “personificación jurídica del pueblo” (Colón-Ríos, 2020: 262).

En definitiva, la democracia precisa de mecanismos institucionales que permitan la participación ciudadana directa en la redacción de sus constituciones y en su desarrollo a lo largo del tiempo. Es por esta razón que la idea de poder constituyente ha ido de la mano de mecanismos extraordinarios, como las asambleas constituyentes y los referéndums constitucionales<sup>11</sup>, los que han tomado fuerza desde el último cuarto del siglo XX y se han empleado en varios de los procesos de cambio constitucional de las últimas décadas, especialmente en Latinoamérica. De ahí que los referéndums constitucionales que Stephen Tierney identifica como “constitutivos” hagan posible la manifestación de “la capacidad democrática directa del pueblo para actuar como fuente suprema del derecho constitucional en actos constitucionales fundamentales”, lo que permite imbuir a las nuevas constituciones de una “nueva fuente popular de legitimidad” (Tierney, 2012: 1-14).

Como se observa, lo que subyace a la concepción moderna del constitucionalismo a la que me he referido, es la idea dualista de que existe una separación entre

---

<sup>10</sup> Existe una discusión importantísima en la teoría del poder constituyente sobre la naturaleza de dicho poder, a saber, si se trata o no de un poder soberano. La cuestión es muy relevante, porque de ahí se derivan las atribuciones de la asamblea constituyente establecida para crear esa Constitución. Mientras varios autores, —y casos históricos— han concebido a la asamblea constituyente como un órgano soberano y, por tanto, ilimitado (no solo respecto de las cuestiones que puede decidir, sino de los poderes que puede ejercer, incluyendo poderes ejecutivos, legislativos y judiciales), otros autores han señalado que las asambleas constituyentes solo cumplen una función exclusiva: proponer un texto constitucional a la ciudadanía. Y en este sentido, el *poder constituyente* estaría, de algún modo, subsumido en la categoría de soberanía, pero no serían la misma cosa.

<sup>11</sup> Joel Colón-Ríos introduce aquí una importante distinción entre el referéndum constituyente y el referéndum constitucional. Mientras el primero implica la alteración de la constitución material, el segundo opera como un poder ordinario, esto es, constituido, pues actúa dentro de los límites constitucionales y no podría, por tanto, modificar la constitución de modos fundamentales. También es importante notar cuál sería la función que cumplen los referéndums ratificatorios (es decir, aquellos que deben pronunciarse sobre una propuesta constitucional, aprobándola o rechazándola). En ellos, nota Colón-Ríos, no solo acepta o rechaza la propuesta, sino que también permite confirmar si el órgano constituyente ha respetado los términos del mandato otorgado por los ciudadanos. Por otra parte este autor nota que, en estas instancias, el electorado actúa como la “personificación jurídica del pueblo” (Colón-Ríos, 2020: 262, 278).

pueblo y gobierno y, consecuentemente, entre constitución (producto del poder constituyente del pueblo soberano) y ley (creada por un órgano constituido, sujeto a los límites establecidos por la constitución). Una forma contemporánea de plantear esta cuestión es a partir de la distinción ackermaniana entre la política ordinaria y la política constitucional. Mientras la primera se refiere a la legislación ordinaria producida por el gobierno, la segunda se refiere a la decisión del “We the People” sobre las normas fundamentales, las que son producidas en estos momentos “extraordinarios”, bajo ciertas condiciones de movilización y deliberación ciudadanas particulares (Ackerman, 1991: 6-10). Si atendemos a esta distinción, los órganos de gobierno no pueden reemplazar la voluntad del pueblo y, en consecuencia, están limitados a la toma de decisiones ordinarias, quedándoles vedado el cambio de las normas fundamentales<sup>12</sup>. Sea cual sea el caso, el punto es que el constitucionalismo moderno introduce una distinción radical entre la producción de normas constitucionales fundamentales y la de leyes ordinarias.

### 3.2 Cambio constitucional y representación

Es en virtud de la precitada distinción que, para la teoría democrática, los cambios constitucionales de carácter fundamental, para ser legítimos, deben contar con mecanismos ampliamente participativos y deliberativos. De ahí que se haya extendido la apelación a órganos extraordinarios de producción de normas constitucionales, como las asambleas constituyentes. Cabe notar que este tipo de asambleas fue concebido desde las revoluciones burguesas del siglo XVIII como instancias “únicas” (one-off), cuyo objeto era expresar la voluntad soberana fundacional y, por tanto, pretendían ser representativas de “todo el pueblo, no solo de sus partes, y teóricamente para siempre, no por un tiempo limitado” (Urbinati, 2024: 228; Pitkin, 1972). El momento fundacional, por tanto, implicaba el establecimiento de un pacto colectivo mediante el cual los ciudadanos se otorgan a sí mismos los medios para resolver sus futuros desacuerdos.

Ahora bien, dado que no todos los ciudadanos —por los motivos ya anotados— pueden participar directamente en la discusión y redacción de normas constitucionales en la asamblea, ellos deberían poder manifestar su consentimiento respecto de las normas propuestas por los órganos extraordinarios de producción de normas fundamentales, para lo cual los referéndums constitucionales han sido la institución reputada como idónea. Y es precisamente aquí donde vuelve a surgir el problema en todo su esplendor. Aun asumiendo que existe una asamblea constituyente bien estructurada, o una asamblea ciudadana representativa que tenga las condiciones materiales, temporales y actitudinales para una deliberación apropiada, la idea misma de constitución —como producto del pueblo— nos lleva a pensar en la necesidad

<sup>12</sup> A idéntica conclusión arribaremos si es que observamos la cuestión desde la perspectiva de la teoría del poder constituyente a la que por cuestiones de espacio no puedo referirme mayormente.

de un momento de consentimiento respecto de lo decidido por la asamblea. Esto es, de una instancia de reafirmación del mandato y de la decisión del órgano constituyente, cuestión que pareciera necesaria para la legitimidad de esta. De lo contrario, sería solo un grupo demasiado pequeño de ciudadanos o de representantes que podrían deliberar. El resto de la ciudadanía tendrá que conformarse con lo decidido por ellos, salvo que exista una instancia de ratificación.

Ahora bien, aunque la participación masiva aparece como una condición necesaria para la legitimidad democrática del cambio constitucional fundamental, no es, sin embargo, condición suficiente. Usualmente, un plebiscito constitucional binario (que contemple las opciones Sí-No, Apruebo-Rechazo) no será suficiente para conferir legitimidad a la reforma fundamental. En primer lugar, porque los referéndums son fácilmente manipulables por parte de élites (por ejemplo, las élites políticas pueden controlar elementos clave como el momento de la consulta, el financiamiento, la formulación de la pregunta, etc.) (Lijphart, 2012: 203), y pueden ser empleados de manera “extorsiva” o con fines abusivos o no democráticos (Dixon, 2018; Gargarella, 2022: 242). En segundo lugar, los referéndums probablemente serán deficientes en términos deliberativos, puesto que la votación es una forma débil de expresión y agregación de preferencias que no precisa —necesariamente— del diálogo ni del intercambio de puntos de vista. Esto es especialmente así si lo que se somete a consulta es un texto complejo, respecto del cual resulta imposible introducir matices. Es lo que Roberto Gargarella identifica como el fenómeno de la “extorsión democrática”, y que consiste en tener que aprobar o rechazar un “paquete cerrado”, esto es, tener que decidirse por “todo o nada” (Gargarella, 2020: 15). Por otra parte, está el problema que nota Ron Levy, a saber, que la reforma constitucional democrática plantea interrogantes sobre cómo los ciudadanos pueden emitir votos informados para actualizar textos constitucionales cuyas implicaciones suelen ser profundamente complejas (Levy, 2013: 556). En definitiva, el problema de los modelos de democracia puramente agregativa reside en que estos están centrados en la votación —cuyo resultado en instancias de reemplazo constitucional es comúnmente identificado sin más y, de un modo muy problemático, con la “voluntad soberana”—, y en que, como señala Patberg, olvida los procesos de formación de opinión y voluntad (Patberg, 2023: 478).

Por supuesto, los referéndums constitucionales pueden desempeñar un papel importante y ser empleados con el objetivo de mejorar las condiciones democráticas de la discusión constitucional, antes que ir en desmedro de estas. Sin embargo, esto dependerá de cómo, en cada caso en concreto, el referéndum interactúe con otras piezas del sistema y como pueda responder a una serie de interrogantes, entre ellas, quién tiene la iniciativa para convocar al referéndum, qué actores participaron de su diseño, cómo se conjuga con otras herramientas como mini-públicos que puedan cumplir un rol en la configuración de la agenda política, etc. (Suteu, 2024: 826-827).

Llegado a este punto habríamos de preguntarnos, entonces, cuáles son las condiciones que habrían de cumplirse para que un proceso sea simultáneamente participativo

y deliberativo, supuesto ya que en condiciones modernas no todos los ciudadanos pueden participar directamente, pero estando todavía frente a la imperiosa necesidad de que el orden constitucional legítimo cuente con el consentimiento de los gobernados respecto de las normas esenciales de la comunidad política, cuyo fundamento último radica en el principio de autogobierno del pueblo.

### **3.3 ¿Los mini-públicos como forma de unificar los ideales de deliberación y participación?**

Una de las innovaciones democráticas que busca articular los ideales de participación y deliberación es la de los mini-públicos. En general, estos han sido definidos como instituciones integradas por ciudadanos elegidos al azar (en ocasiones a través de técnicas de estratificación para aumentar la representatividad de la muestra), para que deliberen sobre algún tema de interés público y efectúen recomendaciones a un órgano decisorio (Bächtiger et al., 2018; OECD, 2020), o en el caso de los mini-públicos empoderados, que luego de deliberar, tomen decisiones vinculantes (Lafont, 2019: 113). Cabe notar que, en materia de cambio constitucional, los mini-públicos han sido utilizados de manera reiterada y exitosa en Irlanda para discutir temas socialmente muy divisivos, como el aborto o el matrimonio igualitario (Doherty & Walsh, 2020).

El entusiasmo con los mini-públicos en este ámbito proviene de la expectativa de que si estos están bien estructurados (están integradas por un número relativamente grande de representantes, han sido correctamente estratificadas y cuentan con un periodo significativo para el aprendizaje y el posterior intercambio de argumentos, etc.), entonces: i) estarían dadas las condiciones para una genuina deliberación entre ciudadanos, la que además de añadir valor epistémico a la discusión, evitaría los problemas de intereses y sesgos de la deliberación política ordinaria; y, ii) los participantes, al ser “como nosotros”, llegarán a los “mismos” juicios considerados a los que “nosotros” habríamos llegado, de haber participado en la asamblea ciudadana. La pretensión de este tipo de innovación democrática es, entonces, generar una “deliberación representativa” de la sociedad en su conjunto, que, empoderando a los ciudadanos, pueda servir como su “espejo”, permitiendo, por lo tanto, la deliberación representativa y la participación ciudadana.

Si volvemos ahora al trilema de Fishkin, notaremos que el elemento que se debilita es el de la participación masiva. La cuestión es que, en términos de teoría no ideal, no parece posible la realización simultánea de los tres cuernos del trilema —igualdad política, deliberación y participación política—. De ahí que Fishkin sostenga que instituciones como los mini-públicos sean un “second best”. Ello se debe a que, a pesar de no permitir la participación masiva, ofrecen una representación de cómo sería la materialización de los tres principios. Es decir, “[e] microcosmos deliberativo ofrece una representación de lo que pensaría todo el público si pensara

y participara en buenas condiciones, es decir, si deliberara” (Fishkin, 2011: 251). Ahora bien, el problema es que, tal como señala Lafont, la democracia no solo se trata de igualdad política, sino también, y, ante todo, de autogobierno. El problema con los mini-públicos empoderados —con capacidad de decisión vinculante— es que terminarían hablando “por nosotros” antes que “a nosotros”. Darles este poder implicaría una “deferencia ciega” a las decisiones políticas de un grupo de ciudadanos electos al azar, desempoderando, en última instancia, a los ciudadanos en general. Pero esto se agrava, teme Lafont, por el hecho de que esos ciudadanos no son en realidad un “espejo”, pues las opiniones de los integrantes del órgano deliberativo pasan por un “filtro” deliberativo que transforma sus visiones. En pocas palabras, eran “como nosotros” cuando mantenían visiones “crudas” o “brutas”, pero luego de deliberar pasan a ser, en algún sentido, “representantes” (Lafont, 2019).

Por esta razón, Cristina Lafont y Nadia Urbinati han defendido recientemente una cierta forma de institucionalización de los mini-públicos que permite evitar el problema que supone su “empoderamiento”. Estos deben ser concebidos como una institución auxiliar: su función debe ser la de empoderar a los ciudadanos para ejercer el control democrático (permitiéndoles iniciar debates, manejar la agenda política, y en algunos casos darles poder de decisión final sobre ciertas decisiones), antes que permitir la deferencia ciega a una muestra aleatoria de ciudadanos que tendría el poder soberano para “hablar por nosotros” —lo que las autoras identifican como la “mentalidad lotocrática”— (Lafont & Urbinati, 2024: 233-238). Pueden, por supuesto, ser empleados como cuerpos colaborativos en la reforma constitucional (Lafont & Urbinati, 2024: p. 250). Con todo, Lafont, siguiendo a Habermas, señala que la toma de decisiones debe incorporar a “todos los potencialmente afectados”. De ahí que esta autora afirme que “empoderar a unos pocos casi nunca es una forma de empoderar a muchos” y que este tipo de “atajo” termina por agravar el problema que la lotocracia buscaba corregir (Lafont, 2019: 111).

### 3.4 Sistemas deliberativos y deliberación a escala

Quizás la única forma de salir del “trilema” de Fishkin sea bajo la noción de “sistemas deliberativos” de Jane Mansbridge (Mansbridge & Parkinson, 2012). Antes de pensar en una institución ideal que permita realizar simultáneamente los ideales de participación, deliberación y de igualdad política —agregaría, además, el ideal de autogobierno según lo entiende Lafont—, un enfoque sistémico permitiría entender que la deliberación puede ocurrir en distintos sitios institucionales, donde distintas partes del sistema, aunque diferenciadas, pasan a tener una relación de interdependencia. Es decir, esta teoría parte del supuesto de que la deliberación social no ocurre ni debe ocurrir en un único foro. Para Mansbridge no es necesario que cada una de las partes del sistema involucrado en el cambio constitucional cumpla con las condiciones necesarias para la deliberación, sino únicamente que el resultado del sistema, en su conjunto, genere un resultado que sea fruto de la deliberación

democrática (Mansbridge & Parkinson, 2012). Para que esto sea así, el sistema debe cumplir tres funciones (epistémica, ética y democrática), desde una perspectiva holística.

Dos son las consecuencias fundamentales de este enfoque. La primera es la idea de que ninguno de los foros o sitios donde se llevan a cabo deliberaciones democráticas posee suficiente representatividad y/o calidad deliberativa como para legitimar todas las decisiones adoptadas en una comunidad política (Bello Hutt, 2016). La segunda consecuencia es la necesidad de reflexionar sobre cómo se integran estos diversos sitios o espacios de deliberación. En materia de cambio constitucional, ello nos llevará a pensar en cómo integrar asambleas ciudadanas, mini-públicos deliberativos, iniciativas populares, plebiscitos y referéndums constitucionales (también, por supuesto, en el rol que pueden desempeñar las cortes constitucionales). Por ejemplo, un mini público puede utilizarse antes de un referéndum para mejorar la calidad deliberativa de la decisión y promover el consenso antes de someterla a referéndum (Doyle & Walsh, 2022). Con ello, es posible promover la legitimidad de los cambios constitucionales a través de la deliberación ciudadana y la participación. Se trata, en todo caso, de un enfoque importante y complejo, que en este texto no puedo más que esbozar muy someramente. Pero, en definitiva, este puede emplearse para reflexionar sobre cómo realizar simultáneamente los valores asociados a la participación y a la deliberación masiva.

#### **4. El macroproceso constitucional chileno: ¿Aunando participación y deliberación?**

En este último apartado ofrezco una breve reflexión sobre el macroproceso constituyente de Chile (Soto et al., 2025), desde la perspectiva del ideal de deliberación y participación en los procesos de cambio constitucional. El objetivo de esta sección es acotado: no pretende evaluar el macroproceso ni contribuir a la literatura existente sobre el porqué de su fracaso. Nada más me limito a reflexionar brevemente sobre dos instituciones que estuvieron presentes a lo largo del macroproceso constituyente chileno y que permiten acercar la participación masiva y la deliberación, a saber, los diálogos ciudadanos y las iniciativas populares de normas constitucionales. En todo caso, convendría aportar algún contexto. El macroproceso constituyente chileno contempló tres fases: los diálogos ciudadanos promovidos por el gobierno de Michelle Bachelet (2015-2018), el proceso constitucional de la Convención Constitucional (2020-2022) y el proceso del Comité de Expertos y del Consejo Constitucional (2022-2023).

La primera fase estuvo marcada por procesos de deliberación masiva, a los que me referiré en el siguiente apartado. La segunda fase estuvo marcada por la instalación de un órgano compuesto por ciudadanos electos, que logró una “composición social,

etaria, étnica y de género sin precedentes”, y un “nivel de inclusión nunca antes visto en un órgano representativo en Chile” (Heiss, 2021). Este órgano, descriptivamente representativo, no pudo, sin embargo, transformarse en una representación del balance político a nivel nacional (Verdugo, 2022). En pocas palabras, la derecha chilena se volvió irrelevante en el proceso de la Convención, pues no obtuvo suficiente poder para vetar las iniciativas de normas constitucionales, por lo que su posibilidad de influir en la agenda de la discusión y de negociar se volvió nula. Esta circunstancia, sumada a la existencia de sectores y posiciones maximalistas, hizo imposible alcanzar un consenso social amplio (Heiss, 2023; Palanza & Sotomayor Valarezo, 2024).

La tercera fase se caracterizó por cierta desconfianza democrática, lo que se tradujo en el establecimiento de unas “Bases de la institucionalidad” que funcionaron como “bordes” del proceso; por un giro hacia la deliberación elitista —entre expertos constitucionalistas— y, nuevamente, por la exclusión de un sector político importante de la deliberación constitucional. El Consejo Constitucional, liderado por Republicanos, eligió por una constitución partisana que “proyecta inequívocamente el gen ideológico de un sector político, con exclusión del otro” (Bellolio, 2024: 49).

#### **4.1 Los diálogos de Bachelet como un caso excepcional de deliberación masiva**

Uno de los más interesantes mecanismos de participación ciudadana fueron los cabildos ciudadanos de Bachelet. El proceso contó con etapas de educación cívica y constitucional, así como de discusión ciudadana a nivel local, a través de los “encuentros locales autoconvocados” (ELAs) y de los cabildos regionales y provinciales. Participaron más de 200.000 personas en los diálogos destinados a imaginar las bases para una nueva constitución, en lo que algunos autores identificaron como el “giro deliberativo” en la discusión constitucional en Chile (Soto & Welp, 2016). Este proceso fue sistematizado y recogido en las “Bases Ciudadanas para la Constitución”, que servirían para informar el proyecto de nueva constitución que presentaría Bachelet. Por supuesto, el proceso no estuvo exento de críticas.

A pesar de la deliberación masiva, solo el 2% de la población participó. Esto generó el problema que advertía Fishkin respecto de la “deliberación movilizadora” y que otros autores han denominado el “problema de la autoselección”: únicamente participaban los ciudadanos mejor informados y con mayor interés (Issacharoff & Verdugo, 2024: 1536). Por otra parte, se ha criticado su falta de impacto, esto es, de ejercicio efectivo del poder. En este sentido, se ha denunciado la existencia de una discrepancia entre los insumos contenidos en las Bases Ciudadanas y el proyecto de nueva Constitución (que no habría recogido realmente el producto de las deliberaciones ciudadanas), lo que habría “fracturado la pretensión deliberativa del proceso” (Contreras & Lovera, 2022: 310). Es decir, la participación ciudadana



habría terminado por ser ignorada, sin que se hubiese dado una respuesta adecuada respecto de por qué la propuesta de Bachelet no contemplaba debidamente los insumos de la ciudadanía.

Sin perjuicio de estas críticas, las asambleas ciudadanas de la era Bachelet demostraron cómo, en sociedades supuestamente despolitizadas, cientos de miles de ciudadanos estuvieron dispuestos a deliberar sobre los fundamentos constitucionales, más allá de la lógica binaria del Sí-No de los referéndums constitucionales. Es decir, mostró que es posible instituir mecanismos que permitan a la ciudadanía darse espacios para intercambiar puntos de vista sobre cuestiones sustantivas. Por otra parte, este proceso lega lo que ha sido identificado como la “trilogía de Bachelet”, esto es, la idea de que es posible pensar en el cambio constitucional de un modo —simultáneamente— democrático, institucional y participativo (García, 2023). Por lo mismo, el proceso de Bachelet influyó decisivamente en el diseño institucional y en las vías procedimentales empleadas por la Convención Constitucional para la discusión constitucional.

## 4.2 La iniciativa popular de norma constitucional en tiempos de erosión democrática

El macroproceso constituyente chileno deja como legado una importante innovación democrática: la iniciativa popular de norma constitucional (IPN). Se trata de una institución novedosa en términos comparativos, pues permitió a los ciudadanos actuar directamente en el proceso de redacción durante el momento constituyente<sup>13</sup>. Fue, además, el principal mecanismo a través del cual los ciudadanos pudieron participar masivamente en el proceso, ya sea proponiendo la redacción de normas o patrocinando con sus firmas aquellas propuestas que estimaban valiosas. Un rasgo particular de la IPN es que cualquier persona mayor de 16 años podía proponer normas constitucionales directamente, sin necesidad de mediación. Bastaba para que estas fueran discutidas, que ellas fueran patrocinadas por 15 mil ciudadanos (en la primera fase) o 10 mil (en la segunda fase), y, por supuesto, que cumplieran con los criterios de admisibilidad.

Desde el punto de vista teórico que examinamos en la sección anterior, la iniciativa popular presenta dos rasgos importantes. Por una parte, esta institución pareciera responder a la idea de “poder constituyente del pueblo” antes que a la de “poder constituyente de la nación”. Es decir, en esta institución se difumina, aunque sea momentáneamente, la distinción entre representante y representado. Por otra parte, la IPN promueve un amplio diálogo social, pues permite tender un puente entre la discusión que ocurre al interior del órgano constituyente y la deliberación más

<sup>13</sup> Esto la diferencia de la iniciativa popular contemplada en la Constitución de Suiza, la que puede ser activada en un momento posterior, para la reforma constitucional.

amplia a nivel de la sociedad civil. Esta institución genera una carga para el órgano constituyente que no es la de incorporar las iniciativas de norma constitucional en el texto que sería sometido a un referéndum ratificatorio, sino la de dar razones por las que la iniciativa popular es aprobada o rechazada, en su totalidad o en parte. Es, en definitiva, una carga argumentativa. Esta, me parece, es la clave de la institución bajo examen: genera un procedimiento que exige al órgano constituyente una justificación democrática ante sus conciudadanos, en condiciones de pluralismo, respecto de los motivos de sus decisiones políticas. De ello depende nada más y nada menos que su legitimidad.

Acaso lo más interesante de esta institución, es que permite a los ciudadanos entregar un insumo para la deliberación al interior del órgano constituyente, otorga a los ciudadanos un poder de influenciar la agenda, y además, genera la carga para los convencionales constituyentes de discutir las iniciativas y dar razones de por qué estas son discutidas o desechadas (Soto Barrientos et al., 2025). Este tipo de instituciones puede funcionar como “salvaguardas”, puesto que permitirían “ligar” las discusiones “dentro de las asambleas” con la discusión pública que se da fuera de ellas. Con ello, contribuiría a evitar el riesgo de “deferencia ciega” respecto del órgano constituyente (Gargarella, 2023: 401). En fin, la IPN permite la participación masiva, promueve la deliberación más amplia en distintos sitios institucionales y favorece la inclusión de la sociedad civil en la discusión constitucional.

Por supuesto, la iniciativa popular de norma no fue la panacea en el proceso chileno, pero es una institución particularmente importante para asegurar el control democrático de los ciudadanos sobre el órgano constituyente y, en definitiva, para conectar “el adentro” con “el afuera”. Como muestra Claudia Heiss, varios fueron los problemas de la IPN, entre ellos que “no contempló de manera suficiente a sus autores y partidarios, ni permitió una difusión suficiente de argumentos hacia el público general” (Heiss, 2025). Más allá de los inconvenientes que tuvo su implementación en Chile, se trata de una institución importante para legitimar democráticamente los procesos de cambio constitucional fundamental, al aunar la participación y la deliberación.

## 5. Conclusiones

En este artículo examiné la relación que existe entre participación y deliberación en los procesos de cambio constitucional y su importancia para la legitimación democrática de las estructuras político-constitucionales. He mostrado, desde la perspectiva del análisis conceptual, cómo ambos conceptos en revisión, a pesar de encontrarse a la base de la idea de constitucionalismo democrático, están en una relación de tensión. Esta tensión puede verse claramente desde la perspectiva del trilema de Fishkin, donde la realización simultánea de los ideales de igualdad política, participación y

deliberación resulta muy difícil, pues favorecer dos de ellos irá inevitablemente en desmedro del tercero. Luego de esta constatación, el artículo gira hacia la teoría del diseño institucional para indagar en qué instituciones y prácticas institucionales podrían equilibrar o armonizar los tres cuernos del dilema. Me refiero en particular a las asambleas constituyentes, los referéndums constitucionales y los mini-públicos deliberativos. Finalizo el artículo refiriéndome al macroproceso constituyente chileno, para mostrar, por una parte, la tensión referida en acción y, por la otra, para referirme a una innovación institucional que promete fortalecer el vínculo entre participación y deliberación: la iniciativa popular de norma constitucional. Esta innovación, como he dicho, nos ofrece una herramienta institucional que contribuye a distender la tensión entre la participación y la deliberación.

Las principales razones para ello son las siguientes: en primer lugar, esta institución respeta el principio de igualdad al otorgar a todos los ciudadanos la misma posibilidad de participar efectivamente en el proceso, ya sea mediante la propuesta de redacción de una norma o mediante su patrocinio. Lo hace, en todo caso, de un modo mucho menos “teórico” que en el caso de los mini-públicos. Ello se debe a que los ciudadanos pueden participar de manera efectiva de dos formas: a) presentando sus propuestas de norma y buscando su apoyo; y b) patrocinando las normas que consideren apropiadas. En segundo lugar, y en conexión con lo anterior, la IPN termina por generar una carga argumentativa para el órgano constituyente. Como es evidente, el órgano no está obligado a aprobar la norma propuesta, pero debe al menos discutirla y, por tanto, otorgar razones por las que debe ser aprobada o rechazada, parcial o totalmente. Pero es evidente que el órgano constituyente puede desentenderse de las IPNs. En efecto, puede desatenderlas por completo: simplemente mirarlas por encima, sin demasiado escrutinio. Pero en este caso, ello equivaldría, por decirlo así, a una falta al “deber de civilidad” —como le llamaba Rawls—, esto es, el deber de justificación mutua con base en razones públicas que nos debemos los conciudadanos (Rawls, 1996:163). Sabremos que un déficit deliberativo se traduce, en última instancia, en un déficit de legitimidad, por lo que tenemos razones sólidas para exigir la justificación de las decisiones que recaigan sobre las IPNs. En tercer lugar, la IPN sería consistente con el principio de autogobierno, pues se toma en serio la idea de que los ciudadanos —entendidos como una multiplicidad y no como una unidad ficticia— puedan participar efectivamente en el proceso constitucional. Y que puedan hacerlo actuando “como si fueran ellos mismos” integrantes del órgano constituyente.

El proceso chileno, como he dicho, “devuelve” a la teoría dos instituciones importantes: la IPN y los diálogos ciudadanos. Aun con sus respectivos problemas, pueden considerarse mecanismos que contribuyen a distender la tensión entre la participación y la deliberación en el cambio constitucional. Sobre todo, pueden emplearse para multiplicar los sitios deliberativos y articularse e incorporarse desde una perspectiva sistémica.

## Bibliografía

- Ackerman, B.A. (1991). *We the people. Foundations*. Belknap Press of Harvard University Press.
- Bächtiger, A., Dryzek, J. S., Mansbridge, J. J., y M. Warren (Eds.). (2018). *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford University Press.
- Bellamy, R., y J. King (Eds.). (2024). *The Cambridge handbook of constitutional theory*. Cambridge University Press.
- Bello Hutt, D. (2016). El giro sistémico en la democracia deliberativa: Reflexiones en clave republicana contra una perspectiva holista. *Intus Legere Filosofía*, 10 (1), 113. <https://doi.org/10.15691/0718-5448Vol10Iss1a157>
- Bellolio, C. (2024). Otra cosa es con poder. El fracaso constitucional de Kast y Republicanos. *Disjuntiva-Críticas de les Ciències Socials*, 5 (2), 41-56.
- Blokker, P., y Gül. (2023). Citizen deliberation and constitutional change. En M. Reuchamps y Y. Welp (Eds.), *Deliberative Constitution-making: Opportunities and Challenges*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003327165>
- Chambers, S. (2019). Democracy and constitutional reform: Deliberative versus populist constitutionalism. *Philosophy & Social Criticism*, 45(9-10), 1116-1131. <https://doi.org/10.1177/0191453719872294>
- Chambers, S. (2022). Methods of Theorizing. En S. A. Ercan, H. Asenbaum, N. Curato, y R. F. Mendonça (Eds.), *Research Methods in Deliberative Democracy*. Oxford University Press: Oxford. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192848925.001.0001>
- Chambers, S. (2024). Deliberation. En R. Bellamy y J. King (Eds.), *The Cambridge handbook of constitutional theory*. Cambridge University Press.
- Chilton, A., y M. Versteeg. (2020). *How Constitutional Rights Matter*. Oxford University Press.
- Cohen, J. (2009). Reflections on Deliberative Democracy. En T. Christiano y J. P. Christman (Eds.), *Contemporary debates in political philosophy* (pp. 247-263). Wiley-Blackwell.
- Colón-Ríos, J. (2020). *Constituent power and the law*. Oxford University Press
- Contiades, X., y A. Fotiadou. (2017). *Participatory Constitutional Change: The People as Amenders of the Constitution* (Constitutional Change). Routledge.
- Contiades, X., y A. Fotiadou (Eds.). (2020). *Routledge Handbook of Comparative Constitutional Change*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351020985>
- Contreras, y D. Lovera. (2022). A constituted constituent process? Chile's failed attempt to replace Pinochet's constitution (2013-2019). *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria Do Direito*, 13(3), 297-314. <https://doi.org/10.4013/rechtd.2021.133.03>

- Curato, N. (2021). *Deliberative mini-publics: Core design features*. Bristol University Press.
- Dixon, R. (2018). Constitutional Rights as Bribes. *Connecticut Law Review*, 50 (3), 767-816. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3246732>
- Doyle, O., y R. Walsh. (2020). Deliberation in Constitutional Amendment: Reappraising Ireland's Deliberative Mini-Publics. *European Constitutional Law Review*, 16 (3), 440-465. <https://doi.org/10.1017/S1574019620000243>
- Doyle, O., y R. Walsh. (2022). Constitutional amendment and public will formation: Deliberative mini-publics as a tool for consensus democracy. *International Journal of Constitutional Law*, 20 (1), 398-427. <https://doi.org/10.1093/icon/moac013>
- Ercan, S. A., Asenbaum, H., Curato, N., y R. F. Mendonça (Eds.). (2022). *Research Methods in Deliberative Democracy*. Oxford University Press Oxford. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192848925.001.0001>
- Fishkin, J. S. (2009). *When the people speak: Deliberative democracy and public consultation*. Oxford University Press.
- Fishkin, J. S. (2011). Deliberative democracy and constitutions. *Social Philosophy and Policy*, 28(1), 242-260. <https://doi.org/10.1017/S0265052510000129>
- García, J. F. (2023). A failed but useful constitution-making process: How Bachelet's process contributed to constitution-making in Chile. *Global Constitutionalism*, 1-11. <https://doi.org/10.1017/S2045381723000254>
- Gargarella, R. (2020). Diez puntos sobre el cambio constitucional en Chile. *Nueva Sociedad*, 285, 12-22.
- Gargarella, R. (2022). *The Law As a Conversation among Equals*. Cambridge University Press.
- Gargarella, R. (2023). Comentarios entre iguales: Primeros argumentos. *Revista Latinoamericana de Filosofía Política*, XI (14), 362-414.
- Gargarella, R. (2025). Cuatro lecturas sobre la relación constitucionalismo-democracia. En defensa de la "conversación entre iguales". *Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, e19523. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487937e.2025.19.19523>
- Ginsburg, T., y A. Z. Huq. (2019). *How to Save a Constitutional Democracy*. University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226564418.001.0001>
- Habermas, J. (2001). *Constitutional democracy: A paradoxical union of contradictory principles?*
- Habermas, J. (2008). *Facticidad y validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Trotta.

- Heiss, C. (2021). Revuelta social y proceso constituyente en Chile. *Revista de Ciencias Sociales Ambos Mundos*, 2, 69. <https://doi.org/10.14198/ambos.20981>
- Heiss, C. (2025). *Iniciativas populares de norma como innovación democrática institucional*.
- Heiss, C. (2023). *El proceso constituyente en Chile. Entre la utopía y una realidad cambiante*.
- Issacharoff, S., y S. Verdugo. (2024). Populismo constituyente, democracia y promesas incumplidas: El caso de la Convención Constitucional Chilena (2021–2022) Constituent Populism, Democracy, and Failed Promises: The Case of the Chilean Constitutional Convention (2021–2022). *International Journal of Constitutional Law*, moae003. <https://doi.org/10.1093/icon/moae003>
- Kalyvas, A. (2005). Popular Sovereignty, Democracy, and the Constituent Power. *Constellations*, 12 (2), 223–244. <https://doi.org/10.1111/j.1351-0487.2005.00413.x>
- Kay, R. (2011). Constituent Authority. *American Journal of Comparative Law*, 59 (3), 715–761. <https://doi.org/10.5131/ajcl.2010.0027>
- Kong, H. L. (2015). Deliberative Constitutional Amendments. *Queen's L.J.*, 41 (1), 105–142.
- Kyritsis, D., & S. Lakin. (Eds.). (2022). *The methodology of constitutional theory*. Methodology of Constitutional Theory, Oxford London New York New Delhi Sydney. Hart.
- Lafont, C. (2019). *Democracy without Shortcuts: A Participatory Conception of Deliberative Democracy* (1.<sup>a</sup> ed.). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198848189.001.0001>
- Lafont, C., y N. Urbinati. (2024). *The lottocratic mentality*. Oxford University Press.
- Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. *UCDL Rev.*, 47, 189.
- Landau, D., y R. Dixon. (2015). Constraining constitutional change. *Wake Forest Law Review*, 50 (859).
- Levy, R. (2013). “*Deliberative Voting*”: *Realising Constitutional Referendum Democracy*.
- Levy, R., Kong, H., Orr, G., y J. King (Eds.). (2018). *The Cambridge Handbook of Deliberative Constitutionalism*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108289474>
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press.
- Manin, B. (2009). *The principles of representative government*. Cambridge Univ. Press.
- Mansbridge, J., y J. Parkinson. (2012). *Deliberative Systems*. Cambridge University Press).
- Martí, J. L. (2006). *La república deliberativa*. Marcial Pons.

- OECD (Ed.). (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>
- Palanza, V., y P. Sotomayor Valarezo. (2024). Chile's failed constitutional intent: Polarization, fragmentation, haste and delegitimization. *Global Constitutionalism*, 13(1), 200-209. <https://doi.org/10.1017/S204538172300028X>
- Patberg, M. (2023). *Constituent power and the law* By Joel Colón Ríos, Oxford: Oxford University Press, 2020. *Constituent power: A history* By Lucia Rubinelli, Cambridge: Cambridge University Press, 2020. *Constellations*, 30(4), 476-479. <https://doi.org/10.1111/1467-8675.12693>
- Pitkin, H. F. (1972). *The concept of representation*. University of California Press.
- Pou Giménez, F. (2024). Assessing Constitutional Amendment: Internal and External Standards of Legitimacy in Times of Autocratic Retrogression. *Asian Journal of Comparative Law*, 19 (3), 417-435. <https://doi.org/10.1017/asjcl.2025.13>
- Rawls, J. (1996). *Political Liberalism*. Columbia University Press.
- Soto Barrientos, F., Suárez, O., y B. Alemparte. (2025). The Citizen Initiative in Chile's constitution-making (2021-2023): Lessons from a participatory and digital mechanism in comparative perspective. *Global Constitutionalism*, 1-29. <https://doi.org/10.1017/s2045381725100038>
- Soto, F., Fuentes, C., Millaleo Hernández, S., y S. Brito. (2025). *La participación ciudadana en el macro proceso constituyente de Chile (2015-2023)*. Tirant lo Blanch. <https://editorial.tirant.com/cl/ebook/la-participacion-ciudadana-en-el-macro-proceso-constituyente-de-chile-2015-2023-francisco-soto-barrientos-9791370104412>
- Soto, F., y Y. Welp. (2016). *Los diálogos ciudadanos: Chile ante el giro deliberativo*. LOM Ediciones.
- Suteu, S. y S. Tierney. (2018). Squaring the Circle?: Bringing Deliberation and Participation Together in Processes of Constitution-Making. En R. Levy, H. Kong, G. Orr, & J. King (Eds.), *The Cambridge Handbook of Deliberative Constitutionalism* (1.ª ed., pp. 282-294). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108289474.022>
- Suteu, S. (2024). Referendums. En R. Bellamy & J. King (Eds.), *The Cambridge handbook of constitutional theory* (pp. 810-828). Cambridge University Press.
- Tierney, S. (2012). *Constitutional referendums: The theory and practice of republican deliberation* (First edition). Oxford University Press.
- Tuck, R. (2016). *The Sleeping Sovereign*. Cambridge University Press.
- Urbinati, N. (2024). Representation. En R. Bellamy & J. King (Eds.), *The Cambridge handbook of constitutional theory* (pp. 225-245). Cambridge University Press.

Vega, P. de. (1985). *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Tecnos.

Verdugo, S. (2022). El Poder Constituyente Impopular (the Unpopular Constituent Power). *Actualidad Jurídica*, 46, 40.

Verdugo, S. (2019). The fall of the Constitution's political insurance: How the Morales regime eliminated the insurance of the 2009 Bolivian Constitution. *International Journal of Constitutional Law*, 17(4), 1098–1124. <https://doi.org/10.1093/icon/moz084>

Walzer, M. (1999). *Deliberation, and What Else?* En *Deliberative politics: Essays on democracy and disagreement*. Oxford University Press.



# *VOTO VOLUNTARIO Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN EL PERÚ: EVIDENCIA DE LAS ELECCIONES DE 2006 (ENAH0 2007-2010)*

**Betford Betalleluz<sup>1</sup>**

Universidad ESAN

[bbetalleluz@esan.edu.pe](mailto:bbetalleluz@esan.edu.pe)

**Javier Torres Gómez<sup>2</sup>**

Universidad del Pacífico

[J.TorresGomez@up.edu.pe](mailto:J.TorresGomez@up.edu.pe)

**Camila del Carmen Ayala Ríos<sup>3</sup>**

Universidad del Pacífico

[cd.ayalar@alum.up.edu.pe](mailto:cd.ayalar@alum.up.edu.pe)

**Naomi Gabriela Rodríguez Quispe<sup>4</sup>**

Universidad del Pacífico

[ng.rodriguezq@up.edu.pe](mailto:ng.rodriguezq@up.edu.pe)

Este estudio analiza el impacto del voto voluntario en la participación electoral en Perú, aprovechando la legislación que exime del voto obligatorio a los ciudadanos mayores de 70 años. Utilizando datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0) y un modelo de probabilidad lineal con controles sociodemográficos, se encuentra que la transición al voto voluntario reduce significativamente la participación electoral. Este efecto es más pronunciado en mujeres y personas con menor nivel educativo, lo que sugiere que la obligatoriedad del voto juega un papel clave en la inclusión política de estos grupos. Los resultados destacan la necesidad de estrategias que fomenten la participación voluntaria y minimicen el impacto desigual del voto facultativo.

**Palabras clave:** *voto voluntario, voto obligatorio, participación electoral, modelos de probabilidad.*

---

<sup>1</sup> Profesor Facultad de Ciencias Sociales Universidad ESAN. Magíster en Historia de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Licenciado en Historia de la Pontificia Universidad Católica del Perú. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-9516-8032>

<sup>2</sup> Profesor del Departamento Académico de Economía de la Universidad del Pacífico. Doctor y magíster en Economía por University of British Columbia (Canadá) y licenciado en Economía por la Universidad el Pacífico. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6850-1395>

<sup>3</sup> Egresada de economía de la Universidad del Pacífico. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-4878-8286>

<sup>4</sup> Egresada de economía de la Universidad del Pacífico. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-9725-3032>

## *VOLUNTARY VOTING AND ELECTORAL PARTICIPATION IN PERU: EVIDENCE FROM THE 2006 ELECTIONS (ENAH0 2007-2010)*

This study analyses the impact of voluntary voting on electoral participation in Peru, leveraging the legislation that exempts citizens over 70 years old from mandatory voting. Using data from National Household Survey (ENAH0) and a linear probability model with sociodemographic controls, the findings show that the transition to voluntary voting significantly reduces electoral participation. This effect is more pronounced among women and individuals with lower educational levels, suggesting that mandatory voting plays a key role in the political inclusion of these groups. The results highlight the need for strategies to encourage voluntary participation and mitigate the unequal impact of optional voting.

**Keywords:** *voluntary vote, compulsory vote, electoral participation, probability models.*

## 1. Introducción

La participación electoral es un elemento fundamental para el funcionamiento de la democracia representativa, pues a través del voto los ciudadanos pueden incidir en los asuntos públicos y contribuir a la legitimidad de las instituciones (Weiner, 1971). El sufragio no solo resuelve el conflicto entre los intereses de distintos grupos, sino que también fortalece el sistema político y condiciona las decisiones futuras de política y la asignación de recursos (Galiani et al., 2016; Kenworthy & Pontusson, 2005).

Frente al riesgo de una baja participación en las urnas, varios países han optado por establecer la obligatoriedad del voto. Actualmente, cerca de 25 países en el mundo cuentan con esta medida, de los cuales 11 pertenecen a América Latina (CELAG, 2022).

En particular, Perú combina dos regímenes de sufragio: el voto obligatorio, respaldado por sanciones monetarias y administrativas para quienes no asisten a las urnas, y el voto voluntario para los ciudadanos mayores de 70 años. Esta regla genera una discontinuidad legal que permite identificar el impacto de pasar del voto obligatorio al voluntario sobre la participación electoral.<sup>5</sup>

Los últimos estudios de crecimiento demográfico muestran una reducción de la población de menores de 20 años y un crecimiento de la población adulta, principalmente los mayores de 50 (INEI, 2020). Hacia finales de este siglo, se espera que la población de 80 años o más represente un segmento aún más influyente en la política nacional. Sin embargo, pese a esta importancia, existe poca evidencia que analice de manera sistemática cómo la exoneración del voto obligatorio afecta la participación de los adultos mayores y si este varía según características del individuo.

Este artículo busca llenar ese vacío en la literatura. Por ello se plantea como hipótesis central que la transición del voto obligatorio al voto voluntario conduce a una menor participación electoral. Asimismo, nuestra hipótesis secundaria sostiene que dicho efecto no es homogéneo, sino que puede variar según características sociodemográficas de los individuos. Para evaluar la validez de estas, utilizamos la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), que permiten reconstruir la edad exacta de los encuestados al momento de las elecciones generales de 2006, y estimamos un modelo de probabilidad lineal con controles sociodemográficos.

Los resultados muestran que el paso al voto voluntario afecta de manera diferencial a distintos grupos: las mujeres y las personas con menor nivel educativo reducen de forma significativa su participación cuando dejan de estar sujetas a la obligatoriedad. Esto refuerza que la obligatoriedad del voto constituye es un mecanismo para

---

<sup>5</sup> Esto ocurre cuando un ciudadano tiene derecho al voto, pero decide no ejercerlo sin ningún tipo de coacción.

incentivar la participación política en grupos más vulnerables, aportando así nueva evidencia al debate sobre inclusión política en contextos de voto facultativo.

El resto del documento se organiza de la siguiente manera: la sección 2 examina el marco teórico y la literatura empírica sobre los efectos de las políticas de voto voluntario, así como el perfil del votante y los factores que influyen en su decisión de participar o no. La sección 3 presenta el marco analítico, que incluye el contexto y el marco conceptual que sustenta la hipótesis planteada. En la sección 4 se describen los datos utilizados. La sección 5 detalla la metodología empleada y el enfoque econométrico adoptado. En la sección 6 se exponen los resultados y se discuten las limitaciones del estudio. Finalmente, la sección 7 ofrece las conclusiones.

## **2. Marco teórico**

La teoría del cálculo racional del voto, propuesta por Anthony Downs en 1957, postula que la decisión de participar en una elección se basa en un análisis de costos y beneficios. Según este modelo, un individuo votará solo si la utilidad esperada de su participación (ponderada por la probabilidad de ser decisivo) supera los costos asociados a la acción. Sin embargo, en electorados grandes, la probabilidad de que un solo voto defina el resultado es prácticamente nula, lo que, según el modelo, debería conducir a una abstención masiva. Esta aparente paradoja ha incentivado el desarrollo de extensiones teóricas que incorporan elementos adicionales a la función de utilidad del votante.

Entre los factores que se han añadido al modelo se encuentran el deber cívico y los beneficios expresivos, que confieren un valor intrínseco al acto de votar, más allá de su impacto instrumental en el resultado (Riker & Ordeshook, 1968; Fiorina, 1976). De manera similar, los sistemas de voto obligatorio modifican el cálculo racional al imponer sanciones económicas o administrativas, lo que incrementa el costo de la abstención. Así, la participación electoral no solo responde al beneficio instrumental del voto, sino también a incentivos normativos y coercitivos.

La teoría también reconoce que los recursos individuales y las condiciones socio-demográficas influyen en la decisión de votar. Los individuos con mayor nivel de educación tienden a enfrentar menores costos logísticos y a valorar más la importancia de las elecciones, lo que eleva su probabilidad de participar incluso en contextos de voto voluntario (Gallego, 2010). El género y la edad también introducen heterogeneidades: las mujeres enfrentan mayores barreras de participación, por lo que la obligatoriedad puede ayudar a reducir la brecha, aunque algunos estudios sugieren que sus efectos pueden ser asimétricos (Córdova & Rangel, 2017; Singh, 2015).

## 2.1 Literatura Internacional

La literatura empírica ha documentado consistentemente que el voto obligatorio eleva los niveles de participación electoral y puede reducir ciertas desigualdades. Un ejemplo clásico es el de Holanda, donde la eliminación de esta norma provocó una caída en la participación, especialmente pronunciada entre los votantes con menor nivel educativo (Lijphart et al., 1997). Sin embargo, la obligatoriedad no está exenta de críticas. Algunos autores, como Jakee y Sun (2006), sugieren que forzar a los ciudadanos a votar podría aumentar la proporción de votos “aleatorios” o menos informados, lo que genera un debate sobre la calidad de la representación democrática.

En América Latina, once países contemplan la obligatoriedad del voto, ya sea a través de leyes electorales o de forma constitucional (CELAG, 2022)<sup>6</sup>. En Chile, Briebe y Bunker (2019) mostraron que la transición al voto voluntario en 2012 redujo significativamente la participación. En Argentina, Jaitman (2013) documenta que la obligatoriedad aumenta el turnout en 18 puntos porcentuales, con un efecto particularmente fuerte entre quienes solo completaron la educación secundaria. El autor mostró que el voto obligatorio es efectivo para reducir brechas socioeconómicas en la participación política. Por su parte, Turgeon & Blais (2021) hallaron que muchos votantes tienen información incorrecta sobre las leyes de voto obligatorio, especialmente aquellos que tienen 17 años en el día de las elecciones. Erróneamente, estos individuos creen que deben participar en las votaciones si cumplen 18 años durante el mismo año calendario<sup>7</sup>. Esta falta de claridad tiene un impacto significativo en la participación electoral, dado que muchos de estos votantes erróneamente creen estar obligados a votar y, por ende, se involucran activamente en el proceso electoral.

## 2.2 Literatura peruana

La literatura académica sobre el voto obligatorio en Perú, aunque aún incipiente, ha visto crecer un número de contribuciones recientes que aprovechan la singularidad institucional del país. Este marco legal, que combina multas diferenciadas por nivel de pobreza distrital con una exención para mayores de 70 años, proporciona un contexto ideal para la investigación empírica. No obstante, los trabajos existentes se concentran en los efectos agregados de las multas y en la caída de la participación en el umbral de edad, dejando sin respuesta preguntas importantes sobre los mecanismos y las heterogeneidades sociales que explican estas dinámicas.

<sup>6</sup> Según del Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IIDEA) Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay son los únicos países que cuentan con voto obligatorio en América.

<sup>7</sup> En Brasil las leyes obligan a los ciudadanos de 18 a 69 años a votar, pero permiten a las personas de 16, 17 años y a las mayores de 70 decidir si desean hacerlo.

León (2017) fue uno de los primeros en analizar cómo los votantes responden a variaciones en los incentivos. Mediante un experimento en el que se informaba a los electores sobre reducciones en las multas, el estudio demostró que disminuir las sanciones monetarias reduce la participación entre 2,6 y 5,3 puntos porcentuales, con un mayor impacto en los ciudadanos menos informados políticamente. Un hallazgo clave es que quienes dejan de votar en ausencia de la obligatoriedad no tienen preferencias políticas sustancialmente distintas a las de quienes siguen participando. Esto sugiere que la obligatoriedad afecta más la magnitud de la participación que la composición ideológica del electorado.

En la misma línea, Gonzales, León-Ciliotta y Martínez (2022) usaron dos “experimentos naturales” para ampliar la evidencia: la segmentación de multas por pobreza y la exención del voto para los mayores de 70 años. Utilizando datos administrativos de mesas y distritos electorales, encontraron que una reducción marginal de la multa tiene un efecto pequeño en la participación, mientras que la exención por edad causa caídas sustantivas, de 10 a 20 puntos porcentuales. Los autores concluyen que los incentivos no monetarios, como el deber cívico, la presión social y las sanciones administrativas, explican la mayor parte de la alta participación en Perú, más que el valor económico de la multa. Complementando estos hallazgos, Feierherd, Tuñón y Julcarima-Álvarez (2021) confirmaron, mediante un diseño de regresión discontinua, que las multas aumentan la participación, pero su efecto es pequeño y similar en todos los grupos socioeconómicos. Esto sugiere que las multas son un instrumento poco eficaz para reducir desigualdades en la participación política. Además, la ONPE (2019) ha documentado en un informe que, a pesar de las multas, la falta de una fiscalización rigurosa limita la efectividad del sistema sancionador.

En conjunto, esta literatura demuestra que el voto obligatorio es un factor central para la alta participación en Perú. Sin embargo, aún existen vacíos importantes. La mayoría de los estudios se centran en el efecto promedio de las sanciones y la exención por edad, sin examinar cómo estos impactos varían según características de los individuos. Asimismo, la investigación sobre el comportamiento electoral de los adultos mayores bajo voto facultativo es escasa, a pesar de que este grupo demográfico está creciendo rápidamente. Por último, la literatura peruana sobre voto voluntario es limitada en comparación con otros países de la región. Este artículo busca llenar estas brechas. Al aprovechar la discontinuidad a los 70 años, no solo se estima el efecto causal del tránsito al voto voluntario sobre la participación, sino también la posible heterogeneidad de dicho efecto.

A partir de este marco, proponemos como hipótesis central que la transición del voto obligatorio al voto voluntario conduce a una menor participación electoral. Asimismo, sostenemos que dicho efecto no es homogéneo, sino que puede variar según características sociodemográficas de los individuos, en particular el género y el nivel educativo.

## 2.3 Participación electoral

Diversas restricciones y condiciones pueden llevar a que el elector decida no sufragar (Tuesta, 2003). Goerres (2007) demuestra que los factores no políticos, como la educación y el tiempo de residencia en un lugar, son altamente significativos para explicar la participación de los votantes<sup>8</sup>.

Asimismo, la decisión de votar también puede ser influenciada por el lugar físico. Verba & Nie (1987) argumentan que los votantes en áreas rurales, suburbios o grandes ciudades tienen más probabilidad de votar que aquellos que residen en áreas de mediano tamaño.

Por otro lado, la literatura indica que – muy contrario a los jóvenes – las personas mayores tienen más probabilidades de asistir a las elecciones (Converse 1976; Butler and Stokes 1983, 59–61; Fuchs and Klingemann 1995; Tilley 2003).

## 3. Voto voluntario en el Perú

En el Perú, las constituciones de 1823, 1826, 1828, 1834, 1837, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920, 1933 permitieron el ejercicio del voto voluntario; mientras que las constituciones de 1979 y 1993 establecieron la universalidad del sufragio y el voto obligatorio hasta los 70 años.

La historia de los procesos electorales en democracia directa y representativa está asociada a las decisiones políticas. Por ejemplo, la Constitución Política de 1822 definió que la parroquia y la provincia eran quienes determinaban que persona cumplía (o no) con los requisitos para ser registrado como ciudadano y elector (Andaur, 2009). A través de los años, la base de participación electoral fue aumentando.

A partir de la Constitución de 1839, se estableció que un peruano era considerado ciudadano activo si cumplía con las siguientes condiciones: i) ser casado o mayor de 25 años, ii) pagar una contribución y iii) saber leer y escribir (Constitución Política del Perú 1839, Art. 8, 1839). En 1849 se acordó ampliar el voto de los indios y mestizos analfabetos hasta las elecciones de 1860. La Constitución de 1860 incorporó la definición de ciudadanía calificada (saber leer y escribir) y ciudadanía censitaria (poseedor de bienes, jefe de taller o pago de contribuciones) (Andaur, 2009).

En 1955, se otorga el sufragio a las mujeres de 21 años que supieran leer y escribir y a las casadas de 18 años, reconociendo así su condición de ciudadanas<sup>9</sup>. En las

---

<sup>8</sup> El estudio se basa en la European Social Survey de 2002 a 2003.

<sup>9</sup> El censo electoral para votar en las elecciones generales de 1956 muestra que el 34% eran mujeres y el 66% hombres.

elecciones de 1978, la edad mínima para votar se redujo de 21 a 18 años, y para el proceso electoral de 1980, se estableció el voto obligatorio hasta los 70 años (Barreto, 2005). Así, las reformas electorales han ampliado, a través de los años, la población electoral.

### 3.1 Elecciones 2006

Tras la caída del régimen autoritario de Alberto Fujimori en el año 2000, el gobierno de transición encabezado por Valentín Paniagua sentó las bases para un proceso de institucionalización democrática. Entre las reformas más relevantes se encuentran la restitución de la independencia de los organismos electorales, lo que devolvió credibilidad y legitimidad a las instituciones encargadas de organizar y supervisar los comicios (Tanaka y Vera, 2010).

Durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001–2006) se aprobó la Ley de Partidos Políticos, cuyo objetivo fue regular la formación, inscripción, funcionamiento y disolución de los partidos, en un intento por fortalecer la representación y reducir la fragmentación política. Asimismo, en 2005 se amplió el derecho al voto a las fuerzas armadas y policiales en servicio activo, una medida que consolidó el carácter inclusivo del sistema electoral peruano (Tanaka y Vera, 2010).

Así, las elecciones del 2006 presentaron nuevos componentes: ley de partidos políticos, tres procesos en simultáneo (elecciones presidenciales, elecciones parlamentarias y elecciones regionales y municipales), y con mayor número de organizaciones políticas participantes<sup>10</sup>. La propia ONPE (2006) describió dicho proceso como un hito desarrollado “en un contexto de consolidación democrática”.

La elección de 2006 es especialmente relevante porque aplicó por primera vez el régimen dual: voto obligatorio para menores de 70 años y facultativo para quienes superaban esa edad. Este diseño permite identificar de manera causal el efecto de la transición hacia el voto voluntario.

## 4. Datos

Nuestro análisis empírico se basa en la información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), que incluyó preguntas retrospectivas sobre participación electoral en los comicios generales de 2001 y 2006. La evidencia disponible para 2001 es más limitada, pues proviene solo de dos rondas de encuesta y presenta un elevado

---

<sup>10</sup> En las elecciones del 2006, 20 organizaciones políticas presentaron su candidatura para la presidencia, a comparación de las 9 que presentaron en el 2001 y 8 en el 2000. Asimismo, se señala que fueron más de 16.4 millones de electores hábiles (ver Anexo 6).



porcentaje de no respuestas. En cambio, para 2006 se dispone de cuatro años consecutivos de información, lo que proporciona un mayor tamaño muestral y permite estimaciones más precisas, así como la exploración de efectos heterogéneos. Estas características, sumadas a la relevancia política de las elecciones de 2006 en el proceso de consolidación democrática, motivan que nuestro análisis se centre en dicho proceso electoral<sup>11</sup>.

Así, recolectamos información sociodemográfica y de participación electoral de cuatro (4) años de la Encuesta Nacional de Hogares: 2007, 2008, 2009, y 2010<sup>12</sup>.

Un aspecto esencial de la información disponible en la ENAHO es la relacionada a la fecha de nacimiento (año, mes y día) de los encuestados, la cual es determinante para el cálculo de la edad de la persona en la fecha del proceso electoral (9 de abril 2006), y asegurar si tenía la condición de “voto facultativo”.

#### 4.1 Muestra de trabajo y estadística descriptiva

La Tabla 1 presenta las estadísticas descriptivas de toda la muestra, compuesta por 13,946 observaciones, enfocándose en individuos residentes en zonas urbanas que respondieron a la pregunta sobre si votaron o no en las elecciones de 2006. La muestra incluye exclusivamente a personas de 45 a 89 años, y los datos se desglosan por año de encuesta (2007, 2008, 2009 y 2010), así como para la muestra total.

En cuanto a la distribución por edad, el grupo de 45 a 49 años representa la mayoría de la muestra en todos los años, alcanzando el 56.2% del total. El grupo de 60 a 74 años constituye el 33.1% de la muestra total, mientras que los individuos de 75 a 89 años representan el 10.7%. Este patrón se mantiene relativamente estable a lo largo de los años de encuesta.

En relación con la participación electoral, el 83.2% de los encuestados en la muestra total reportó haber votado en las elecciones de 2006, mientras que el 9.1% indicó que no lo hizo y el 7.7% no proporcionó una respuesta.

En términos de educación, el 37.7% de los individuos en la muestra total se identificaron como educados, mientras que el 62.3% se clasificaron como no educados. Esta proporción varía ligeramente entre los años, con un porcentaje de educados que oscila entre el 36.7% en 2010 y el 39.0% en 2009.

<sup>11</sup> Como se mencionó líneas arriba, el sufragio en el 2006 presentó nuevos componentes: tres procesos electorales en simultáneo, mayor número de electores de organizaciones políticas en competencia, y la participación electoral de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú.

<sup>12</sup> La ENAHO es la encuesta central del país, representativa a nivel nacional y regional, contiene información sociodemográfica y de gasto del hogar; y es utilizada para el cálculo de pobreza de los hogares cada año.

Finalmente, en cuanto al sexo, la muestra se encuentra relativamente equilibrada, con los hombres representando el 51.2% del total y las mujeres el 48.8%. Este equilibrio se mantiene consistente a lo largo de los años. En resumen, la muestra presenta estabilidad en las características demográficas clave, como edad, estrato urbano y género.

**Tabla 1.** Estadística descriptiva

	Encuesta				Todos
	2007	2008	2009	2010	
<b>Edad</b>					
45-49	54.7%	56.2%	57.1%	57.0%	56.2%
60-74	34.0%	32.7%	32.1%	33.4%	33.1%
75-89	11.3%	11.1%	10.8%	9.6%	10.7%
<b>Estrato</b>					
Urbano	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
<b>Voto</b>					
Sí	80.5%	83.9%	85.3%	83.5%	83.2%
No	10.4%	9.2%	9.0%	7.7%	9.1%
Missing	9.1%	6.9%	5.7%	8.8%	7.7%
<b>Educación</b>					
Educado	37.5%	37.4%	39.0%	36.7%	37.7%
No educado	62.5%	62.6%	61.0%	63.3%	62.3%
<b>Sexo</b>					
Hombre	52.1%	50.8%	50.7%	51.0%	51.2%
Mujer	47.9%	49.2%	49.3%	49.0%	48.8%
<b>Observaciones</b>	<b>3697</b>	<b>3435</b>	<b>3402</b>	<b>3412</b>	<b>13946</b>

Fuente: elaboración propia.

## 5. Aproximación Empírica

Para analizar el impacto del tránsito del voto obligatorio al voluntario en la participación electoral, utilizamos la información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) entre 2007 y 2010, la cual recoge de forma retrospectiva la asistencia a las elecciones generales de 2006.

La variable dependiente es una dummy que toma el valor de 1 si el individuo declaró haber participado en las elecciones de 2006 y 0 en caso contrario. La variable

independiente corresponde a la condición de voto obligatorio o facultativo, determinada por la edad. En el Perú, los ciudadanos menores de 70 años están sujetos a voto obligatorio, mientras que aquellos con 70 años o más pueden abstenerse sin sanción. Para capturar posibles no linealidades, se definen grupos etarios de cinco años (45–49, 50–54, ..., 85–89, y 90 años o más).

Adicionalmente, incluimos un conjunto de controles individuales: sexo y nivel educativo, así como efectos fijos departamentales que absorben factores institucionales o culturales propios de cada región.

La especificación general del modelo es:

$$Y_{i_R} = \beta_0 + \sum_{k=1}^K \beta_k Edad_k + \gamma X_i + \Phi_e + \epsilon_{i_R}$$

donde  $Y_{i_R}$  es la variable dependiente (participación electoral),  $Edad_k$  es un indicador binario para cada grupo etario,  $X_i$  representa las variables de control,  $\Phi_e$  son efectos fijos departamentales, y  $\epsilon_{i_R}$  es el término de error.

Se optó por un modelo de probabilidad lineal (MPL) en lugar de estimadores logit o probit. Si bien los modelos no lineales son más comunes para variables binarias, el MPL presenta ventajas para nuestro análisis: (i) permite una interpretación directa de los coeficientes como cambios en la probabilidad de votar, (ii) facilita la inclusión de múltiples efectos fijos.

En una primera etapa, estimamos un modelo general con indicadores de grupos etarios sin incluir controles adicionales. Posteriormente, incorporamos variables de control —sexo, nivel educativo y efectos fijos por departamento— para obtener estimaciones más precisas. Finalmente, profundizamos el análisis a través de estimaciones por subgrupos: en primer lugar, dividimos la muestra entre hombres y mujeres, y, en segundo lugar, según nivel educativo, distinguiendo entre individuos con secundaria completa o superior (“educados”) y aquellos con secundaria incompleta o menos (“no educados”). En todos los casos, el modelo se estima incluyendo los mismos controles y efectos fijos.

## 5.1 Validez de la estrategia empírica

Nuestra identificación se base en la utilización de un punto de corte que determina quien es elegible de ser tratado; es decir, tener un voto facultativo. De forma similar a estudios que enfrentan un diseño de regresión discontinua (RDD), la asignación al grupo de tratamiento y de control no es aleatoria, pero se basa en un umbral bien definido de una variable observada, la edad.

Para que la estimación sea válida, deben cumplirse dos supuestos centrales. El primero es que la variable de asignación (la edad) no pueda ser manipulada estratégicamente. Este supuesto resulta razonable en el contexto peruano, ya que el proceso de votación es presencial y requiere la verificación del Documento Nacional de Identidad (DNI), lo que hace prácticamente imposible alterar la edad reportada. Complementariamente, aplicamos la prueba de McCrary (2008) para examinar la continuidad en la densidad de la edad alrededor del umbral. Como se muestra en la Figura 1, no encontramos evidencia de discontinuidades significativas, lo que refuerza la validez del supuesto de no manipulación.

El segundo supuesto es que no existan otros tratamientos o políticas que se activen exactamente a los 70 años y que, al mismo tiempo, puedan afectar la participación electoral. En el contexto peruano no se identifican medidas de esa naturaleza, por lo que la discontinuidad observada en la participación puede atribuirse directamente al cambio en la obligatoriedad del voto.

En conjunto, estos elementos respaldan la interpretación de que nuestro análisis identifica de manera creíble el efecto causal del voto voluntario sobre la participación electoral.

**Figura 1.** Prueba de McCrary.



**Fuente:** elaboración propia.

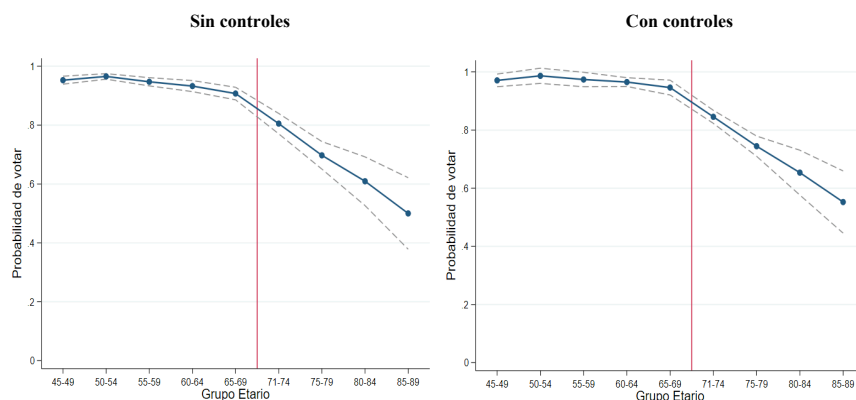
**Nota:** Datos obtenidos de ENAHO 2007, 2008, 2009, 2010. La línea continua es la función de densidad de la variable de edad. El área sombreada es el intervalo de confianza de la función de densidad.

## Resultados

### 6.1 Participación electoral

Las figuras 2 muestra la probabilidad de participación electoral utilizando modelos de probabilidad lineal, con y sin controles, respectivamente. Se muestra una clara relación entre la edad y la participación electoral en torno al umbral de los 70 años.

**Figura 2.** Modelo de Probabilidad Lineal



**Fuente:** elaboración propia a través de ENAHO 2007, 2008, 2009, 2010.

**Controles:** sexo, educación y departamento.

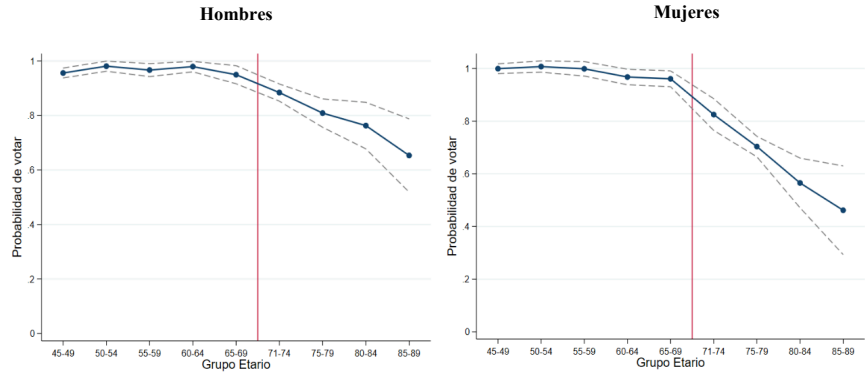
En ambos modelos la participación electoral se mantiene relativamente estable en los grupos etarios menores de 70 años, pero experimenta una caída notable al llegar al grupo de 71-74 años. Este descenso muestra como la obligatoriedad influye en la decisión de participar en las elecciones. Aunque, los intervalos de confianza para los grupos de mayor edad (especialmente a partir de los 85 años) son más amplios, debido a un menor número de observaciones en estos grupos, la tendencia general es clara: la participación disminuye con la edad el voto es voluntario. Para profundizar el análisis se desagregó la muestra por género y por nivel educativo.

### 6.2 Diferencias en la Participación Electoral por Género

La separación de la muestra por género (Figura 3) permite observar diferencias en la participación electoral entre hombres y mujeres. Los resultados revelan que la tendencia general de disminución de la participación electoral con la edad se mantiene, aunque la magnitud de la disminución depende del género de una persona.

La participación electoral es estable y alta en los grupos etarios previos a los 70 años, para ambos géneros. No obstante, la caída de la participación después de los 70 años es más pronunciada para las mujeres. Específicamente, se muestra una reducción de cerca de 20 puntos porcentuales para el grupo de 71 a 74 años en el caso de las mujeres, mientras que para los hombres la caída es de solo 10 puntos porcentuales aproximadamente.

**Figura 3.** Modelo de Probabilidad Lineal según género



**Fuente:** elaboración propia a través de ENAHO 2007, 2008, 2009, 2010.

**Controles:** educación y departamento.

Así, los hombres presentan una tasa de participación superior a la de las mujeres en todos los grupos etarios posteriores a los 70 años. Esto sugiere que, la obligatoriedad del voto afecta más a las mujeres a partir de la edad en el que se obtiene voto voluntario, los hombres tienden a participar en mayor proporción que las mujeres.

Finalmente, cabe mencionar que los intervalos de confianza se amplían en los grupos etarios de mayor edad (80-84 y 85-89), tanto para mujeres como para hombres. Argumentamos, de nuevo, que esto refleja una mayor variabilidad en las estimaciones debido a un menor tamaño de muestra.

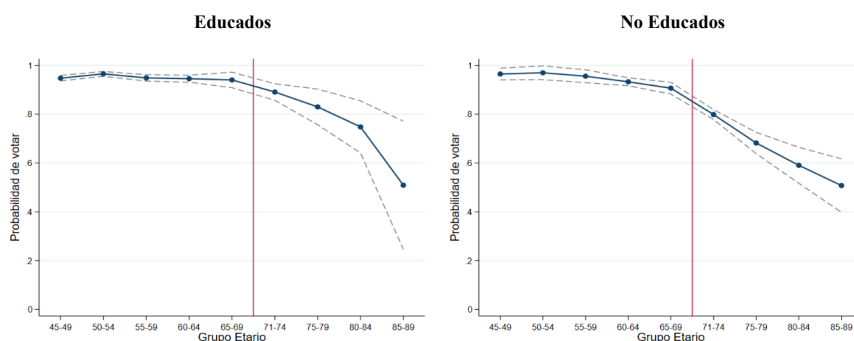
No obstante, la tendencia general de disminución de la participación con la edad es consistente en ambos géneros, lo que subraya el impacto del cambio en la obligatoriedad del voto en la participación electoral de adultos mayores.

### 6.3 Diferencias en la participación electoral según Nivel Educativo

Asimismo, con el objetivo de analizar si el nivel educativo influye en la respuesta al cambio de voto obligatorio a voluntario, las figuras 6 y 7 dividen la muestra en personas con educación secundaria completa o superior (que definimos como “educadas”), y aquellas con educación secundaria incompleta o inferior (que definimos

como “no educadas”). Los resultados revelan diferencias notables en la participación electoral entre ambos grupos.

**Figura 4.** Modelo de Probabilidad Lineal según nivel educativo



**Fuente:** elaboración propia a través de ENAHO 2007, 2008, 2009, 2010.

**Controles:** sexo y departamento.

Al igual que en los gráficos anterior, la participación electoral disminuye progresivamente con la edad a partir del grupo de 71-74 años, donde el voto deja de ser obligatorio. Esta disminución es mucho más marcada en el grupo de personas “no educadas”. Asimismo, la participación electoral permanece relativamente estable antes de los 70 años, siendo menos volátil para el grupo de personas educadas.

Esto sugiere que el nivel educativo podría estar asociado con una mayor propensión a asistir a votar, incluso en ausencia de obligatoriedad, posiblemente relacionado con menores barreras para el ejercicio del voto o mayor capacidad poder asumir los costos logísticos de la participación electoral.

Así, la reducción en la participación electoral del grupo con menor nivel educativo podría deberse a los costos asociados a la participación en sí misma. Dichos costos, potencialmente de naturaleza fija (aunque los costos de oportunidad podrían ser diversos), podrían afectar con mayor intensidad a esta población, lo cual explicaría la reducción observada en su nivel de participación.

Todos estos resultados destacan que el cambio a voto voluntario afecta de manera diferenciada a la población según su nivel educativo. Las personas con menor nivel educativo parecen verse más afectadas por la obligatoriedad del voto.

## 7. Limitaciones

Este estudio no está exento de limitaciones. La interpretación de causalidad podría estar limitada por una variable omitida. Una variable no incorporada en el modelo que se relacione, además de con la edad de 70, la transición al voto voluntario y su impacto en la participación electoral. Aunque la estrategia metodológica busca asegurar que el umbral de edad (70 años) sea el único criterio relevante, no se descarta que otros factores (como motivaciones individuales) no observadas también puedan estar incidiendo en los resultados. La omisión de estas variables puede introducir un sesgo en las estimaciones, afectando la validez de las conclusiones.

Adicionalmente, la presencia de una proporción de datos faltantes (missings) en la base utilizada podría limitar la interpretación de los resultados, especialmente en grupos poblacionales específicos. Esto es especialmente relevante en los extremos etarios, donde la menor cantidad de observaciones incrementa la incertidumbre y puede debilitar la generalización de los hallazgos.

## 8. Conclusiones

Esta investigación presenta los primeros resultados del efecto del voto voluntario sobre la participación electoral en el Perú. La identificación de este estudio se basa en la exogenidad de la aplicación del voto facultativo a partir de los 70 años.

Los resultados revelan una relación significativa entre la edad y la participación electoral en Perú, a partir de los 70 años, cuando el voto pasa de ser obligatorio a voluntario. Se observa una disminución notable en la proporción de personas que votan a partir de esta edad, lo que sugiere que la obligatoriedad del voto desempeña un papel crucial en la decisión de participar en las elecciones.

Al desglosar los datos por género, encontramos que tanto mujeres como hombres reducen su participación electoral al alcanzar los 70 años. Sin embargo, este descenso es más pronunciado en las mujeres, indicando una mayor sensibilidad de la población femenina ante la exoneración del voto obligatorio en edades avanzadas. Este hallazgo podría estar relacionado con factores socioculturales que influyen en la motivación para votar y merece ser explorado en futuras investigaciones.

El nivel educativo también emerge como un factor determinante. Las personas con educación inferior a la secundaria muestran una disminución más marcada en la participación electoral tras el paso a voto voluntario, en comparación con aquellas con educación secundaria completa o superior.

Estos hallazgos resaltan la importancia de la obligatoriedad del voto como mecanismo para forzar la participación electoral, especialmente entre las personas de mayor



edad, las mujeres, y quienes tienen menor nivel educativo. Sin embargo, también plantean interrogantes sobre cómo fortalecer la participación ciudadana voluntaria, y reducir la dependencia de la obligatoriedad.

Es importante reconocer las limitaciones de este estudio, en particular la mayor incertidumbre en las estimaciones para los grupos de edad más avanzada debido al menor número de observaciones. Futuros estudios podrían ampliar la muestra y considerar otros factores que influyen en la participación electoral, como aspectos económicos, culturales, y de salud.

En síntesis, la transición del voto obligatorio al voluntario a los 70 años tiene un impacto significativo en la participación electoral en Perú. Comprender los factores que motivan o desalientan la participación en diferentes segmentos de la población es esencial para diseñar políticas que promuevan una democracia más inclusiva y representativa.

## **Agradecimientos**

Expresamos nuestro más sincero agradecimiento a todas las personas e instituciones que contribuyeron al desarrollo de esta investigación. En particular, extendemos nuestro reconocimiento a Janice Mamani por su valiosa labor como asistente de investigación.

## Referencias Bibliográficas

- Andaur, C. (2009). El Perú republicano y sus intentos por institucionalizar el sistema electoral. 1822-1860. *Diálogo Andino - Revista de Historia, Geografía y Cultura Andina*, 45-54.
- Barreto, E. (n.d.). *Lima, 27 de septiembre del 2005 Jurado Nacional de Elecciones Gerencia de Educación Electoral y Comunicaciones*.
- Bartels, L. M. (2000). Partisanship and Voting Behavior, 1952-1996. *American Journal of Political Science*, 44(1), 35. <https://doi.org/10.2307/2669291>
- Briebe, D., & Bunker, K. (2019). Voter Equalization and Turnout Bias After Electoral Reform: Evidence from Chile's Voluntary Voting Law. *Latin American Politics and Society*, 61(04), 23-46. <https://doi.org/10.1017/lap.2019.23>
- Butler, D., & Stokes, D. E. (1974). *Political Change in Britain: The Evolution of Electoral Choice*. 2d Ed. Macmillan.
- Cancela, J., & Geys, B. (2016). Explaining voter turnout: A meta-analysis of national and subnational elections. *Electoral Studies*, 42, 264-275. <https://is.gd/rPERDZ>
- CELAG. (2022). *Voto obligatorio y participación electoral en América Latina*. <https://www.celag.org/voto-obligatorio-y-participacion-electoral-en-america-latina/>
- Cepaluni, G., & Hidalgo, F. D. (2016). Compulsory Voting Can Increase Political Inequality: Evidence from Brazil. *Political Analysis*, 24(2), 273-280. <https://is.gd/oi4PwW>
- Córdova, A., & Rangel, G. (2017). Addressing the gender gap: The effect of compulsory voting on women's electoral engagement. *Comparative Political Studies*, 50(2), 264-290.
- Downs, A. (1957). An economic theory of political action in a democracy. *Journal of political economy*, 65(2), 135-150.
- Feierherd, G., Tuñón, G., & Julcarima-Alvarez, G. (2022). Does the monetary cost of abstaining increase turnout? Causal evidence from Peru. *Electoral Studies*, 75, 102418.
- Fiorina, M. P. (1976). The voting decision: instrumental and expressive aspects. *The journal of politics*, 38(2), 390-413.
- Fornos, C. A., Power, T. J., & Garand, J. C. (2004). Explaining Voter Turnout in Latin America, 1980 to 2000. *Comparative Political Studies*. <https://is.gd/E8IeqT>
- Freire, A., & Turgeon, M. (2020). Random votes under compulsory voting: Evidence from Brazil. *Electoral Studies*, 66, 102168. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2020.102168>
- Fuchs, D., & Klingemann, H. D. (1995). *Citizens and the State: A Relationship*. Citizens and the State, (1), 419.

- Galiani, S., Hajj, N., Krishnaswamy, N., & Mcewan, P.J. (2016). *Electoral reciprocity in programmatic redistribution: Experimental Evidence* \*. <https://is.gd/dnONyK>
- Gallego, A. (2010). Understanding unequal turnout: Education and voting in comparative perspective. *Electoral studies*, 29(2), 239–248.
- Goerres, A. (2007). Why are Older People More Likely to Vote? The Impact of Ageing on Electoral Turnout in Europe. <https://doi.org/10.1111/j.1467-856x.2006.00243.x>
- Gonzales, M., León-Ciliotta, G., & Martínez, L. R. (2022). How effective are monetary incentives to vote? Evidence from a nationwide policy. *American Economic Journal: Applied Economics*, 14(1), 293–326.
- IIDEA. (n.d.). *International IDEA*. Retrieved May 6, 2023, from <https://www.idea.int/data-tools/region-view/19/40?st=pre#rep>
- INEI. (2020) *Estado de la población peruana 2020*.
- Jackman, S. (2001). Voting: Compulsory. In *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (pp. 16314–16318). Elsevier. <https://is.gd/3uFjCE>
- Jaitman, L. (2013). The causal effect of compulsory voting laws on turnout: Does skill matter? *Journal of Economic Behavior & Organization*, 92, 79–93. <https://is.gd/rgZHo1>
- Jakee, K., & Sun, G.-Z. (2006). Is Compulsory Voting More Democratic? *Public Choice*, 129(1/2), 61–75. <http://www.jstor.org/stable/25487579>
- Jaramillo, C., Delgado, R., Julcarima, G., Tuñon, G., & Feierherd, G. (2019). *Sanciones, Multas y Abstencionismo Electoral en el Perú*.
- Kenworthy, L., & Pontusson, J. (2005). Rising Inequality and the Politics of Redistribution in
- Converse. (Beverly Hills, Calif.: Sage Library of Social Research, Vol. 35, 1976. Pp. 175. 6.00, paper.). *American Political Science Review*, 72(4), 1403–1404.
- Lijphart, A., Rosenstone, S. J., Hansen, J. M., Ansolabehere, S (1997). Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma. *American Political Science Review*, 91(1), 1–14.
- León, G. (2017). Turnout, political preferences and information: Experimental evidence from Peru. *Journal of Development Economics*, 127, 56–71.
- McCrary, J. (2008). Manipulation of the running variable in the regression discontinuity design: A density test. *Journal of Econometrics*, 142(2), 698–714. <https://is.gd/ZUnRyR>
- Miller, W. E. (1991). Party Identification, Realignment, and Party Voting: Back to the Basics. *American Political Science Review*, 85(2), 557–568. <https://doi.org/10.2307/1963175>

- Nohlen, D. (2004). La participación electoral como objeto de estudio. *Revista Elecciones*, 3(3), 137–157. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2004.v3n3.06>
- ONPE. (2022). *Manual de instrucciones para miembros de mesa*. <https://is.gd/czny6S>
- ONPE Elecciones Generales 2006– Informe de Resultados. Presidente, Vicepresidentes y Congresistas de la República, (2006) (testimony of ONPE). <https://is.gd/htchRD>
- Panagopoulos, C. (2008). The Calculus of Voting in Compulsory Voting Systems. *Political Behavior*, 30(4), 455–467. <https://doi.org/10.1007/s11109-008-9058-9>
- Riker, W. H., & Ordeshook, P. C. (1968). A Theory of the Calculus of Voting. *American political science review*, 62(1), 25–42.
- Singh, S. P. (2015). Compulsory voting and the turnout decision calculus. *Political Studies*, 63(3), 548–568.
- Stockemer, D. (2017). Electoral Participation: How to Measure Voter Turnout? *Social Indicators Research*, 133(3), 943–962. <https://doi.org/10.1007/s11205-016-1410-6>
- Tanaka, M., & Vera, S. (2010). La dinámica “neodualista” de una democracia sin sistema de partidos: La situación de la democracia en el Perú. *Revista de ciencia política* (Santiago), 30(1), 87–114. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2010000100006>
- Tilly, J. R. (2003). Party identification in Britain: Does length of time in the electorate affect strength of partisanship?. *British Journal of Political Science*, 33(2), 332–344.
- Tuesta, F. (2003). Abstencionismo y ausentismo, son iguales. *Revista Elecciones*.
- Turgeon, M., & Blais, A. (2021). Am I obliged to vote? A regression discontinuity analysis of compulsory voting with ill-informed voters. *Political Science Research and Methods*, 11(1), 207–213. <https://doi.org/10.1017/psrm.2021.18>
- Valenzuela, M. (2019). Sanciones, multas y abstencionismo electoral en el Perú: tres estudios sobre participación electoral y voto obligatorio.
- Verba, S., & Nie, N. H. (1987). Participation in America : political democracy and social equality. 428. <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/P/bo3637096.html>
- Weiner, M. (1971). The Macedonian Syndrome An Historical Model of International Relations and Political Development. *World Politics*, 23(4), 665–683. <https://is.gd/lj9vF8>

# *PESOS, CONTRAPESOS Y PODER ELECTORAL: PRIMARIAS PRESIDENCIALES EN BOLIVIA Y EL QUIEBRE DEL OFICIALISMO*

**Nataly Viviana Vargas Gamboa<sup>1</sup>**

DePaul University

[natalyviviana@usal.es](mailto:natalyviviana@usal.es)

El Poder Electoral se insertó en Latinoamérica tras la tercera ola de democratización para garantizar el ejercicio de pesos y contrapesos en países azotados por la corrupción y la pobreza. En Bolivia el Poder Electoral se instituye como cuarto poder con la Constitución de 2009. El objetivo del presente trabajo es describir y analizar el ejercicio del Poder Electoral específicamente en lo que respecta a la inclusión de las primarias presidenciales. Se trata de un estudio de caso que analiza las dinámicas de control y sanción ejercidas desde los cuatro poderes del Estado para implementar unas primarias presidenciales obligatorias, simultáneas y vinculantes; para ello se consideran los documentos oficiales y opiniones vertidas en medios de comunicación.

**Palabras Clave:** *Órganos Electorales; Primarias Presidenciales; Bolivia; Partidos Políticos; Pesos y contrapesos.*

---

<sup>1</sup> Doctora en Estado de Derecho y Gobernanza Global por la Universidad de Salamanca y Doctora en Ciencias Jurídicas por la Pontificia Universidad Javeriana. Es research fellow de la Universidad de DePaul de Chicago. Es exPresidenta del Tribunal Electoral Departamental de Tarija. Sus intereses de investigación son democracia, partidos políticos, derechos humanos y pesos y contrapesos. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-2492-5209>

## *CHECKS AND BALANCES AND THE ELECTORAL BRANCH: PRESIDENTIAL PRIMARIES IN BOLIVIA AND THE RUPTURE OF THE RULING PARTY*

The Electoral Branch was inserted in Latin America after the third wave of democratization to guarantee the exercise of checks and balances in countries plagued by corruption and poverty. In Bolivia, the Electoral Branch was instituted by the 2009 Constitution. The objective of this work is to describe and to analyze the exercise of the Electoral Branch specifically with respect to the inclusion of presidential primaries. This is a case study that analyzes the dynamics of control and sanction exercised by the Four Branches of Power to implement mandatory, simultaneous and binding presidential primaries; official documents and opinions expressed in the media are analysed.

**Keywords:** *Electoral Management Bodies; Presidential Primaries; Bolivia; Political Parties; Checks and Balances.*

## 1. Introducción

Los Órganos Electorales en Latinoamérica han sido insertados como el Cuarto Poder del Estado para administrar los procesos electorales, pero también para controlar las injerencias del resto de los poderes sobre el sufragio libre y transparente. Para ello, han sido dotados con mismo nivel jerárquico con el que cuentan los otros poderes, siendo también poseedores de capacidad de control y sanción sobre estos. En Bolivia el Poder Electoral ha sido constitucionalizado en 2009 y está llamado a ser el medio de contención y conexión entre la rendición de cuentas vertical y horizontal.

Las primarias presidenciales se configuraron en Bolivia por primera vez en 2018. Nunca, en el país, se había realizado un proceso de elección de candidatos presidenciales y su regulación abrupta incluyó el carácter simultáneo, obligatorio y vinculante para el proceso electoral general de 2019. A pesar de que las elecciones para las que fueron concebidas se anularon, su introducción planteó una serie de cuestiones que afectaron a todo el sistema de partidos. Dada su evidente falta de practicidad y ante un episodio de crisis política después de la anulación de las elecciones generales de 2019, las primarias no se aplicaron dentro del proceso electoral de 2020. Este nuevo mecanismo ha generado un escenario complejo en el sistema político electoral boliviano, que ha puesto en evidencia el frágil equilibrio en los Poderes del Estado y un sistema deficiente de pesos y contrapesos.

A lo largo del presente artículo, en primer lugar, se analizará el debate entorno al sistema de primarias presidenciales introducidas en 2018 y su aplicación en 2019; en segundo lugar, se analizarán las discusiones en relación a las elecciones fallidas de 2020 y; en tercer lugar, se analizará el contexto legal y político en relación al proceso de primarias presidenciales para las elecciones de 2025. A partir de los tres puntos estudiados se verificará si la actuación del Poder Electoral se ajusta a las expectativas que se erigen sobre el Cuarto Poder del Estado y si es que este ha podido ejercer sus funciones de control y sanción para garantizar el voto y el equilibrio de poderes.

## 2. El poder electoral

En el presente apartado se analizará la inserción de los órganos electorales en Latinoamérica como el Cuarto Poder del Estado, cuyas competencias les facultan para el control y sanción del resto de los poderes. En segundo lugar, se analizará brevemente la creación y consolidación del Tribunal Supremo Electoral como el cuarto poder en Bolivia.

## 2.1 El Cuarto Poder y la Rendición de Cuentas en Latinoamérica

Cuando tuvo lugar la tercera ola de la democratización en Latinoamérica fue necesario discutir cuestiones esenciales para la consolidación de la democracia. Entre estas, estuvo el ejercicio de rendición de cuentas en dos vertientes: 1) la de informar y 2) la controlar a través de sanciones el desempeño de las responsabilidades públicas (Schedler, 1999:14; Mainwaring, 2003:13). Bajo este panorama se distinguió entre la rendición de cuentas vertical y horizontal. (O'Donnell, 1994). La vertical referida a la relación entre el electorado y los poderes públicos y, la horizontal, entre los poderes públicos entre sí. Tanto en Europa Central (Montesquieu, 1899) como en los Estados Unidos (Ervin, 1970:110; Plattner, 1999:66) se cimentó el sistema clásico de separación de poderes y pesos y contrapesos para regular la interrelación entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Sin embargo, en la exportación del sistema clásico de separación de poderes no se tuvieron en cuenta las características propias y la debilidad de los sistemas latinoamericanos (Diamond et al., 1999:2; Calabresi y Kyle, 2010:5; Ackerman, 2000:640). La existencia de una relación jerárquica, subordinada, plagada de injerencia y la falta de relaciones transaccionales y de cooperación entre los poderes en la región (Carroll y Soberg, 2007) fue achacada principalmente a sus sistemas presidencialistas y a sus constantes rupturas constitucionales (Melo, 2009; Ginsburg et al., 2013; O'Donnell, 1994; Linz, 1990).

Precisamente estas grandes dificultades latinoamericanas han propiciado la creación de Órganos Electorales (Pastor, 1999), en algunos casos, inclusive reconocidos constitucionalmente como el Cuarto Poder del Estado (Orozco, 2006; Eisenstadt, 2002; Barrientos del Monte, 2010). Estos órganos gozan de independencia, en relación a los otros tres poderes tradicionales, para administrar y organizar el proceso electoral (Pal, 2016:88-89), pero además cuentan con la capacidad de supervisar y sancionar al resto de poderes cuando estos usurpen o intentasen usurpar competencias electorales, estas cualidades configuran al Poder Electoral como la tercera dimensión de la rendición de cuentas (Lembke y Vargas, 2024). Es decir, el Poder Electoral es el encargado de la administración del proceso electoral, siendo la figura principal de la rendición de cuentas vertical (Barrientos del Monte, 2010), pero también esencial en la rendición de cuentas horizontal al gozar de competencias jurisdiccionales para supervisar y sancionar al resto de los poderes cuando estos amenacen debilitar los mecanismos electorales (Ackerman, 2000:716). Sin embargo, a pesar de su importancia fundamental en el sistema de pesos y contrapesos latinoamericano y su directa implicancia en la calidad de la democracia (Orozco, 2006:54; Barrientos del Monte, 2010), no existen suficientes estudios que vinculen a los Órganos Electorales con la rendición de cuentas horizontal.



## 2.2 El Poder Electoral en Bolivia

En Bolivia, la inserción del Poder Electoral fue temprana, aunque truncada. La primera Constitución Política del Estado boliviano (CPE), estableció la existencia de cuatro poderes: Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. A pesar de que el Poder Electoral no gozaba de naturaleza permanente y tenía una estructura frágil, ostentó el mismo nivel jerárquico que el resto de los poderes (Arts. 20-26 CPE 1826). El Cuarto Poder fue disuelto en 1831 y luego de más de cien años, en 1961, se introdujo nuevamente una autoridad electoral (Corte Nacional Electoral) en un cuerpo constitucional boliviano (Arts. 42-44 CPE 1961). Su característica central fue la designación política de sus miembros. Aún ante la constante inestabilidad constitucional, la autoridad electoral se fue institucionalizando (Arts. 225-227 CPE 1967); inicialmente solo contó con competencias administrativas (Ley electoral de 1980), pero fue pasando a ser equipada de una limitada capacidad jurisdiccional. Esta última se circunscribía únicamente a decisiones en caso de contradicciones y obscuridades legislativas, consideradas como fuentes de consulta y únicamente llegaban a fungir como jurisprudencia ante la ausencia de una ley específica (Art. 202 Ley No 857 de 1986).

La crítica frecuente a la autoridad electoral fue su politización. Esto resultó particularmente evidente en las elecciones de 1985 y 1989, cuando cuatro de las siete autoridades electorales –conocidas como la banda de los cuatro–, adoptaron decisiones discrecionales y políticamente motivadas, por ejemplo, realizando dudosos recuentos y anulaciones de votos. Esta nefasta experiencia llevó a una demanda popular de instauración de un órgano electoral imparcial, dando paso a la reforma electoral de 1991 (OEP, 2010:80). La reforma estableció una Corte Nacional Electoral de cinco miembros que no debían tener vínculos políticos (Art. 16 Ley Electoral de 1991). El procedimiento de designación de las autoridades electorales era compartido entre el Ejecutivo (uno) y el Congreso (cuatro). Debido a la existencia de numerosos partidos políticos con representación y a la presión social, la nominación se volvió complicada y, por ello, bastante imparcial (OEP, 2010:123). La nueva autoridad electoral fue dotada de competencias administrativas y jurisdiccionales (Lazarte, 2008:299).

En el año 2003 Bolivia se enfrentó nuevamente a una crisis que desembocó en la renuncia del presidente Sánchez de Lozada y en el adelanto de las elecciones generales. En 2005, Morales a la cabeza del Movimiento al Socialismo – Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP) obtuvo la victoria en primera vuelta. Por primera vez un partido obtuvo más del 50% de los votos desde el retorno a la democracia, pasando de un sistema multipartidista a uno de partido hegemónico con expulsión sistemática de partidos. En el 2009 el presidente Morales, después de un proceso constituyente, promulgó una nueva Constitución. El nuevo cuerpo constitucional instituyó al Órgano Electoral Plurinacional (OEP) como Cuarto Poder el Estado y al Tribunal Supremo Electoral (TSE) como su máxima autoridad

(Arts. 205 y 206 CPE 2009). El número de autoridades electorales se fijó en siete: seis designados por el Legislativo y uno por el Ejecutivo, debiendo respetarse paridad y representación indígena (Art. 206 II y III CPE 2009).

En las elecciones de 2009 y 2014 el MAS-IPSP obtuvo también la victoria en primera vuelta, pero además más de dos-tercios del Legislativo. Ante el poder absoluto del MAS-IPSP, los miembros del TSE durante esos periodos fueron designados sin requerir ningún tipo de pacto con la oposición y estaban, por lo tanto, fuertemente controlados por el oficialismo. El TSE, de acuerdo con la legislación vigente, goza de amplias capacidades administrativas y reglamentarias, pero aún más importante, posee capacidades jurisdiccionales en todos los casos que tengan que ver con los derechos políticos de las organizaciones políticas y ciudadanos en el marco de los procesos electorales. Es así que el Poder Electoral en Bolivia está llamado a realizar la tercera dimensión de la rendición de cuentas al participar activamente en ambas, la rendición de cuentas vertical y horizontal.

### **3. Las primarias presidenciales en Bolivia**

Los últimos 20 años de la vida democrática boliviana se centraron en la pelea por la retención del poder por parte del MAS-IPSP a la cabeza de Evo Morales. A pesar de haber agotado las dos administraciones presidenciales consecutivas que permitía la norma constitucional, durante su ya cuestionado tercer mandato, Morales y el Legislativo pretendieron viabilizar la reelección indefinida. Esta fue rechazada por la población en un Referendo el 2016, pero fue aceptada posteriormente por el Tribunal Constitucional. El MAS-IPSP necesitaba sortear el rechazo reflejado a la reelección indefinida de Morales en el Referendo de 2016 (Salazar Lohman, 2019: 8) y legitimarlo frente a las elecciones de 2019. La introducción de primarias presidenciales en un contexto de partido hegemónico, con poder absoluto en el Legislativo y con líderes fundadores en la cúspide de su poder, es dada para legitimar a Morales a través del voto popular antes de las elecciones generales. En los siguientes apartados se analizarán el debate en torno a la inclusión de primarias presidenciales, su tránsito en el marco de las elecciones generales anuladas de 2019 y su supresión para las elecciones de 2020 y 2025.

#### **3.1 El debate sobre la inclusión de Primarias Presidenciales**

El TSE venía impulsando desde 2017 un anteproyecto de Ley que fue remitido al Legislativo el día 14 de junio de 2018, en él se incluía un sistema de primarias presidenciales a instaurarse de manera progresiva, aplicable a partir de las elecciones de 2024. Sin embargo, las autoridades electorales no fueron convocadas por la Comisión del Legislativo a cargo y, por lo tanto, no participaron en su discusión,

desconociéndole así sus competencias en materia electoral. El Legislativo determinó que las primarias presidenciales serían aplicables de forma inmediata para las elecciones de 2019. El Órgano Electoral dejó claro en un comunicado oficial de 23 de agosto de 2018 que este adelanto era técnicamente inviable, por la existencia de disposiciones transitorias que debían ser ajustadas y derivadas a reglamentación especial (TSE, 2018a).

No obstante, el mismo 23 de agosto, después del comunicado del TSE, la Cámara de Diputados inició el tratamiento de la Ley 1096, adelantando las primarias. Cabe destacar que el Legislativo contaba con la mayoría suficiente del MAS-IPSP y no necesitaba ningún tipo de respaldo de la oposición. De esta forma, mientras los assembleístas del MAS-IPSP –antes inclusive del tratamiento de la norma– indicaron que las primarias debían realizarse en enero de 2019 (Cuiza, 2018), la oposición expresó su respaldo al adelanto de primarias únicamente si es que se incluía literalmente en la norma que Morales no podría presentarse a la reelección, respetando los resultados del Referendo de 2016 (Sánchez, 2018). La minoría numérica de la oposición no hacía viable que pudiesen llegar a incluir ningún punto en la norma.

Entre los argumentos planteados durante el debate con respecto a las primarias, fueron especialmente diferenciables dos posturas. El MAS-IPSP aseguraba que el objetivo de adelantar las primarias era el de abrir escenarios más participativos en las organizaciones políticas, es decir, el fortalecimiento de la democracia interna. Sin embargo, la oposición denunciaba que el único y principal objeto de la imposición de primarias para el 2019 era el de proveer a Morales con un instrumento legal que le avale en una candidatura para un cuarto mandato presidencial consecutivo después de que la población le hubiese negado esta posibilidad en el referendo de 2016 (Red Innovación, 2018).

Las presiones por parte del Legislativo fueron evidentes cuando el presidente del Senado indicó que había consensuado vía telefónica con la presidenta del TSE y, por lo tanto, se encontraban garantizadas las elecciones primarias en enero de 2019 (Los Tiempos, 2018a). Ante esta aseveración, la presidenta del TSE emitió un comunicado desmintiendo tal consenso telefónico, indicando que ella había expresado su criterio y se mantenía en cuanto a su inviabilidad técnica, lamentando además que no se haya respetado el proyecto original, se haya puesto en riesgo el alcance de la norma y se hayan profundizado las tensiones políticas del país (TSE, 2018b).

A pesar de las declaraciones de la presidenta del TSE, la Sala Plena de dicho órgano envió un comunicado al Senado el 30 de agosto de 2018 a través del cual afirmó que era técnicamente viable la realización de primarias en enero de 2019, recomendando la adecuación de 20 artículos y las disposiciones transitorias del proyecto de Ley 1096. Sin embargo, en el mismo comunicado indicó que sería deseable una implementación progresiva, abriendo la opción a que sean las propias organizaciones políticas quienes definan su aplicación inmediata o, en su caso, en las elecciones de 2024 (De La Rivera, 2018). Posteriormente las primarias se oficializaron con

el establecimiento de sus fechas hito (TSE, 2018c). No obstante, la presidenta del TSE continuó ratificándose en su postura sobre la impertinencia del adelanto de las primarias (TSE, 2018d).

Otro de los grandes puntos de disidencia al interior de la Sala Plena del TSE fue la posibilidad de presentación de candidaturas únicas; se indicó que deberían existir al menos dos candidaturas por cada una de las fuerzas políticas para asegurar la democratización interna y que, además, debería abrirse a los no militantes la opción a realizar denuncias de inhabilitación de candidaturas (TSE, 2018e). Los opositores a las primarias de 2019 dentro del TSE no solo eran minoría, sino que vieron como el propio órgano había desconocido su competencia en asuntos electorales y era incapaz de cuestionar lo decidido por el Legislativo. Después de una serie de polémicas, el día 22 de octubre de 2018 la presidenta del TSE renunció, haciendo pública una carta de motivos para tal decisión. Indicó que su renuncia se debió a que la Sala Plena se encontraba estancada en la toma de decisiones en lo que concernía a los temas fundamentales de la institucionalidad del Órgano Electoral (TSE, 2018f).

La renuncia de la presidenta del TSE evidenció las presiones recibidas en relación al adelanto de las primarias para el 2019. Su renuncia se sumó a la del vicepresidente del TSE, realizada unas semanas antes, expresando estos motivos enteramente relacionados a su salud (TSE, 2018g). Meses después presentó también su renuncia otra vocal del TSE alegando la imposibilidad de ejercer sus funciones por desacuerdos éticos y democráticos al interior de la Sala Plena, pero lo más grave fue que denunció que el Legislativo impuso la realización de primarias en enero de 2019, que la norma se instrumentalizó para adelantar los tiempos sin que se hayan democratizado internamente los partidos y que los errores en el reglamento generaron la imposibilidad de la inscripción de más de una candidatura, aspectos en los cuales había mostrado su disidencia (ANF, 2019). Los tres vocales renunciantes habían expresado su desacuerdo al proceso de primarias reformado por el Legislativo (Aguilar, 2018).

Ante las declaraciones de la tercera autoridad electoral renunciante, la Presidenta del Senado manifestó la falsedad respecto a una presunta aceleración e imposición de primarias, haciendo alusión al trabajo previo del TSE sobre el tema y a las declaraciones de la Sala Plena en relación a su viabilidad técnica (Prensa Senado, 2019); a este punto la Presidenta del Senado desconoció lo evidente, que el Legislativo impuso la realización de primarias de 2019 contra el criterio técnico del TSE sin permitir que este participe en su debate. Pero aún más, negó aspectos importantes en los que el TSE aún mantenía disidencias en relación a la necesaria competitividad intrapartidaria y la posibilidad de realizar denuncias de inhabilitación por parte de no militantes. Precisamente, debido a la falta de competencia interna y el gasto insulso que representaba este acto, esta última autoridad electoral renunciante junto a otro de sus colegas habían solicitado la suspensión de las primarias por ser un “acto antieconómico” (Los Tiempos, 2018b).

La Ley 1096 estableció que los resultados de las primarias serían vinculantes y tendrían como causales cerradas y exclusivas de sustitución de candidatos: la muerte, enfermedad gravísima sobreviniente o incumplimiento de la Constitución o las leyes, sin contemplar siquiera la renuncia voluntaria (Art. 29.XII Ley 1096). El único momento posible de sustitución fue durante la inscripción de candidaturas (Art. 10 del Reglamento Específico “Elecciones Primarias de Candidaturas de los Binomios Presidenciales para las Elecciones Generales 2019”, en adelante el Reglamento Específico). El Legislativo y el TSE a través de la legislación y su reglamentación entorpecieron y burocratizaron la presentación de candidaturas. Tal como se había denunciado, la legislación benefició al oficialismo puesto que forzó la conformación temprana de binomios en un momento de gran debilidad de la oposición. Ello sumado al aparato institucional desarrollado durante tres gestiones consecutivas de gobierno, ponía en gran desventaja a la oposición (Zegada, 2019:158).

Las primarias consolidaron la potestad de nominación de candidatos de la cúpula partidaria. La introducción de un sistema de primarias fue únicamente para permitir una nueva candidatura de Morales. A pesar de que la Constitución permite únicamente dos mandatos, el MAS-IPSP aspiraba a que su candidato gobierne un cuarto mandato de forma consecutiva. El MAS-IPSP utilizó su mayoría en el Legislativo para intentar legitimar a Morales a través de la incorporación de primarias, a pesar de los resultados del Referendo de 2016. La funcionalidad de los poderes del Estado fue vital para que la normativa fuera aprobada y aplicada de acuerdo con las necesidades del MAS-IPSP.

### 3.2 Las Primarias Presidenciales en las elecciones anuladas de 2019

Las primarias se fijaron para el 27 de enero de 2019 (Resolución TSE-RSP No 0494/2018). Para este propósito, varios procesos como la actualización de los estatutos y registro de militancias quedaron suspendidos (Resolución TSE-RSP-ADM-No 0516/2018). Conforme habían advertido los renunciantes del TSE, tanto el espíritu de la norma como los errores en su reglamentación generaron incentivos para que todas las organizaciones políticas inscribiesen una única candidatura. En lugar de ser un proceso de democratización interna fue un acto de fortalecimiento de élites partidarias (Artículo 37.III Reglamento Específico). La interpretación restrictiva, que derivó en la imposibilidad de presentar demandas de inhabilitación por no militantes, se llevó a tal punto que inclusive se cerró a los propios militantes (Resolución TSE/RSP/JUR No 067/2018) con el evidente objetivo de evitar impedir la candidatura de Morales.

El deber del TSE era garantizar los derechos políticos de los militantes (Artículo 37.III Reglamento Específico), pero el proceso de nominación de candidaturas se caracterizó por preservar el autoritarismo partidario en la selección de sus candidatos. Los militantes no pudieron presentar candidaturas alternativas a las ya propuestas

por la cúpula. Pero también, el TSE se extralimitó en sus funciones al realizar de oficio una extensa fundamentación legitimando la postulación de Morales (Resolución TSE-RSP-ADMI No 0645/2018). En dicha resolución se refirieron todos los fundamentos expresados por el Tribunal Constitucional que dejaban inaplicable la propia Constitución y permitían la reelección presidencial indefinida (SCP 0084/2017).

La ausencia de competición en las primarias tuvo como resultado que los binomios presidenciables de las nueve organizaciones políticas resultasen confirmados; un proceso que, en la práctica, no se diferenció de una clásica designación realizada por las élites, dado que la ciudadanía no fue quien determinó las candidaturas (Buquet y Gallo, 2024:26). La consecuencia directa del intempestivo primer experimento de primarias fue el absentismo generalizado de los militantes, mayor a un 90% en las fuerzas opositoras y mayor al 50% en el oficialismo. La respuesta de la población fue un evidente rechazo hacia un proceso no competitivo que tenía como único objetivo la legitimación de la candidatura de Morales.

### 3.3 La supresión de primarias en las elecciones de 2020

La actuación parcializada a favor del oficialismo por parte del TSE generó un clima de amplia desconfianza, que llegó a su punto más alto el día de las elecciones con la paralización del Sistema de Transmisión de Resultados Electorales Parciales (TREP) al 83% por orden del TSE. Esta desatinada decisión provocó la renuncia del entonces vicepresidente del TSE (erbol, 2019), quien también había cuestionado las primarias en su momento (Los Tiempos, 2018a). Antes de la paralización del TREP los resultados mostraban una posible segunda vuelta y, después de su reanudación, reflejaban la victoria de Morales en primera vuelta.

Ello generó un gran desconcierto en la población, a pesar de que se intentó argumentar que el cómputo oficial nunca se paralizó (OEP, 2019). A partir de este hecho la Organización de Estados Americanos emitió un informe en el que observó diversas irregularidades que ponían en duda la integridad del proceso electoral (OEA, 2019). La población salió a manifestarse masivamente en las calles denunciando un fraude electoral que terminó provocando una crisis, la anulación de las elecciones (Ley No 1266) y la renuncia tanto del presidente Morales como de las principales autoridades oficialistas del ejecutivo y legislativo. En estas circunstancias, se generó una sucesión sui generis que abrió camino a una presidencia transitoria.

La historia contemporánea de Bolivia es un caso dramático de politización del Órgano Electoral, cuya prueba es la frecuente renuncia o remoción de autoridades electorales. Como se ha analizado, antes, durante y después del proceso de administración de primarias presidenciales tres de los siete miembros del TSE renunciaron, dos con denuncias claras de imposibilidad de mantener independencia e imparcialidad ante las presiones del Legislativo y Ejecutivo. Todos ellos habían mostrado su

rechazo a las condiciones para la realización de unas primarias forzadas a favor del oficialismo.

Después de la anulación de las elecciones generales de 2019 la mayor parte de los miembros del TSE que quedaban en ejercicio renunciaron y, el resto, fue destituido por el Legislativo ante el estallido popular y las graves irregularidades ocurridas durante las elecciones (Art. 4 Ley 1266). Todos ellos fueron investigados criminalmente por delitos electorales. Sin embargo, las denuncias de su actuación politizada a favor del oficialismo resultaban cuanto menos peculiares, sobre todo considerando el alto grado de politización de su designación. Dada la enorme desconfianza de la población hacia el Órgano Electoral se dispuso la renovación total de sus miembros para garantizar una nueva elección (Arts. 5-11 Ley 1266). Siete nuevos vocales del TSE fueron designados tal como establecía la norma: uno por la presidenta Transitoria —perteneciente a la oposición— y seis por el Legislativo que aún contaba con la mayoría del MAS-IPSP. La amplia participación internacional hizo posible que exista un acuerdo amplio para el nombramiento de los nuevos vocales del TSE (Unión Europea, 2020), aunque tampoco estuvo libre de politización.

La crisis política por la anulación del proceso electoral de 2019 y la imposibilidad de generar un vacío en el Ejecutivo y Legislativo, tuvo como consecuencia que el mandato de todas las autoridades fuese prorrogado de forma excepcional hasta las nuevas elecciones (Ley 1270). La interinidad de las autoridades de gobierno sumada a la inestabilidad política hacía urgente la convocatoria inmediata a elecciones. Tomando en cuenta que las primarias necesitaban de al menos 300 días a partir de su convocatoria, tal y como están configuradas en la norma electoral, se tomó la decisión de suspenderlas. Decisión que fue tomada por el Legislativo —dominado por el MAS-IPSP— y promulgada por el ejecutivo transitorio (Ley 1266 Disposición Final Tercera II), todo esto con carácter previo a la designación del TSE.

Los nuevos vocales electorales debieron cumplir todo lo establecido por la Ley 1266 para posibilitar la convocatoria a las elecciones de 2020. Cabe recalcar que dicha Ley contenía no solo aspectos relativos a la nueva conformación del Órgano Electoral, sino también aspectos referidos a la elección en sí misma. Resulta preocupante que se haya promulgado en estos extremos sin que existiese ningún miembro en activo del TSE. De esta manera, ante la no aplicación de las primarias, la nominación quedaba nuevamente regulada por los estatutos de cada una de las organizaciones políticas. La decisión de suprimir las primarias no tuvo ninguna repercusión. El TSE desde la designación del primero de sus miembros, casi inmediatamente, comunicó sin ninguna apreciación, análisis o crítica institucional que las primarias excepcionalmente no fuesen aplicables por decisión del Ejecutivo y Legislativo (eju, 2019).

El MAS-IPSP, que había sido el principal y único interesado en la incorporación de las primarias, por razones de practicidad y para superar lo más pronto posible al gobierno transitorio de oposición decidió, a través de su mayoría parlamentaria, suspenderlas. Morales se encontraba en el exilio y no era factible su postulación.

La población todavía estaba movilizada contra la reelección indefinida. Es así que las bases del partido —constituídas en el Pacto de Unidad y la dirección nacional del MAS-IPSP— decidieron en reunión de emergencia que el binomio presidencial estaría conformado por el excanciller Choquehuanca y el dirigente cocalero Rodríguez (Los Tiempos, 2020). Una pequeña comisión viajó al Argentina para comunicar a Morales la decisión sobre la dupla presidenciable, sin embargo, después de dos días de reuniones Morales decidió no aceptar esa decisión y designar a Arce y Choquehuanca como candidatos a presidente y vicepresidente respectivamente (Chuquimia, 2023).

La pandemia arremetió de improviso y los comicios se suspendieron hasta en tres oportunidades, fijándose finalmente para el 18 de octubre de 2020. Durante la pandemia el gobierno transitorio sufrió un gran desprestigio, arrastrando con él a toda la oposición al MAS-IPSP debido al mal manejo de la crisis sanitaria, pero sobre todo, a los actos de persecución política (Naciones Unidas, 2020; HRW, 2020). En estas circunstancias el binomio del MAS-IPSP, Arce/Choquehuanca, obtuvo la victoria en primera vuelta con el 55.11% de los votos, pero su representación en el Legislativo no alcanzó los dos tercios y, por lo tanto, se encontraba forzado a pactar con la oposición para legislar. Después de que fuese electo Arce en 2020 y el MAS-IPSP retornase al poder, los cargos criminales contra las exautoridades electorales implicadas en las irregularidades de 2019 fueron retirados y todos los casos cerrados, sin que nadie haya sido ni siquiera administrativamente responsable por el mal manejo electoral (Resolución FDLP/WEAL/S – N° 326/2021).

#### **4. 2025: Primarias suspendidas, sin pesos ni contrapesos**

Hasta el 2019 Bolivia tenía un contexto político de partido hegemónico, en el que prevalecía la expulsión sistemática de partidos alrededor del MAS-IPSP. Las primarias, se presentaban como un obstáculo para la oposición, puesto que los permanentemente nuevos partidos y alianzas debían organizarse de forma apresurada y muy temprana. Ello daba grandes ventajas a un partido tan consolidado como el MAS-IPSP. No obstante, después de los resultados de las elecciones de 2020, el MAS-IPSP perdió su poderío absoluto en el Legislativo y se encontraba fragmentado ante la presencia de dos líderes que competían entre sí: Morales como presidente (hasta ese entonces en disputa) del MAS-IPSP y Arce como presidente electo de Bolivia. Las primarias se convirtieron en un importante instrumento de conflicto dentro del partido oficialista. Dado que la norma plantea un poder autoritario desde la cúpula partidaria durante el proceso de primarias, se analizan a continuación las dos acciones que requirió el ejecutivo de turno para intentar conseguir su nominación, o en su caso, una nominación afín en lugar de Morales: Primera y más importante, controlar o arrebatarse a Morales la presidencia del MAS-IPSP; y segunda, cambiar la normativa de primarias ya sea para forzar la presentación de más de una



candidatura interna o para suspender su tránsito para las elecciones de 2025. En ambos casos, tanto el Tribunal Constitucional como el TSE fueron utilizados instrumentalmente por el oficialismo.

#### 4.1 Las cuestiones “administrativas” previas

Después de la realización de las elecciones generales de 2020, las organizaciones políticas continuaron con el proceso de actualización de estatutos y directivas. Dicho proceso comenzó en 2018 pero, tuvo que ser interrumpido a la luz del adelanto de las primarias de 2019 (Disp. Trans. Ter. Ley 1096). El 30 de abril de 2024, por sexta vez consecutiva, se ampliaron los plazos para tal fin, puesto que cinco de las once organizaciones políticas todavía no habían cumplido con su adecuación a la Ley 1096 (Resolución TSE-RSP-ADM No 0167/2024). Si bien todas ellas habían cumplido o estaban encaminadas a cumplir con la adecuación de sus estatutos e incluido en ellos a las primarias, cinco de ellas aún no habían cumplido con la elección de sus nuevas directivas.

En sus estatutos, el MAS-IPSP incluyó lineamientos y requisitos para la nominación de sus binomios a las primarias, recalcando que los nombres siempre debían salir del consenso de su Ampliado Nacional (Art. 63 y 64 Estatuto MAS-IPSP 2021); la normativa interna sugiere que el partido continúa reteniendo el máximo poder en la cúpula en cualquier cuestión relacionada a la nominación de binomios, los cuales debían ser militantes con más de diez años de antigüedad dentro del partido. Las demás organizaciones políticas regularon las primarias de manera muy general, ya sea incluyéndolas como una forma más de nominación (Art. 46 Estatuto UN 2022) o recalcando que únicamente la cúpula puede ordenar al delegado la inscripción de los binomios a las primarias (Art. 129 Estatuto Demócratas 2022).

De entre las once organizaciones políticas de alcance nacional el MAS-IPSP ostentaba, antes de las elecciones de 2025, el mayor número de militantes vigentes con un total de 1.037.484, seguido por los DEMÓCRATAS con 241.709 militantes vigentes (TSE 2023). Ello mostraba la enorme fortaleza del partido oficialista. El sistema político en Bolivia giraba alrededor del MAS-IPSP, ninguno de los otros partidos había podido generar ni la estabilidad ni la fuerza necesarias para asegurar su pervivencia dentro de él. Esto explicaba también que el MAS-IPSP haya sido el único partido que haya medianamente intentado incluir a las primarias en su normativa, puesto que tenía la certeza de una estructura lo suficientemente sólida como para transitar por ellas y salir indemne.

En el marco de las elecciones subnacionales el presidente del Senado, Rodríguez, indicó que sería deseable promover elecciones primarias dentro del MAS-IPSP en sus niveles subnacionales, puesto que hubo diversos enfrentamientos entre candidatos a nivel local por causa de las nominaciones, pero había observado una buena experiencia con la realización de unas precarias primarias en el municipio de Entre

Ríos de Cochabamba (Prensa Senado, 2020). No obstante, la idea de unas primarias competitivas estaba únicamente dirigida al ámbito subnacional. Todavía en 2023 no se llegaba a cuestionar a la figura de Morales como el candidato presidencial natural del MAS-IPSP, siendo así proclamado en varios eventos públicos (Quiroz, 2023). Se entendía a Arce, el presidente de gobierno, como un accidente político derivado de la crisis de 2019. Había en el partido un supuesto pacto —incumplido—, de no hablar sobre la candidatura presidencial sino hasta 2024 (Pese al pacto, 2023).

Cinco de las once fuerzas políticas nacionales no habían actualizado la elección de sus directivas. Este era un requisito infranqueable en el marco de la adecuación de los partidos a la Ley 1096 bajo sanción de pérdida de personería. Esta situación se volvió especialmente compleja para el MAS-IPSP puesto que, como se ha indicado, existía un grave conflicto de poder entre el presidente del MAS-IPSP y el presidente del Estado, al que eventualmente se sumaría el presidente del Senado. Todos deseaban ser candidatos presidenciales por encima del otro (Molina, 2023). La elección de la directiva fue vital, puesto que mientras Morales buscaba ser reelecto como presidente del partido, Arce deseaba colocar una figura favorable a él en dicha posición. Dado que la normativa de primarias otorga todo el poder a la cúpula partidaria a través de su delegado, la pelea por la nominación tiene como primer escenario la elección de directiva partidaria. Tanto Morales como Arce han organizado congresos separados para la elección de la nueva directiva.

## 4.2 La pelea por el partido

El MAS-IPSP ha modulado e implementado la normativa electoral y, con ello, todo lo referente a las primarias mientras gozaba de una mayoría parlamentaria. Después de las elecciones generales de 2020 y al no contar con la mayoría suficiente para legislar sin la oposición, el MAS-IPSP se enfrentaba a un serio problema que podía acarrear inclusive la pérdida de su personería. Dado que era la única organización política con representación en todo el territorio boliviano, contaba con el mayor número de militantes y todavía controla a los Poderes Electoral y Judicial, resulta necesario reflexionar sobre su impacto en las primarias.

Las primarias tienen el principal efecto de ratificar a la élite partidaria, puesto que la facción ganadora puede asfixiar a la perdedora al quitarle los beneficios utilizados para el clientelismo (Slough et al., 2020:1444). La pelea Morales vs. Arce por el poder también devela el juego político al que se somete el Tribunal Constitucional. El periodo de seis años de mandato sin posibilidad de reelección del Tribunal Constitucional expiró en diciembre de 2023. A pesar de que sus magistrados fueron producto de un proceso de selección enteramente controlado por la facción de Morales, estos se autoprorrogaron indefinidamente bajo la aquiescencia del presidente Arce (DCP 0049/2023). Morales había denunciado que Arce se encontraba

obstaculizando el proceso de renovación de magistrados del Constitucional precisamente para comprometerlos a coadyuvarle a retener el poder (Evo dice, 2023).

No resulta extraño que el Judicial haya ordenado la suspensión del Ampliado de la facción de Morales destinado a la elección de nueva directiva que había sido previamente autorizado por el TSE (TSE-RSP-ADM No 0237/2023). Sin embargo, dado que la decisión no fue formalmente notificada, el Ampliado se realizó y por unanimidad ratificó a Morales como presidente del partido. El TSE, por su parte anuló la ratificación de Morales, ordenando una nueva elección (TSE-RSP-ADM No 344/2023), a su vez, la Sala de Garantías Constitucionales de Ivirgarzama dejó sin efecto dicha anulación. Esta pelea dio lugar a que el TSE, siguiendo lo ordenado por una Sala Constitucional (SCP No 273/2023), rechazara la solicitud de observación de elección de la directiva y ordenara al MAS-IPSP convocar a un nuevo Ampliado en consenso con las organizaciones sociales (TSE-PSP-ADM No 141/2024). Esto resultó problemático porque las organizaciones sociales afines al MAS-IPSP se dividieron y generaron organizaciones paralelas, unas afines a Arce y otras a Morales, con lo cual no resultaba claro cuál de ellas debía ser convocada.

Son sistemáticas las injerencias del Tribunal Constitucional sobre la jurisdicción del TSE. No basta sino recordar la habilitación de Morales a un —inconstitucional— tercer mandato consecutivo (DC 0003/2013), la decisión de permitir la reelección presidencial indefinida (SCP 0084/2017) (véase Viciano y Moreno, 2018:185-187), la supresión de la obligación a renunciar para ser candidato a cargos de elección (SCP 0032/2019) o, inclusive, la interpretación del requisito de residencia permanente de dos años para candidatear (SCP 0009/2022). Todas estas decisiones debieron ser resueltas por el TSE, quien es el que ostenta la jurisdicción electoral.

La pelea por controlar el Poder Electoral se agudizó inmediatamente después de que Arce fuera posesionado como presidente. El presidente Arce destituyó por decreto —inconstitucionalmente— a los miembros de los Tribunales Electorales Departamentales que fueron designados por la presidenta Transitoria, quienes habían sido ratificados y posesionados previamente por un legislativo dominado por el MAS-IPSP. Dichos decretos establecían textualmente que los nuevos miembros respondían al presidente Arce en capacidad de su personal de confianza, violando la independencia del Órgano Electoral.

A lo largo del mandato del TSE originalmente conformado para el periodo 2019-2025 renunciaron cuatro vocales. Además, el precedente de destitución por decreto se utilizó para inclusive destituir a la autoridad del TSE designada por el propio Arce, después de que esta haya indicado que el congreso del MAS-IPSP no podía ser convocado por otro que no sea Morales, como legítimo presidente del partido (ANF, 2023). El nuevo vocal entrante del TSE designado por Arce había sido anteriormente procesado por delitos electorales relacionados a las elecciones anuladas de 2019. Después de completar las vacantes por destitución y renuncia quedó claro que el Órgano Electoral se encontraba subordinado a la autoridad de Arce.

La división interna del MAS-IPSP ha derivado en la realización de congresos paralelos para elegir directiva en las alas Arcista y Evista, ambos eventos fueron rechazados por el TSE. Las primarias resultaban desventajosas para Arce puesto que este no tenía el control sobre la directiva del partido del cual Morales era aún presidente. El TSE promovió un polémico encuentro multipartidario, al que se había visto obligado a invitar a Morales. De forma inesperada invitó a los dirigentes sociales de la facción de Arce, en un intento quizá de darle mayor fuerza a éste. Todos los participantes, menos Morales, acordaron no realizar primarias. Posteriormente, el Legislativo aprobó la Ley 1578, promulgada el 19 de agosto de 2024, que establecía la no realización de primarias para las elecciones generales de 2025.

El Tribunal Constitucional autoprorrogado y supuestamente controlado por el presidente Arce, reconoció a Grover García como presidente del MAS-IPSP (SCP 0776/2024), despojando de esta condición a Morales. El TSE por primera vez en su historia reconoció una directiva partidaria forzado por el mandato del Tribunal Constitucional. En manos de la facción Arcista, ante la crisis económica que hacían imposible la repostulación del propio Arce, se nominó a Del Castillo, hasta ese entonces ministro de gobierno, como candidato a la presidencia por el MAS-IPSP, que alcanzó el 3% de la votación en las elecciones de 2025. Evo Morales no pudo conseguir ninguna organización política que lo respaldara como candidato. El presidente del Senado, Rodríguez, también oficializó su candidatura presidencial fracasando estrepitosamente en la votación alcanzando menos del 9% de los votos. Abriéndose paso, una segunda vuelta entre partidos opositores al MAS-IPSP. Todo ello, configura un nuevo escenario político en Bolivia, ante el quiebre no solo del partido oficialista, sino también de las funciones de control y sanción del TSE.

## 5. Conclusiones

El Órgano Electoral introdujo el proceso de primarias y planteó su realización para las elecciones de 2024. Ello no era suficiente para el MAS-IPSP y estableció su aplicación inmediata para las elecciones de 2019. Se requería urgentemente la generación de la ficción del apoyo popular para la cuarta nominación consecutiva de Morales y así, paralelamente, apaciguar las protestas en torno a la vulneración de lo decidido por el Referendo de 2016 en contra de la reelección indefinida.

Las primarias presidenciales en Bolivia no se configuraron como un mecanismo competitivo, sino simplemente confirmatorio de binomios propuestos por la cúpula. Es, en todos los casos, la dirección de los partidos quien tiene la última palabra a la hora de la inscripción de binomios para las primarias, configurándose un escenario de dictadura partidista sin que los militantes tengan ningún poder de oposición interna. Los resultados de las primarias de 2019 muestran, en el absentismo generalizado,

inconformidad frente a un proceso forzado y confeccionado a la medida del partido oficialista.

En un contexto de partido hegemónico, con expulsión constante de fuerzas políticas alrededor del MAS-IPSP las primarias presidenciales constituyeron un obstáculo para la oposición. Sin embargo, dada la fragmentación interna del MAS-IPSP las primarias se tornaron un instrumento de conflicto dentro del partido. Dado que la regulación de primarias entrega el poder a la cúpula, la pelea del MAS-IPSP no se realizó en estas, que fueron nuevamente suspendidas de cara a las elecciones de 2025, sino que se desencadenó en el proceso de elección de su directiva. El conflicto por el control del partido ha sido dirimido por un Poder Judicial corrupto, parcializado y sin legitimidad. En manos de la nueva directiva, arrebatada a Morales, la inscripción del binomio presidenciable se realizó sin competencia interna y ante la imposibilidad de sostener la propia figura de Arce, su ministro de gobierno fue el nominado. La pelea por la nominación del candidato presidencial terminó destruyendo al oficialismo. Es así que, el ejercicio mostrado en la aplicación de las primarias no ha supuesto ningún grado de democratización interna y, por su inutilidad, ha recibido el rechazo de la población. Ello constituye el fracaso del Poder Electoral como cuarto Poder del Estado sin capacidad alguna para fungir como la Tercera Dimensión de la Rendición de Cuentas.

## Referencias

- Ackerman, B. (2000). The New Separation of Powers. *Harvard Law Review*, 113(3): 633-729.
- Aguilar, W. (2018). “Renuncia de Katia Uriona deja más sombras en el TSE y las primarias”. *Los Tiempos*, 23 de octubre. <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20181023/renuncia-katia-uriona-deja-mas-sombras-tse-primarias>
- ANF (2019, enero). *Vocal Sandoval presenta renuncia irrevocable por «desacuerdos éticos y democráticos*. <https://www.noticiasfides.com/nacional/politica/dunia-sandoval-presenta-su-renuncia-irrevocable-al-cargo-de-vocal-del-tribunal-supremo-electoral-394740>
- ANF (2023, noviembre). *Vocal dice que el TSE aún reconoce a Evo como presidente del MAS porque fue electo el 2017*. <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20231101/vocal-dice-que-tse-aun-reconoce-evo-como-presidente-del-mas-porque-fue>
- Barrientos del Monte, F. (2010). Confianza en las Elecciones y el Rol de los Órganos Electorales en América Latina. *Derecho Electoral*, 10: 1-35.
- Buquet, D. y Gallo A. (2024). Primarias Abiertas Y simultáneas En América Latina. Una Propuesta Preliminar Para Su Estudio Comparativo. *Colombia Internacional*, 118: 3-32. <https://doi.org/10.7440/colombiaint118.2024.01>.
- Calabresi, S. y Kyle B. (2010). Is the separation of powers exportable?. *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 33(1): 5-16.
- Carroll, R. y M. Shugart. (2007). Neo-Madisonian Theory and Latin American Institutions. En G. Munck (ed.). *Regimes and Democracy in Latin America*. Oxford University Press.
- Chuquimia, M. (2023, agosto). *El vicepresidente del MAS reclamó a todas las autoridades electas por lealtad partidaria, y dijo que fueron electos por la sigla, no por sus méritos*. [https://eldeber.com.bo/pais/revelan-que-evo-designo-a-arce-como-candidato-presidencial-y-no-fue-durante-una-reunion-partidaria\\_335019](https://eldeber.com.bo/pais/revelan-que-evo-designo-a-arce-como-candidato-presidencial-y-no-fue-durante-una-reunion-partidaria_335019)
- Cuiza, P. (2018, agosto). *El TSE observa el plazo para organizar las elecciones primarias en proyecto de ley*. <https://www.la-razon.com/nacional/2018/08/23/tse-observa-el-plazo-para-organizar-las-elecciones-primarias-en-proyecto-de-ley/>
- De La Rivera, N. (2018, agosto). *El TSE concluye que es viable realizar las primarias en enero de 2019*. <https://sineisen.tribunal-electoral.gob.pa/portal/article?articleId=36927>
- Diamond, L., Schedler A. y M. Plattner. (1999). Introduction. En A. Schedler, L. Diamond y M. Plattner (Eds.). *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. London: Lynne Rienner.

- Eisenstadt, S. (2002). *Paradoxes of Democracy: Fragility, Continuity, and Change*. Johns Hopkins University Press.
- Eju (2019, noviembre). *Vocal Romero: No habrá primarias para las próximas elecciones generales de Bolivia*. <https://eju.tv/2019/11/vocal-romero-no-habra-primarias-para-las-proximas-elecciones-generales-de-bolivia/>
- Erbol (2019, octubre). *Bolivia está primero: Renuncia Antonio Costas al TSE y dice que el proceso electoral quedó desacreditado*. <https://erbol.com.bo/nacional/renuncia-antonio-costas-al-tse-y-dice-que-el-proceso-electoral-quedo-desacreditado>
- Ervin, S. 1970. Separation of Powers: Judicial independence. *Law and Contemporary Problems*, 108-127.
- “Evo dice que Gobierno prometió ampliar la gestión de magistrados a cambio de inhabilitarlo el 2025”. (2023, junio). <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20230625/evo-dice-que-gobierno-prometio-ampliar-gestion-magistrados-cambio>
- Ginsburg, T., Cheibub J. y Z. Elkins. (2013). Beyond Presidentialism and Parliamentarism. *Coase Sandor Institute for Law & Economics, Working Papers*, 668, University of Chicago.
- HRW (2020, septiembre). *La justicia como arma. Persecución política en Bolivia*. <https://www.hrw.org/es/report/2020/09/11/la-justicia-como-arma/persecucion-politica-en-bolivia>
- Lazarte, J. (2008). Reforma Electoral en Bolivia. En D. Zovatto y J. Orozco Henríquez (Coords.). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, 418. pp. 265-314.
- Lembke, M. y Vargas Gamboa, N. (2024). Pesos y contrapesos: órganos electorales como la tercera dimensión de la rendición de cuentas en América Latina. *Revista Uruguaya De Ciencia Política*, 33. <https://doi.org/10.26851/RUCP.33.13>
- Linz, J. (1990). The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, 1(1): 51-69.
- Los Tiempos (2018a, agosto). *Uriona niega supuesta llamada de Barón para coordinación de Ley de Organizaciones Políticas*. <https://m.lostiempos.com/actualidad/pais/20180827/uriona-niega-supuesta-llamada-baron-coordinacion-ley-organizaciones>
- Los Tiempos (2018b, diciembre). *Vocales Sandoval y Costas piden suspensión de elecciones primarias*. <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20181219/vocales-sandoval-costas-piden-suspension-elecciones-primarias>
- Los Tiempos (2020, enero). *El MAS se decide por Choquehuanca y Andrónico para las elecciones de mayo*. <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20200117/mas-se-decide-choquehuanca-andronico-elecciones-mayo>

- Mainwaring, S. (2003). Introduction: Democratic Accountability in Latin America. En S. Mainwaring y C. Welna (Eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press.
- Mayorga, F. (2020). Referéndum constitucional en Bolivia. En F. Tuesta Soldevilla y Y. Welp (Coords.). *El diablo está en los detalles: referéndum y poder político en América Latina*. Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú: 159-185.
- Melo, M. (2009). Strong Presidents, Robust Democracies? Separation of Powers and Rule of Law in Latin America. *Brazilian political science review*, 4. Rio de Janeiro.
- Molina, F. (2023, marzo). *Bolivia sufre el divorcio político entre Luis Arce y Evo Morales*. <https://elpais.com/internacional/2023-03-07/bolivia-sufre-el-divorcio-politico-entre-luis-arce-y-evo-morales.html>
- Montesquieu (Baron de). (1899). Thomas Nugent (Trans.) *The Spirit of Laws*, 2 Vols. New York: The Colonial Press.
- Naciones Unidas (2020). *La Situación de los Derechos Humanos tras las Elecciones Generales del 20 de Octubre de 2019 en Bolivia*. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/BO/OACNUDH-Informe-Bolivia-SP.pdf>
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1): 55-69.
- OEA (2019). *Análisis de integridad electoral, elecciones generales en el Estado Plurinacional de Bolivia, 20 de octubre de 2019*. Informe final. [https://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/0.1%20Informe%20Final%20-%20Analisis%20de%20Integridad%20Electoral%20Bolivia%202019%20\(OSG\).pdf](https://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/0.1%20Informe%20Final%20-%20Analisis%20de%20Integridad%20Electoral%20Bolivia%202019%20(OSG).pdf)
- OEP (2019, octubre). *Comunicado sobre el Sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP)*. <https://www.oep.org.bo/institucional-institucional/comunicado-trep/?highlight=trep>
- OEP y PNUD (2010). *Atlas electoral de Bolivia: elecciones generales 1979- 2009*, Asamblea Constituyente 2006. T. I. La Paz.
- Orozco Henríquez, J. (2006). The Mexican System of Electoral Conflict Resolution in Comparative Perspective. *Taiwan Journal of Democracy*, 2 (1): 51-60.
- Pal, M. (2016). Electoral Management Bodies as a Fourth Branch of Government. *Review of Constitutional Studies*, 21(1): 85-114.
- Pastor, R. (1999). The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for policy and research. *Democratization*, 6(4): 1-27.
- Pese al pacto de no ataque, el MAS muestra cartas de Evo y Arce para las elecciones primarias*. (2022, abril). [https://eldeber.com.bo/pais/pese-al-pacto-de-no-ataque-el-mas-muestra-cartas-de-evo-y-arce-para-las-elecciones-primarias\\_321471](https://eldeber.com.bo/pais/pese-al-pacto-de-no-ataque-el-mas-muestra-cartas-de-evo-y-arce-para-las-elecciones-primarias_321471)



- Plattner, M. (1999). Traditions of Accountability. En A. Schedler, L. Diamond y M. F. Plattner (eds). *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner: London.
- Prensa Senado (2019, enero). *TSE mantiene su institucionalidad pese a la renuncia de la vocal Dunia Sandoval*. <https://web.senado.gob.bo/prensa/noticias/tse-mantiene-su-institucionalidad-pese-la-renuncia-de-la-vocal-dunia-sandoval>
- Prensa Senado (2020, diciembre). *Presidente del Senado sugiere elecciones primarias al interior del MAS para futuras elecciones*. <https://web.senado.gob.bo/prensa/noticias/presidente-del-senado-sugiere-elecciones-primarias-al-interior-del-mas-para-futuras>
- Quiroz Terán, M. (2023, junio). *La crisis en el MAS ya apunta a la pugna preelectoral; Evo va y Arce no lo descarta*. [https://eldeber.com.bo/pais/la-crisis-en-el-mas-ya-apunta-a-la-pugna-preelectoral-evo-va-y-arce-no-lo-descarta\\_329661](https://eldeber.com.bo/pais/la-crisis-en-el-mas-ya-apunta-a-la-pugna-preelectoral-evo-va-y-arce-no-lo-descarta_329661)
- Red Innovación (2018, agosto). *Diputados se abren a modificar los plazos de las elecciones primarias*. <https://redinnovacion.org/articulo/diputados-se-abren-modificar-los-plazos-de-las-elecciones-primarias>
- Salazar Lohman, H. (2019). Bolivia: la polarización electoral y lo que (no) está en juego, análisis y debate. Fundación Rosa Luxemburg No 6.
- Sánchez, C. (2018, agosto). *El TSE cuestiona los plazos establecidos para las Elecciones Primarias y pide un reglamento especial*. <https://www.oxigeno.bo/pol%C3%ADtica/31806>
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. En A. Schedler, L. Diamond y M. F. Plattner (eds). *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner: London.
- Slough, T.; York, E. and Ting M. (2020). A Dynamic Model of Primaries. *The Journal of Politics*, 82 (4): 1443-1457. <https://doi.org/10.1086/708505>
- TSE (2018a, agosto) *Comunicado*. <https://x.com/TSEBolivia/status/1032759979625861120>
- TSE (2018b., agosto). *Presidenta del TSE aclara que no habló con el Senador Barón*, <https://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/la-presidenta-del-tse-aclara-que-no-hablo-con-el-senador-baron/>
- TSE (2018c, septiembre) *Comunicado*. <https://x.com/TSEBolivia/status/1040630370939691009/photo/1>
- TSE (2018d, septiembre) *La presidenta del TSE, Katia Uriona, ratifica su disidencia con el Reglamento para las Elecciones Primarias*. <https://www.oep.org.bo/institucional-institucional/la-presidenta-del-tse-katia-uriona-ratifica-su-disidencia-con-el-reglamento-para-las-elecciones-primarias/>

- TSE (2018e, octubre). *Disidencias en el Reglamento de Elecciones Primarias*. <https://www.oep.org.bo/institucional-institucional/disidencias-en-el-reglamento-de-elecciones-primarias/?highlight=elecciones%20primarias>
- TSE (2018f, octubre). *TSE: Katia Uriona Gamarra, presenta su renuncia. La misma ha sido presentada hoy lunes 22 de octubre a la Asamblea Legislativa Plurinacional*. <https://www.oep.org.bo/institucional-institucional/tse-katia-uriona-gamarra-presenta-su-renuncia-la-misma-ha-sido-presentada-hoy-lunes-22-de-octubre-a-la-asamblea-legislativa-plurinacional/>
- TSE (2018g, octubre). *Aquejado por una enfermedad, Vocal Exeni renuncia al TSE*. <https://www.oep.org.bo/institucional-institucional/aquejado-por-una-enfermedad-vocal-exeni-renuncia-al-tse/>
- TSE (2023, septiembre). *Reporte de Organizaciones Políticas y Militantes de Alcance Nacional*. [https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2023/10/Reporte\\_Militantes\\_OOPP\\_01\\_09\\_2023.pdf](https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2023/10/Reporte_Militantes_OOPP_01_09_2023.pdf)
- Unión Europea (2020). *Bolivia 2020, Informe Final – Elecciones Generales, Misión Reforzada de Expertos Electorales*. [https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/11/EU\\_Informe\\_Final\\_EG\\_2020.pdf](https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/11/EU_Informe_Final_EG_2020.pdf)
- Zegada Claire, M. (2019). El escenario boliviano en 2018: estabilidad económica e incertidumbre institucional. *Revista de Ciencia Política*, 39 (2): 147-164. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2019000200147>

# DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS LATINOAMERICANOS: UNA MEDICIÓN A PARTIR DE SUS ESTATUTOS

**Soraia Marcelino Vieira<sup>1</sup>**

soraiamv@id.uff.br

Universidad Federal Fluminense

**Juan Vicente Bachiller Cabria<sup>2</sup>**

bachiller\_juan@id.uff.br

Universidad Federal Fluminense

Este artículo analiza la democracia interna de los partidos políticos latinoamericanos a partir del estudio de sus estatutos y páginas web oficiales. Se construye un índice multidimensional inspirado en el proyecto +Democracia, que contempla cinco dimensiones: organización interna, sistema de selección de candidatos, derechos de los afiliados, transparencia informativa y códigos éticos. El análisis de 125 partidos en 16 países revela que, aunque la mayoría regula aspectos básicos de organización y derechos de los afiliados, existen importantes carencias en la publicidad de códigos éticos y en los mecanismos de selección de candidatos. Los resultados muestran que la democracia interna sigue siendo un desafío para las organizaciones partidarias de la región, lo que repercute directamente en la calidad de los sistemas democráticos latinoamericanos.

**Palabras clave:** *Democracia interna; Partidos políticos latinoamericanos; Estatutos partidarios; Transparencia organizacional; Selección de candidatos.*

---

<sup>1</sup> Profesora de la Universidad Federal Fluminense. Doctora en Ciencia Política por el Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ), con Maestría en Ciencia Política por la Universidade Federal Fluminense. Actúa en el grado en Políticas Públicas y en el Pos Grado en Ciencia Política. Sus áreas de interés son partidos políticos, elecciones, instituciones políticas y políticas públicas. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6921-888X>

<sup>2</sup> Profesor de la Universidad Federal Fluminense. Doctor en Ciencia Política y Maestría en Historia por la Universidad de Salamanca. Actúa en el grado en Políticas. Sus áreas de interés instituciones políticas, políticas públicas, administración pública y economía política. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0639-2434>

## *INTRAPARTY DEMOCRACY IN LATIN AMERICAN POLITICAL PARTIES: A MEASUREMENT BASED ON THEIR STATUTES*

This paper examines the internal democracy of Latin American political parties through the analysis of their statutes and official websites. A multidimensional index, based on the +Democracy project, was developed to assess five dimensions: internal organization, candidate selection systems, members' rights, transparency, and ethical codes. The study covers 125 parties across 16 countries, highlighting that while most parties regulate internal organization and members' rights, significant gaps remain regarding ethical codes and candidate selection procedures. Findings suggest that internal democracy continues to be a major challenge for Latin American parties, with direct implications for the overall quality of democratic regimes in the region.

**Keywords:** *Internal democracy; Latin American political parties; Party statutes; Organizational transparency; Candidate selection.*

## 1. Introducción

Los partidos políticos son elementos indispensables para el funcionamiento de la moderna democracia, conocida como “democracia de partidos”. Sin embargo, aun siendo reconocidos y regulados por el ordenamiento jurídico su propia naturaleza crea grandes desafíos para el correcto funcionamiento democrático. En ocasiones, los partidos pueden actuar diluyendo el vínculo entre ciudadanos y representantes, con comportamientos como la captura de las instituciones, la corrupción o el nepotismo.

Considerando la importancia de la organización interna y que la distribución de poder ocurre de forma diferente dentro de las distintas agrupaciones, este trabajo pretende entender mejor el funcionamiento de los partidos políticos latinoamericanos. Para ello se evaluará su democracia interna, elemento relevante para comprender la forma en que estos cumplen su función representativa.

Aunque no sean un poder público constituido, su funcionamiento de puertas hacia dentro tiene consecuencias directas en la calidad institucional, fenómeno que ha estimulado los debates en torno a su democracia interna. Existen numerosos desafíos para que esta democracia interna opere de forma efectiva, como la resistencia del *establishment*, el desconocimiento de sus derechos por parte de los miembros, las barreras institucionales, la insuficiente regulación estatal, o la propia competición política, que penaliza a las organizaciones poco cohesionadas. Esto a su vez fomenta que los partidos sean poco transparentes, lo que limita las fuentes para analizar empíricamente su calidad democrática.

Actualmente, el análisis de la democracia interna de los partidos políticos se ha desarrollado a través de un conjunto de estudios que buscan operacionalizar el concepto, enfatizando su naturaleza multidimensional. Estas operacionalizaciones han servido para comparaciones internacionales (Hermel y Janda 1994, Rahat y Shapira 2016, Vom dem Berge y Poguntke 2017, Bolin et al. 2017, Poguntke y Scarrow 2020), o para establecer clasificaciones a partir del universo de partidos de un único país (+Democracia 2015, 2017, Salgado 2020, Espejel 2023).

En este contexto se considera que existen todavía carencias en el análisis comparado de la democracia interna de los partidos políticos de América Latina, y que intentar superarlas sería esencial tanto para el desarrollo del propio campo de estudio como para entender la relación entre el funcionamiento del sistema de partidos y la calidad democrática en la región. Aunque algunos estudios como los de Freidenberg y Levinsky (2007) hayan abordado el tema al hablar de la organización informal de los partidos, y el trabajo de Martínez y Sánchez (2018) haya elaborado un primer índice de democracia interna de estos, ningún trabajo ha utilizado el análisis de contenido de los estatutos como método de estudio.

El objetivo de esta investigación es clasificar los partidos de América Latina según su democracia interna, a partir de criterios basados en el índice del Proyecto +Democracia. Éste mide la calidad democrática de los partidos políticos en una escala de 0 a 10, a partir del análisis de 5 dimensiones, constituidas por 41 variables, ponderadas de acuerdo con su peso dentro de cada dimensión (+Democracia 2015, 2017). Más específicamente, este trabajo pretende analizar cinco dimensiones, a partir de las informaciones contenidas en el estatuto y la página web de cada partido: a) funcionamiento interno, b) sistema de elección de candidatos a cargos públicos, c) derechos de los afiliados y su protección, d) información de los partidos a los ciudadanos, e) publicidad de los códigos éticos.

De esta forma, este artículo trabaja con la hipótesis de que existen variaciones significativas en los niveles de democracia interna de los partidos políticos. Esta diferencia puede ser analizada de forma más efectiva a través del análisis de contenido de sus estatutos y páginas web, que capturan la presencia e intensidad de las cinco dimensiones que componen el fenómeno, señaladas en el párrafo anterior.

En esta investigación se utiliza el análisis de contenido de los estatutos y las páginas web de los partidos para construir el índice de democracia interna de los partidos. Aun aceptando que las relaciones informales ejercen gran influencia en la vida del partido (Freidenberg y Levitsky 2007), se considera que los estatutos son una importante declaración acerca del compromiso de los partidos, actuando como un indicador relevante de su grado de democratización.

Este trabajo presenta una perspectiva exploratoria y descriptiva. En esta etapa de la investigación se buscó clasificar a los partidos e identificar cuan democráticos pueden ser a partir de las cinco dimensiones previamente descritas. Para este análisis se utilizaron los estatutos y las informaciones disponibles en las páginas web de los partidos con representación en las Cámaras de Diputados en las elecciones realizadas entre los años de 2018 a 2020. Para eso, el artículo está organizado en tres partes, además de esta introducción y las conclusiones. En el primer apartado, de carácter teórico, se abordan los principales conceptos y la revisión de la literatura. En el siguiente son presentados los fundamentos metodológicos de la investigación, con su aplicación al objeto de estudio específico. El tercer apartado muestra los principales resultados y su discusión. Por último, son presentadas las consideraciones finales.

## **2. Democracia interna de los partidos: por qué y cómo estudiar**

Los partidos políticos asumen funciones vitales para la democracia, haciendo operativo el sistema político, además de entrelazar sociedad y Estado. Su papel va más allá de ganar elecciones, siendo fundamentales para definir políticas, articular y representar

intereses, movilizar y ejercer la socialización política, reclutar élites y formar gobiernos (Diamond y Ghunter 2001, Montero et al 2007). A pesar de sus diferentes funciones, los partidos pueden priorizar unas en detrimento de otras, y al hacerlo presentar características convergentes o divergentes de acuerdo con su estructura (Ware 1995).

Cuando se aborda la relación entre democracia y partidos es importante considerar las estructuras internas (Gunther y Diamond 2002). Desde el estudio inicial de Robert Michels (1979 [1915]) especialistas en la materia vienen debatiendo como estos actores políticos operan internamente, y como esto afecta al orden democrático. Aunque son considerados “la llave institucional para el funcionamiento de las democracias” (Cross y Katz 2013), la falta de estudio de las relaciones políticas internas dificulta entender de forma más amplia, no solo su funcionamiento, sino también su relación con la política y la sociedad (Alcántara y Freidenberg 2002).

De acuerdo con Gunther y Diamond (2001), el desarrollo de estudios acerca de los partidos fue ganando en complejidad, principalmente en lo que respecta a su papel como estructuras de intermediación entre el Estado y los ciudadanos. El análisis del nivel de democracia interna de estas organizaciones es una propuesta alentadora en lo relativo a la comprensión de su funcionamiento, y a su capacidad de articulación con la sociedad y el sistema político.

En el actual contexto en que la legitimidad de estos actores viene siendo cuestionada es necesario comprender cómo los distintos partidos utilizan y distribuyen recursos entre sus miembros, cómo están organizados internamente, o cómo se resuelven cuestiones relacionadas con la incorporación de las minorías, entre otros. Mair (2015) llama la atención acerca de que estos procesos internos están íntimamente relacionados con su capacidad para establecer vínculos con los ciudadanos, que se debilitan en la medida en que sus élites dirigentes se profesionalizan y aíslan.

En este sentido, Alcántara (2004) ya argumentaba que los partidos latinoamericanos tienen importantes desafíos en lo que respecta a la democracia interna, de forma que el estudio de esta cuestión puede ser una oportunidad para crear una agenda más participativa (Martínez y Sánchez 2018). Además, estos autores constatan que los partidos más democráticos internamente también son aquellos que presentan mejor desempeño electoral, sirviendo también este estudio como análisis de cómo estos atienden a su papel representativo, alejándose o aproximándose de lo que Gunther y Diamond (2001) definen como Partido de Élite.

Esa potencial tendencia elitista ocurre a pesar del carácter representativo y colectivo de los partidos, cuando el control es ejercido por la cúpula. Según Alcántara y Cabezas (2013), se trata de un fenómeno extendido, impidiendo que los militantes puedan participar más activamente. Partiendo de la teoría de la “ley de hierro de las oligarquías”, Maravall (2004:137) ofrece como explicación la percepción de que la indisciplina y división comprometen el desempeño electoral, perspectiva compartida

tanto por las élites dirigentes como por aquellos militantes que, aceptando tales reglas, ansían construir su propia carrera política.

Sin embargo, esta cultura organizativa cada vez se encaja menos en las demandas pautadas por los valores de autoexpresión (Inglehart, 2005), que aumenta la demanda por extender las prácticas participativas también en los procesos de decisión política. En el seno de los partidos, sus miembros vienen manifestando un creciente interés en ser integrados más allá de los procesos electorales, buscando la ampliación de facto de la democracia interna (Scarrow 1999). De acuerdo con Scarrow, la democracia interna de los partidos fortalece el régimen democrático, dado que promueve la participación política ante la ciudadanía.

Frente a los desafíos de este nuevo contexto, algunos partidos buscar una reaproximación con sus militantes y con los ciudadanos, democratizando la organización (Diamond y Gunther 2001). En este sentido, Rahat y Shapira (2016) argumentan que estas cuestiones normativas pueden ser incorporadas a una agenda de investigación empírica, lo que ha dado lugar, precisamente, a la literatura de la democracia interna de los partidos políticos.

Inicialmente, las cuestiones más relevantes para plantear son qué se entiende por democracia interna y cuáles son los motivos por los que es considerada de forma positiva. Según la clásica teoría sobre el gobierno de partidos de Schattschneider (1942), que deriva de las teorías elitistas schumpeterianas, la clave de la representación democrática no está internamente en los partidos, sino entre los partidos, siendo que el papel de estos es fundamentalmente proponer alternativas nítidas al elector. La forma en que estas alternativas son decididas es irrelevante y, además, en la medida en que conflictos internos perjudiquen la cohesión y con ella la competición electoral y la propia gobernabilidad, serán más bien debilidades del sistema. Por consiguiente, la consideración de la democracia interna de los partidos es una visión que parte de otro modelo, el de la democracia participativa, que considera como valor intrínseco la inclusión en los procesos de decisión el mayor número posible de ciudadanos. Autores como Billie (2001) establecen que la participación interna en los partidos es condición necesaria para la calidad de un régimen democrático, dado que vincula mejor las demandas sociales con los programas políticos, conecta a estas organizaciones con los grupos sociales, incluye a segmentos subalternos en el proceso de toma de decisiones e impulsa la cultura cívica.

Utilizando esta perspectiva, Scarrow (1999) define la democracia interna de los partidos como el conjunto de métodos empleados para incluir a sus miembros en la deliberación y toma de decisiones. Martínez-Hernández y Olucha-Sánchez (2018: 10) establecen que, incluso considerando las diferencias conceptuales y metodológicas, los estudios sobre democracia interna convergen hacia su definición como la apertura de procesos de toma de decisiones para el mayor número de participantes.



Partiendo de esta definición la democracia interna implicaría también limitar el control unilateral por parte de las elites partidistas. Von dem Berge y Pogunke (2017) establecen la diferencia entre la democracia interna de asamblea y de la plebiscitaria. Mientras que la primera tiene sus fundamentos en órganos donde el proceso de deliberación y decisión ocurre en órganos representativos y de forma sincrónica, la segunda se refiere a la elección a través del voto sobre opciones planteadas previamente. Otros autores como Espejel (2013) establecen que para que exista la democracia interna los partidos deben comprometerse a facilitar la participación de los afiliados, garantizar sus derechos fundamentales y ejercer el control de estos sobre sus dirigentes.

Como resultado de esta preocupación por los procedimientos y garantías institucionalizadas, la democracia interna depende de cómo ésta sea reglamentada, lo que estimula el análisis de sus aspectos formales (Espejel 2023). La selección interna de candidatos, (Rahat y Hazan, 2001, Katz, 2001 y Freidenberg y Dosek, 2016), es uno de los elementos decisivos para evaluar la eficacia de estos procedimientos garantistas.

Sobre este punto, es posible encontrar, entre otros, los estudios de Matlosa (2007) para el caso de África del Sur, Wauters (2010) sobre Bélgica, Duque (2009) con los partidos de Colombia y Picado (2009) para Costa Rica. Sin embargo, por centrarse fundamentalmente en la selección de candidatos como forma principal de medir la democracia interna, tales estudios están limitados a una única dimensión de una realidad que es más compleja. Existen autores que han criticado esta aproximación y, analizando los dos mayores partidos españoles, el PSOE y el PP, López (2008) establece que el análisis de las reglas formales es insuficiente para inferir la existencia o no de procedimientos que garanticen la democracia interna.

Tal limitación fue resuelta posteriormente con los estudios multidimensionales. De acuerdo con Martínez-Hernández y Olucha-Sánchez (2018), más allá de la selección de candidatos, se debe atender a otras dimensiones tales como la descentralización de las decisiones, la publicidad y la transparencia. Para Vom dem Berge et al. (2017), si la democracia intrapartidista implica que el poder dentro de la organización se encuentra disperso entre diversos grupos y organismos, se deben incluir las dimensiones de garantías, autonomía, inclusión y descentralización.

El análisis multidimensional de la democracia intrapartidista permite establecer índices, y posibilita estudios comparados entre partidos y entre países, establecen Rahat y Shapira (2018:88). Según estos autores, la principal ventaja de estos abordajes, además de conseguir estudiar más de un aspecto del fenómeno, es poder a evaluar el grado de su calidad democrática a través de un continuum. Dentro de estos estudios multidimensionales encontraremos de un lado una primera clasificación entre aquellos que utilizan el análisis de contenido de los estatutos como fuente para extraer la información relevante, y aquellos que utilizan otras fuentes, principalmente entrevistas o *surveys*, ya sea a especialistas o a miembros de la organización, para obtener

tales informaciones. Además de eso, según la selección del universo de estudio y de la muestra, tenemos, por un lado, estudios que se centran en un único país o varios países, y que intentan cubrir un mayor número de partidos o extraer una muestra representativa. Cada una de estas dos clasificaciones presentan un conjunto de ventajas y desventajas metodológicas.

### 3. Metodología

Este estudio tiene como objetivo elaborar una comparación multidimensional del grado de democracia interna de los partidos de América Latina, a través de la construcción de un índice, en la línea de los trabajos mencionados en el apartado anterior (Rahat y Shapira 2018, Vom dem Berge et al., 2017). Para ello fueron analizados los estatutos y las páginas web de los principales partidos de América Latina, empleando análisis cualitativo –análisis de contenido–, así como análisis cuantitativo –estadística descriptiva.

Para la parte cualitativa, se creó de una base de datos con los estatutos de los principales partidos de cada uno de los dieciséis países contemplados. En seguida se elaboró un libro de códigos a partir de las dimensiones y subdimensiones adoptadas por el proyecto original. La codificación manual tiene como objetivo identificar la presencia de tales dimensiones y subdimensiones, puntuando con la nota máxima cuando eran observadas y cero cuando estaban ausentes.

Como fue considerado en el apartado anterior, aunque los estatutos y demás textos normativos no garantizan por sí mismos su implementación, su existencia tiene efectos en la cultura organizacional, moldeando el comportamiento de los miembros (Vom dem Berge et al. 2013). De esta forma, y a pesar de lo establecido por Katz y Mair (2018) sobre la necesidad de diferenciar entre la historia real y la historia oficial del partido, se considera que los análisis basados en el estudio de los estatutos tienen ventajas con respecto de aquellas que utilizan como fuente las encuestas realizadas a especialistas o a políticos (Back 2008, Pedersen 2012), principalmente en términos de cobertura y precisión. Debido al carácter exploratorio de esta investigación, se emplea la perspectiva del análisis formalista destacado por Norris (2006), según el cual éste es un primer paso por completar con el uso de otros métodos y otros datos.

Por lo que se refiere al análisis cuantitativo, fue utilizada estadística descriptiva para calcular y ponderar las dimensiones de acuerdo con el peso atribuido por el proyecto original, así como para calcular las frecuencias y porcentajes. La ponderación muestra la importancia de los elementos a valorar, de forma que, en consonancia con otros estudios (Rahat 2017), no todas las dimensiones tienen el mismo peso. En todo caso, esta elección se justifica por la discusión teórica mencionada anteriormente, estableciéndose que, para la existencia de democracia interna, en primer lugar, debe haber un sistema de normas internas, un sistema de elección de candidatos, un

sistema de garantías para los afiliados y, en última instancia, mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Todos estos elementos, entendidos en su conjunto, proporcionan un sistema de pesos y contrapesos interno que idealmente permitirían que las ideas de las distintas corrientes pudieran cristalizar en un programa conjunto. Originalmente, el proyecto +Democracia partió de las leyes de partidos de Alemania y de Gran Bretaña para construir las cinco dimensiones que componen este índice, sirviendo por consiguiente estas como referencia para las ponderaciones. Por lo que respecta a los diferentes pesos establecidos para cada una de ellas, se partió de la premisa de que estas tendrían un peso aproximadamente proporcional al número de indicadores empleado. En cuanto al peso específico de cada uno de estos indicadores fue establecido a través de la discusión del equipo investigador, empleando criterios de oportunidad y relevancia (+Democracia, 2017). La variable Periodicidad de los congresos, por ejemplo, es un de los indicadores con más peso (16,78%) por estar relacionada con criterios de control de la arbitrariedad del directivo del partido y democracia interna. Otro ejemplo es “Procedimientos para la elección de los demás miembros de las candidaturas.” (20%), que está relacionada a la transparencia en los procedimientos de candidatura, uno de los requisitos más importantes para democracia interna de los partidos políticos.

Para la elección de los partidos de cada país, fue adoptado como primer criterio que cada uno de ellos contase con al menos un representante electo en el respectivo parlamento nacional, en las elecciones legislativas ocurridas entre 2018 y 2020. El segundo criterio fue que los documentos estuvieran accesibles, bien en la página de internet del partido o en los portales del parlamento u organismos electorales, siendo que hubo casos en los que no fue posible obtener los estatutos. De esta forma, se llegó al siguiente conjunto de partidos, agrupados por países.

**Cuadro 1.** Número de partidos que se encuadran en el criterio de análisis por subregión y país.

Región	País	N. de partidos con representación	N. de partidos con documentos disponibles
Cono Sur	Argentina	17	17
	Brasil	30	26
	Chile	6	6
	Paraguay	5	5
	Uruguay	7	4

Región Andina	Bolivia	3	3
	Colombia	11	10
	Ecuador	7	6
	Perú	7	6
	Venezuela	11	4
América Central	México	8	6
	Costa Rica	7	6
	El Salvador	5	4
	Guatemala	15	0
	Honduras	8	8
	República Dominicana	11	10
	Panamá	4	4
Total de casos analizables		162	125

Fuente: Elaboración propia

La investigación fue organizada en tres etapas. En primer lugar, se rastrearon aquellos partidos que se encuadraban en los criterios previamente establecidos. A continuación, se localizaron los estatutos de los partidos, dando un total de 125 casos. A partir de estos estatutos se creó un banco de datos y, finalmente, se procedió al análisis del contenido de los documentos, mediante el cual se buscaba localizar las cinco dimensiones y cuarenta y una subdimensiones para el análisis, clasificando posteriormente las informaciones en función del peso atribuido a cada una de ellas. Las variables y ponderaciones utilizadas en esta investigación son las aplicadas por el proyecto +Democracia, aunque se utiliza una escala de 0 a 100 en lugar de la original de 0 a 10, para explorar mejor las subdimensiones.

Cada subdimensión tiene un peso específico dentro de la dimensión y dentro del índice, de acuerdo con la puntuación presentada en el Anexo 1. Para llegar a la puntuación del partido en cada una de las dimensiones se observó la presencia o ausencia de estas en el estatuto y en las páginas web. Es decir, fue realizada una clasificación binaria donde la existencia del criterio significaba la puntuación máxima y su ausencia cero.

**Cuadro 2.** Dimensiones, variables y pesos.

<b>Dimensiones</b>	<b>Subdimensiones</b>	<b>Peso (%)</b>
Funcionamiento Interno	<p>periodicidad de los congresos,</p> <p>tiempo entre los dos últimos congresos</p> <p>cumplimiento del estatuto entre los congresos, congresos en fechas fijas,</p> <p>candidaturas alternativas em los congresos,</p> <p>formas de elección de los miembros de la comisión ejecutiva, representación de minorías sociales,</p> <p>elección de los miembros de la comisión ejecutiva,</p> <p>período de reuniones del órgano ejecutivo,</p> <p>tiempo entre las dos últimas reuniones del órgano ejecutivo,</p> <p>cumplimiento del estatuto em las reuniones del órgano ejecutivo,</p> <p>el órgano de control vota en decisiones del ejecutivo,</p> <p>la continuidad de la dirección depende del voto en el órgano de control,</p> <p>existencia de corrientes internas en el estatuto,</p> <p>protocolo para compartir informaciones por los órganos del partido y</p> <p>foros abiertos de deliberación online</p>	50
Sistema de Elección de Candidatos a cargos públicos	<p>Sistema de elección de candidatos al primer puesto ejecutivo y</p> <p>procedimientos para los demás miembros de las candidaturas</p>	30
Derecho de los Afiliados	<p>Declaración de los derechos de los afiliados,</p> <p>reconocimiento del derecho de discrepancia pública,</p> <p>existe defensor del afiliado,</p> <p>comisión de derechos de los afiliados y</p> <p>procedimiento para resolución de conflictos internos documentado</p>	10

Información del Partido a los Ciudadanos	Estatutos publicados em la página del partido, Publicación de las resoluciones del último congreso en la web, Publicación del programa electoral em la página web, Organigrama del partido en la página oficial, Publicación del informe económico presentado al órgano de control en la página del partido Publicación del informe económico presentado al tribunal de cuentas en la página del partido Independencia del responsable económico del partido en relación al órgano ejecutor, Existencia de órganos internos de fiscalización de gasto, Publicación de los informes de la comisión fiscalizadora de gasto en la página del partido, Información sobre las fundaciones dependientes del partido en la página web, Exigencia de disponibilidad de datos de contactos de los cargos públicos a través de las redes sociales o portales institucionales y Análisis del grado de cumplimiento del programa electoral y su publicación en la web	5
Publicación de los códigos de ética	Código de ética aprobado por los órganos del partido, publicación del código de ética en la página web, exigencia de la firma del código de ética por cargos públicos y orgánicos, procedimiento de denuncia de corrupción por parte de los ciudadanos, anonimato en la denuncia de irregularidad, Comisión de ética y buen gobierno y normas estatutarias sobre incompatibilidad y acumulación de cargos	5

**Fuente:** Elaboración propia adaptado de +DEMOCRACIA, INFORME (2015:9).

Aunque hayan sido ponderadas todas las dimensiones y subdimensiones sugeridas por el proyecto original +Democracia, en esta investigación se procede al análisis de

las cinco dimensiones, buscando identificar la posición de los partidos en el índice y las dimensiones más presentes en los estatutos, así como las principales lagunas.

4. Resultados

Dos aspectos destacan en los resultados presentados. El primero de ellos está relacionado con las cinco dimensiones de análisis, destacando aquellas que fueron encontradas con más o menos frecuencia en los documentos. El segundo se refiere al posicionamiento comparativo de los partidos en relación con la democratización. El siguiente cuadro muestra, de forma sintética, la presencia de las dimensiones en los documentos y páginas web analizados.

Cuadro 3. Porcentaje de las dimensiones encontradas en los documentos analizados.

Dimensión	% de estatutos con variables	% de estatutos sin variables
Organización interna	100	
Derechos de los afiliados y su protección	93,8	6,20
Información del partido a los ciudadanos	82,2	17,8
Publicidad de los códigos de ética	58,69	40,31
Sistemas de elección de candidatos a cargos públicos	21,7	78,3

Fuente: Elaboración propia

Se observa que los estatutos recogen, de forma general, todas las dimensiones aquí estudiadas. La dimensión que tuvo mayor cantidad de resultados positivos es la “organización interna”, que cuenta con mayor número de variables y mayor peso. Habiendo sido encontrada en todos los partidos, los aspectos contemplados por ella incluyen elementos imprescindibles para la existencia del partido y para su funcionamiento democrático, afectando principalmente a aspectos observados en las normas organizadoras de la vida interna del partido. En este sentido, a partir del análisis realizado, se puede notar la preocupación por parte de los partidos en regular las normas para su organización.

La segunda dimensión más presente en los documentos fue “derechos del afiliado y su protección”. Ésta es también fundamental para el partido, dado que conecta a los afiliados con la organización, y garantiza su defensa frente a las decisiones de las direcciones, fomentando la autonomía para manifestar opiniones, así como los cauces

institucionales en la resolución de posibles conflictos. Como fue posible constatar, esta dimensión también está presente en parte significativa de los documentos aquí analizados.

En tercer lugar, una dimensión que está ausente en casi 50% de los estudios es la “publicidad de los códigos de ética”. En ella se destaca la importancia de la existencia y publicidad de los códigos de comportamiento ético, de forma accesible tanto para ciudadanos como para afiliados. Esta dimensión es importante pues recoge de forma explícita los principios éticos del partido y los procedimientos para denuncia en caso de vulneración de los mismos, siendo que las informaciones al respecto de esta dimensión no fueron encontradas ni en los estatutos ni en las páginas web de los partidos.

La dimensión menos presente en los estatutos y/o en las páginas web oficiales fue la referente al “sistema de elección de los cargos públicos”, elemento común en todos los documentos analizados. La ausencia de esta dimensión lleva a cuestionar la importancia que los partidos conceden a una cuestión tan presente en el debate actual sobre la necesidad de ampliar los procesos de selección, no apenas entre las direcciones de los partidos, sino también, contando con los afiliados y en algunos casos, simpatizantes. (+Democracia, Informe, 2015: 9). Esa dimensión detecta también el grado de discrecionalidad que los dirigentes partidistas tienen en la elección de los candidatos, siendo que por lo que fue observado se puede inferir que tal elección se da mucho más por mecanismos informales que institucionalizados.

Es importante hacer notar también que un 77,3% de las organizaciones pasibles de análisis presentan páginas en internet, aunque éstas no siempre presenten las informaciones demandadas en esta investigación, destacando la ausencia en ellas de los estatutos, el organigrama o el programa electoral. La variable “análisis del grado de cumplimiento del programa electoral publicado en la página web” no aparece en ninguna de las páginas web de los partidos. Asimismo, los estatutos no fueron encontrados en 19,7% de los casos y, en algunas ocasiones, estaban presentes tan solo en la web del órgano electoral o del parlamento.

El análisis de los partidos está hecho de acuerdo con su puntuación y posición en cuartiles, donde en el primer cuartil están los partidos con puntuación más baja y en el tercer cuartil es donde se encuentra el partido que alcanzó mayor puntuación. Al analizar los datos encontrados es posible observar que un 69% de los partidos se encuentran en el primer cuartil, un 29,2% en el segundo y tan solo uno se posiciona en el tercer cuartil –el Partido dos Trabalhadores (PT), de Brasil-, que alcanzó un 51,9% en el índice. Considerando el estudio de los estatutos e de las páginas web, podría afirmarse por tanto que es este el partido con mayor nivel de democracia interna de América Latina, aunque su puntuación apenas supera la mitad del recorrido de la escala.



**Tabla 1.** Porcentaje de los partidos en el índice de democracia por país y región.

Región	País	PARTIDO	Sigla	TOTAL (%)
Cono Sur	Argentina	Partido Socialista	OS	42,15
	Chile	Asociación Nacional Re- publicana	ANR	38,39
	Uruguay	Partido Frente Amplio	Frente Amplio	41,7
	Paraguay	Partido Encuentro Na- cional	PEN	46,8
	Brasil	<i>Partido Dos Trabalhadores</i>	PT	51,9
Región Andina	Ecuador	Izquierda Democrática	ID	19,9
	Venezuela	Partido Comunista de Venezuela	PCV	23,3
	Colombia	Partido Social de Unidad Nacional	Partido de la U	25,8
	Bolivia	Movimiento Al Socialismo	MAS	32,9
	Perú	Acción Popular	AP	35,7
América Central	Panamá	Partido Revolucionario Democrático	PRD	27
	República Dominicana	Partido de La Liberación Dominicana	PLD	27,7
	Costa Rica	Partido Liberal Nacional	PLN	33,9
	El Salvador	Alianza Republicana Na- cionalista	ARENA	36,8
	Honduras	Partido Nacional	PN	38,4
	México	Movimiento Ciudadano	MC	39,8

**Fuente:** elaboración propia.

De acuerdo con los datos fue posible constatar que casi tres cuartas partes de los partidos del Cono Sur se sitúan en el primer cuartil, con los menores niveles posibles de democracia interna, de acuerdo con lo que consta en sus estatutos, aproximadamente la cuarta parte en el segundo cuartil y tan sólo un partido está en el tercer cuartil. No existe por tanto ningún partido en esta región que se aproxime al cuartil superior, donde se encontrarían los mayores niveles de democracia interna. Asimismo, se observa en esta región la mayor amplitud entre el partido con mayor puntuación, el mencionado PT de Brasil, y aquel con menor puntuación, Coalición Cívica de Argentina, con puntuación de 6,8%. Este último fue el partido con menor puntuación entre los estudiados.

**Cuadro 4.** Democracia interna de los partidos del Cono Sur por cuartil.

Cuartil	% de partidos
1°	72,9
2°	25,4
3°	1,7

**Fuente:** elaboración propia.

Los partidos de los países de la Región Andina aquí estudiados presentaron una menor amplitud en comparación con los del Cono Sur. El partido que alcanzó la puntuación más alta fue Acción Popular de Perú (35,7%) y la puntuación más baja fue obtenida por el Partido Sociedad Patriótica 21 de enero, de Ecuador (12,9%). Llama la atención que para este grupo de países existe una fuerte presencia de temas relacionados con la representación de minorías sociales en los estatutos y webs de los partidos, apareciendo en un 65,5% de los documentos analizados.

**Cuadro 5.** Democracia interna de los partidos de la Región Andina por cuartil.

Cuartil	% de partidos
1°	79,3
2°	20,7
3°	0

**Fuente:** organización propia

Igual que fue observado para los partidos de la Región Andina, ninguna de las agrupaciones políticas de América Central alcanzó un porcentaje mayor que un 40% en el índice. Sin embargo, es posible observar que existen aquí mas partidos en el segundo cuartil que en las otras dos regiones analizadas, siendo las notas máximas y mínimas respectivamente del Movimiento Ciudadano (MC/México) con 39,8% y del Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA/Panamá) con 11,,9%.

## 5. Conclusiones

Pese a que los estatutos de los partidos son instrumentos formales y considerando que no todo el posicionamiento de la organización puede ser encontrado en ellos, estos textos normativos se constituyen como importantes documentos que orientan la actuación, estructura, organización interna y los derechos de los afiliados. Además, se trata de documentos públicos accesibles a los ciudadanos, que pueden indicar cómo se da la relación de la organización con sus afiliados, con la sociedad

civil y con el Estado. Aunque el análisis de estos documentos no permite conocer en su totalidad la dinámica real partidista, los datos encontrados señalan el grado de democratización de estos importantes actores políticos. De acuerdo con Norris (2006), el análisis formalista constituye un primer paso que podrá ser completado posteriormente con el uso de otros métodos y datos.

Como fue posible observar, a pesar de no haberse encontrado algunas de las informaciones relativas a las variables de las dimensiones propuestas, sí que se localizaron la mayoría en los estatutos y en las páginas web. Esto nos lleva a afirmar que estos documentos deben ser considerados como importantes instrumentos de publicidad de los principios del partido, hitos relevantes para la vida partidista y las relaciones entre los miembros, el partido y la sociedad.

Las variables más presentes en los estatutos y páginas web fueron aquellas referentes a la organización interna, pudiendo ser observado que en todos los países esta dimensión fue encontrada en todos los partidos. Por otro lado, la dimensión donde hubo mayor dificultad para encontrar las informaciones fue la relacionada con el sistema de elecciones, uno de los aspectos más importantes de la democracia interna. Se observa, por tanto, que los partidos estudiados se ciñen más a lo referente a la institucionalización de reglas de organización interna, descuidando más los procedimientos electivos.

Cabe destacar las páginas web de los partidos como importante fuente de información, siendo una de las formas más eficaz y simple de promover la interacción con los afiliados y ciudadanos. Además, se trata de una de las plataformas de mayor relevancia para fomentar la transparencia de un partido, dado que, más allá de los datos e informaciones que es obligatorio publicar, expresan las informaciones que los partidos están dispuestos a dividir con el público.

Se observa que los resultados encontrados corroboran los que fueron encontrados para los partidos de España, donde se verificó la baja puntuación de los partidos y su localización principalmente en el primer cuartil (*Ranking Calidad Democrática Partidos Españoles 2017*). El resultado del estudio no difiere mucho de lo que ya fue apuntado en estudios anteriores (Freidenberg & Levitsky, 2007), (Martínez-Hernández & Sánchez, 2018), pues, aun usando metodologías distintas, se constata el bajo nivel de democratización de los partidos de América Latina y la baja transparencia en cuestiones fundamentales, principalmente la selección de candidatos a cargos públicos. En este sentido podría establecerse que las reglas informales actúan fuertemente sobre los requisitos fundamentales tanto para la función como para la dinámica interna del partido.

Este estudio apunta algunas cuestiones que pueden ser abordadas posteriormente, tales como entender la incorporación de la dimensión “organización interna” de forma más presente en los documentos en detrimento de otras dimensiones, así como la poca disponibilidad de informaciones acerca de la selección de candidatos

en los documentos oficiales. A partir de éste se puede avanzar en una significativa agenda de investigación relativa al funcionamiento de los partidos políticos de puertas hacia adentro y de sus procesos democráticos.

## Bibliografía

- Alcántara, M. (2003). *Políticos y Política en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- Alcántara, M. (2004). “Partidos Políticos en América Latina: Precisiones Conceptuales, Estado Actual y Retos Futuros”. Documentos CIDOB, América Latina.
- Alcántara, M. (2006). *Instituciones o Máquinas Ideológicas? Origen, Programa y organización de los partidos latinoamericanos*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Alcántara, M. y L. Cabezas. (2013). *Selección de Candidatos y Elaboración de Programas en los Partidos Políticos Latinoamericanos*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Back, H. (2008). Intra-Party Politics and Coalition Formation: Evidence from Swedish Local Government. *Party Politics*, 14: 71–89.
- Billie, L. (2001). Democratizing a Democratic Procedure: Mith or Reality? Candidate Selection in Western European parties. *Party Politics*, 7(3): 363–380.
- Bolin, N., Aylott, N., Von dem Berge, B. y T. Poguntke. (2017). “Patterns of Intra-party Democracy Across the World” En Scarrow, Susan E. et al. (eds). *Organizing Political Parties: Representation, Participation and Power*. OUP Oxford.
- Cross, W. P. y R. S. Katz. (2013). *The Challenges of Intra-Party Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Diamond, L. y R. Gunther. (2001). *Political Parties and Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Diamond, L. y R. Gunther. (2002). Espécies de Partidos Políticos: uma Nova Tipologia. *Revista Paraná Eleitoral*, 4. (1): 7–51.
- Espejel, A. (2013). Acercamiento al Estudio de la Democracia Interna en los Partidos Políticos. Entre lo que Puede Suceder, lo que Debe Ser y lo que Sucede. *Revista Posibilidad Política*, 2(4): 32–67.
- Espejel, A. 2023. El Control Político en el Interior de los Partidos Políticos en México en el Siglo XXI, a Partir de sus Estatutos. *Foro Internacional*, 63(2): 251–284.
- Freidenberg, F y S. Levitsy. (2007). Organización Informal de los Partidos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 46 (184): 539–568.
- Freidenberg, F y Alcántara, M. (2002). Partidos Políticos na América Latina. *Revista Opinião Pública, Campinas*, 7, (2): 137–157.
- Garcé, A. (2000). Las Ideologías de los Partidos Políticos en el Gobierno de la Economía. *Revista Nueva Sociedad*, 170.

- Inglehart, R. y C. Welzel. (2005). *Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence*. Cambridge University Press.
- Martínez-Hernández, A. A., y F. Olucha-Sánchez. (2018). La Democracia Interna de los Partidos. *Perfiles Latinoamericanos*, 26(51): 7-36.
- Más Democracia. <http://www.mas-democracia.org>. Acceso el 18 de Abril de 2024.
- Michels, R. (1979). *Los Partidos Políticos*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Montero, J. R., R. Gunther y J. J. Linz. (2007). *Partidos Políticos: Viejos Conceptos y Nuevos retos*. Madrid: Editorial Trotta.
- Norris, P. (2006). "Recruitment". En Katz, R. y W. J. Crotty (Eds.). *Handbook of Party Politics*. London: Sage.
- Panebianco, Á. (2005). *Modelos de Partido: Organização e Poder nos Partidos Políticos*. São Paulo: Martins Fontes.
- Pedersen, H. H. (2012). What do Parties Want? Policy Versus Office. *West European Politics*, 35 (4): 896-910
- Poguntke, T. y S. Scarrow. (2020). "Intra-party Democracy and Representation: Necessity, Complement or Challenge?" En R. Rohrschneider y J. Thomassen. *The Oxford Handbook of political representation in liberal democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Rahat, G. y A. Shapira. (2017). Intra- Party Democracy Index: Theory Design and A Demonstration. *Parliamentary Affairs*. 70 (1): 84-110.
- Santiago, O. E. (2012). *Consideraciones sobre la Democracia Interna en los Partidos Políticos. Modelos de Partidos y Debates en torno a su Vida Interna en México*. Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto Electoral del Estado de México y Editorial Fontamara.
- Scarrow, S.E. (1999). "Parties and the Expansion of Direct Democracy: Who Benefits?". *Party Politics*, 5(3): 341 - 62.
- Scarrow, S. E. (2005). *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives. Implementing Intra-Party Democracy*. National Institute for International Affairs (NDI): <[https://www.ndi.org/sites/default/files/1951\\_polpart\\_scarrow\\_110105\\_5.pdf](https://www.ndi.org/sites/default/files/1951_polpart_scarrow_110105_5.pdf)> , 2005.
- Schattschneider, E. E. (1942). *Party Government*. New York: Farrar and Rinehart.
- Teulings Ad.W.M. 1973. Modèles de croissance et de développement des organisations. *Revue française de sociologie*. 14 (3): 352-370.

Von den Berge, B. y T. Poguntke. (2017). Varieties of intra-party democracy. Conceptualization and Index Construction. En SCARROW, Susan E. et al. (eds). Organizing Political Parties: Representation, Participation and Power. OUP Oxford.

Vom dem Berge, B., Poguntke, T., Obert, P. y D. Tipei. (2013). *Measuring intra-party democracy. A guide for the content analysis of party statutes with examples from Hungary, Slovakia and Romania*. New York: Routledge.

Ware, A. (1995). *Political Parties and Party Systems*. New York: Oxford University Press.

**Anexo 1<sup>3</sup>** Dimensiones y variables de democracia interna de los partidos

Dimensión	Peso en el índice (%)	Variables
Organización interna	16,78	Periodicidad de los congresos
	1,34	Tiempo entre los dos últimos congresos
	1,34	Cumplimiento de los estatutos en relación con los periodos entre congresos.
	6,71	Realización de congresos en fechas fijas, no según criterio de la dirección convocante
	3,36	Candidaturas alternativas en los Congresos Nacionales
	2,01	Forma de elección del máximo dirigente del partido
	2,01	Existencia de formas de representación de las minorías sociales
	2,68	Sistema de elección de los miembros del Comité Ejecutivo: lista cerrada y bloqueada, desbloqueada o abierta
	3,36	Período entre reuniones del órgano fiscalizador del Poder Ejecutivo
	1,34	Tiempo entre las dos últimas reuniones del órgano de control del órgano ejecutivo.
	2,68	Cumplimiento del estatuto social en lo que se refiere a los plazos para la reunión del órgano de control del órgano ejecutivo superior.
	0,67	Votación sobre la gestión del órgano ejecutivo en las reuniones del órgano de control
	2,68	La continuidad de la dirección depende de la votación en el órgano de control.
	2,01	Los estatutos contemplan la existencia de corrientes internas
	0,34	Existencia de una política de datos abiertos aprobada por los órganos del partido, es decir, un Protocolo para compartir informaciones en formatos abiertos
	0,67	Existen foros de discusión online abiertos
	50,00	

<sup>3</sup> El Proyecto +Democracia atribuyó un peso específico para cada dimensión dentro del índice, de forma que cada subdimensión presenta un peso dentro de la dimensión en la cual está incluida y un peso dentro del índice.

Derechos de los afiliados y su protección	1,2	Declaración de los derechos de los afiliados en los estatutos
	1,20	Reconocimiento del derecho de discordar públicamente de las decisiones de los órganos directivos.
	1,60	Existe una figura equivalente a la de defensor del afiliado
	0,80	Existe una comisión de garantía del derecho de los afiliados
	2,00	Expulsión de los afiliados por el órgano ejecutivo del partido
	2,00	Existencia de procedimientos para recurrir la expulsión de un miembro por el Poder Ejecutivo
	1,20	Procedimientos para la resolución de conflictos internos especificados en documentos conocidos.
	10	
Información del partido a los ciudadanos	0,61	Publicación de los estatutos en la página web del partido
	0,61	Publicación de las resoluciones del último congreso en la web oficial del partido
	0,61	Publicación del programa electoral en la web oficial del partido
	0,37	Organigrama del partido en la web oficial, con datos de acceso para las personas.
	0,37	Publicación del informe económico presentado al órgano de control en la web del partido.
	0,61	Publicación del informe económico presentado al Tribunal de Cuentas en la web del partido
	0,61	Independencia del gerente económico del partido en relación al órgano ejecutivo
	0,24	Existencia de órganos internos de fiscalización de gastos
	0,37	Publicación del informe de la comisión de auditoría de gastos en la web del partido
	0,12	Informaciones sobre las fundaciones dependientes del partido en la web
	0,12	Exigencia de que los cargos públicos ofrezcan sus datos de contacto por medio de redes sociales y portales institucionales
	0,37	Análisis del grado de cumplimiento del programa electoral y su publicación en la web del partido
	5,00	
Publicidad de los códigos de ética	1,25	Existencia de un código de ética aprobado por los órganos del partido
	0,42	Publicación del código de ética en la página del partido
	0,42	Exigencia de firma del código de ética por los cargos públicos y orgánicos del partido
	1,25	Procedimientos por los cuales los ciudadanos pueden denunciar casos de corrupción al partido
	0,83	Existen procedimientos internos de denuncia que prevén el sigilo de la queja
	0,42	Existe una comisión de ética y buen gobierno con garantías de independencia respecto del órgano ejecutivo del partido
	0,42	Existencia de reglas estatutarias sobre incompatibilidades, acumulación de cargos, etc.
	5,00	



Sistema de elección de candidatos	10,00	Sistemas de elección de candidatos al primer cargo ejecutivo o cabeza de lista en candidaturas.
	20,00	Procedimientos para la elección de los demás miembros de las candidaturas.
	30,00	

**Fuente:** Organización propia adaptado de +DEMOCRACIA, INFORME, 2015:9

REGIÓN	PAÍS	PARTIDO	Organización interna	Derechos de los afiliados	Información del partido a los ciudadanos	Publicación de los códigos de ética	Sistema de elecciones de candidatos a cargos públicos	TOTAL (%)
Cono Sur	Argentina	CC-ARI	4,69	0	1,59	0	0	6,28
		PCA	12,15	4	0,12	1,25	0	17,52
		PDC	16,44	6,4	0	0,83	10	33,67
		FG	13,08	0	0,61	0	0	13,69
		FR	4,69	6,4	0,37	0	0	11,46
		GEN	13,93	0	1,34	0	0	15,26
		PI	15,09	0	0,85	0	10	25,94
		IS	8,05	6,4	0,25	0	10	24,69
		PJ	17,1	4	0,25	0	10	22,32
		MPS	19,8	6,4	0,85	0	0	27,05
		PO	8,8	4	0,24	0	0	13,04
		PRO	16,77	4	0	0	10	30,77
		OS	20,04	8	2,44	1,67	10	42,15
		PSA	12,9	2,4	0,61	1,25	0	17,65
		PTS	6,7	6,4	0,24	0	10	23,34
		UCR	21,3	0	2,2	2,09	10	35,59
		UP	9,06	6,5	1,6	2,7	0	19,86
	Brasil	DEM	10,06	6,4	1,58	2,5	0	20,54
		PC do B	16,34	2,4	1,34	1,25	0	21,33
		PDT	17,02	4,4	0,73	0,83	0	22,98
		PEN	4,69	6,4	0,61	0,42	0	12,12
		PHS	7,72	4,4	1,95	0	0	14,07
		MDB	8,38	4,4	0,85	0,42	0	14,05
		PMN	21,05	4,4	0,85	0,42	20	46,72
		PP	14,58	6,4	1,58	2,09	0	24,65
		PPS	12,16	2,4	0,97	2,09	0	17,68
		PRO	6,7	6,4	0	0,42	0	13,52
		PRB	8,05	4	1,46	0,42	0	13,93
		PROS	10,06	6,4	1,34	0,84	0	18,64
		PRP	11,74	6,4	1,71	0,83	0	20,68
		PSB	8,05	6,4	0,61	0	0	15,06
		PSD	8,05	2,4	1,46	0,42	0	12,33
		PSDB	18,11	4	0,85	2,5	0	25,46
		PSDC	11,41	6,4	0,85	1,25	0	19,91
		PSOL	10,98	8	0,97	0,42	0	20,37
		PT	12,07	6,4	0,97	2,5	30	51,94
		PTB	9,3	6,4	1,46	2,92	0	20,08
		PTC	4,69	6,4	0,61	0	0	11,7
		Avante	3,68	6,4	0,85	0,42	0	11,36
		PODE	4,69	6,4	0,85	1,67	0	13,61
		PV	10,31	6,4	0,61	0,42	0	17,74
		REDE	12,66	8	0,85	0,42	0	21,93
		SD	11,41	6,4	0,85	0,42	0	19,08
		PDC	13,33	2,4	0,98	4,17	20	40,88

<sup>4</sup> Para llegar al valor del partido dentro de cada dimensión, se señaló la puntuación cuando la dimensión estaba presente en el estatuto y cero cuando estaba ausente, siguiendo los parámetros especificados en la tabla del anexo 1, llegándose así a la puntuación presentada en cada dimensión y a la posición de los partidos a partir de su puntuación total.

	Chile	PPD	6,71	2,4	1,22	0,42	20	30,75
		UDI	5,53	0	0,37	0,42	0	6,32
		PC	7,8	4	0,61	0	0	12,41
		P S	12,58	2,4	1,46	1,25	0	17,69
		RN	5,53	2,4	1,59	0,83	0	10,35
		ANR	14,17	2,4	0,98	0,84	20	38,39
	Paraguay	PEN	24,41	2,4	0	0	20	46,81
		UNACE	11,41	2,4	0	0	0	13,81
		UNACE	18,04	2,4	0,24	2,5	0	23,18
		PLRA	24,41	2,4	0,85	0	10	37,66
		Colorados	22,15	2,4	0	1,67	0	26,22
	Uruguay	Frente Amplio	17,19	1,6	0,61	2,08	20	41,7
		PNS	13,08	0	0	0,42	10	23,5
		PI	13,92	2,4	0,85	0	0	17,17
Región Andina	Bolivia	MAS	23,4	6,4	1,8	1,3	0	32,9
		PDC	14,9	4,4	0	0	0	19,3
		UD	14,7	6	1,4	2,1	0	24,1
	Colombia	L	11	10	2,9	1,7	0	25,6
		CD	8,3	7,6	1,8	1,3	0	19,3
		PC	10,3	4,4	1,8	2,1	0	18,6
		OC	8,3	9,2	2,1	1,7	0	21,3
		CR	9,3	4,4	1	1,7	0	16,4
		U	17,7	4,4	2,4	1,3	0	25,8
		AV	13	5,6	3,2	1,7	0	23,4
		FARC	6,2	7,2	0	0	0	13,4
		POLO	16,4	5,6	1	1,3	0	24,2
		MAIS	10,3	5,6	1,6	0,4	0	17,9
	Ecuador	ALPAIS	6,3	6	1,8	0	0	14,1
		PSP3	8,3	4,4	0,2	0	0	12,9
		ID	14,9	4,4	0,6	0	0	19,9
		CREO	8,2	7,2	2,8	1,3	0	19,5
		PSC	6,2	6	1,6	2,2	0	15,5
		MUPP	10,3	5,6	0,7	0	0	16,6
	Perú	AP	13	9,2	1,8	1,7	10	35,7
		PPK	2,7	7,6	1,5	1,3	2,5	15,5
		K	9,1	6,4	0,2	1,3	10	27
		FA	11	9,2	2	1,7	10	33,8
		APP	9,1	4,4	0,2	0	0	13,8
	Venezuela	APRA	6,2	6,4	0,9	0	0	13,5
		PCV	15,4	5,6	0,6	1,7	0	23,3
		PSUV	10,7	5,6	0	0	0	16,3
		MPJ	4	7,6	1,2	1,7	0	14,5
		AD	13,6	5,6	1,2	1,3	0	21,7

América Central	México	MORENA	16,6	3,2	1,8	3,8	0	25,4
		MC	26,7	6,0	3,8	3,3	0	39,8
		PAN	16,3	1,2	2,4	3,3	0	23,2
		PRJ	14,9	2,4	2,6	1,7	0	21,6
		PT	16,6	3,6	2,1	1,7	0	23,9
	Costa Rica	PRD	17,6	1,2	1,2	1,7	0	21,7
		PLN	21,7	5,6	2,8	3,8	0	33,9
		PAC	21,5	2,4	3,8	2,1	0	29,7
		Restauración	9,4	3,2	0,2	2,5	0	15,3
		PIN	12,1	0	0,2	1,7	0	14,0
		PRSC	9,4	3,2	0,2	1,3	0	14,1
	El Salvador	FA	14,5	2,4	2,1	2,1	0	21,1
		ARENA	24,8	5,6	1,5	2,9	2,0	36,8
		FMLN	18,4	4,0	1,8	0	0	24,3
		GANA	20,5	4,4	0,6	0	0	25,5
	Honduras	PCN	23,8	3,2	1,0	2,9	0	30,9
		PN	30,5	5,6	1,8	0,4	0	38,4
		IAIP	27,5	2,4	2,2	1,7	0	33,8
		PDCH	21,5	1,2	0,9	1,7	0	25,3
		UD	19,1	4,4	0,2	0	0	23,8
		PL	24,5	4,4	1,6	1,3	0	31,7
		PLH	14,2	2,4	0,4	0	0	16,9
		PINU	15,7	3,6	0,9	1,3	0	21,4
	Rep. Domi- nicana	PAC	21,1	2,4	0,9	0	0	24,4
		PLD	13,0	2,4	0,6	1,7	10,0	27,7
		PRD	16,5	1,2	0,9	0,4	0	19,0
		PPC	15,5	1,2	0,2	0	0	16,9
		MODA	17,5	3,6	1,6	1,7	0	24,4
		BIS	18,9	3,2	1,8	1,7	0	25,6
		PRM	17,5	2,4	0,9	0,4	0	21,2
		PRSC	14,2	2,4	0,9	0	0	17,4
		FA	19,6	2,4	0,9	1,3	0	24,1
	Panamá	ALPAIS	12,5	1,2	0,2	1,7	0	15,6
		PQDC	13,8	4,0	0,2	0,4	0	18,5
		PRD	17,5	6,0	2,2	1,3	0	27,0
		MOLIRENA	10,7	1,2	0	0	0	11,9
		CD	15,8	4,0	0	1,3	0	21,1
		PAN	14,8	4,0	0	0	0	18,8

Fuente: Organización propia

# LA INFLUENCIA DEL VOTO OBLIGATORIO EN LA PARTICIPACIÓN NO INSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA

**Mencia Gómez Luna<sup>1</sup>**

[menciagl01@gmail.com](mailto:menciagl01@gmail.com)

Universidad Carlos III de Madrid

Esta investigación analiza la influencia del voto obligatorio (V.O) en la participación no institucional en América Latina a través de un análisis multinivel de la Encuesta del Latino Barómetro (2020). Los resultados muestran que la participación no institucional disminuye en países con V.O sancionado respecto a aquellos con voto voluntario y V.O no sancionado para todos los tipos de participación. Además, a mayor coste de la acción, menor participación. Por otro lado, en los países con V.O no sancionado se dan resultados mixtos: si bien la participación en manifestaciones y protestas es menor que en países voluntarios, para el caso de la firma de peticiones y otras formas minoritarias de participación, esta es mayor que en países con voto voluntario.

**Palabras clave:** *Participación no institucional; voto obligatorio; voto sancionado; voto no sancionado; América Latina.*

---

<sup>1</sup> Es científica social de datos e investigadora social, graduada en Ciencias Políticas y Sociología y especializada en Ciencias Sociales Computacionales. He trabajado en el ámbito de investigación en las Ciencias Sociales en el Instituto de Políticas Públicas del CSIC (Consejo Superior de Investigaciones Científicas) y en el CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas). ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-1094-3584>

## *THE INFLUENCE OF COMPULSORY VOTING ON NON-INSTITUTIONAL PARTICIPATION IN LATIN AMERICA*

This research analyses the influence of compulsory voting system (C.V) on non-institutional participation in Latin America through a multilevel analysis of the Latino Barometer Survey (2020). The results indicate that non-institutional participation decreases in countries with sanctioned C.V compared to countries with voluntary voting and those with non-sanctioned C.V for all types of participation. Furthermore, the higher the cost of the action, the less participation there is. On the other hand, in countries with unsanctioned C.V there are mixed results: although participation in demonstrations and protests is lower than in voluntary countries, in the case of signing petitions and other less frequent forms of participation, participation is higher than in countries with voluntary voting.

**Keywords:** *Non-institutional participation; mandatory voting; sanctioned vote; unsanctioned vote; Latin America.*

## 1. Introducción

La aplicación del voto obligatorio (V.O), un rasgo del sistema electoral que obliga a la participación en las urnas, es una gran fuente de debate y conflicto en el panorama político actual (Flórez, 2019). Concentrado en gran parte de los países de América Latina, este tema ha suscitado preguntas acerca de su utilidad y los efectos en la participación y en las actitudes de los ciudadanos. Estos ámbitos de investigación han sido explorados en profundidad durante las últimas décadas, principalmente los centrados tanto en los efectos del voto obligatorio en la participación electoral (Powell, 1986; Jackman, 1987; Lijphart, 1997; Blais 2006; Panagopoulos, 2008) como en las actitudes (Moisés, 1993; Gordon y Segura, 1997; Lijphart 1997; Lundell, 2012; Sheppard, 2015; Singh, 2016). No obstante, no ha habido líneas teóricas ni empíricas que expliquen los mismos efectos para la participación no institucional.

La necesidad de atender a la influencia del voto obligatorio en este tipo de participación cobra importancia en el panorama político actual de América Latina, caracterizado por la alta presencia de protestas, manifestaciones y otros estallidos sociales (Murillo, 2021). Si bien estas formas de participación han sido examinadas desde factores individuales y algunos estructurales, como la situación política y económica (Dalton, et al., 2009), se ha sugerido la posibilidad de que el sistema de voto pueda afectar también, aunque no haya sido investigado (Schussman y Soule, 2005: 1100). Por eso, para cubrir esta laguna, este estudio se propone responder a la pregunta: ¿Cómo influye el voto obligatorio en las formas de participación no institucional en América Latina?

El objetivo principal es explorar cómo la obligatoriedad de voto incide en tipos de participación como manifestaciones, protestas, firma de peticiones, entre otros. Además, se explora también cómo se da este fenómeno según el nivel de obligatoriedad del voto —es decir, dependiendo de la dureza de las sanciones— y según los costes que acarrea cada tipo de participación. Asimismo, se toman en consideración otras variables individuales y agregadas con gran relevancia teórica que influyen en las explicaciones. Para ello, se realiza un análisis multinivel y multivariante basado en el Latino Barómetro del 2020 y otras bases de datos complementarias

Este estudio examina por primera vez cómo el sistema de voto influye en la conducta individual, aportando al análisis del comportamiento político y el impacto de las instituciones en los ciudadanos. Además, abre el debate sobre la salud democrática en América Latina y plantea implicaciones prácticas para diseñar políticas que promuevan ciertas formas de participación ciudadana.

Para abordarlo, el presente trabajo se divide en las siguientes partes: en primer lugar, se revisa la literatura existente sobre el voto obligatorio y sus efectos, así como las causas de la participación no institucional, para seguidamente, en el marco teórico, detallar el mecanismo causal que se ha seguido para justificar las hipótesis. A continuación, se profundiza en la metodología empleada y, finalmente, se exponen los

resultados del análisis. El estudio finaliza con las conclusiones, las contribuciones al ámbito científico y algunas propuestas para futuras líneas de investigación.

## 2. Revisión Bibliográfica

El sistema de voto obligatorio exige a los ciudadanos que asistan y participen en las elecciones (Quintelier et al, 2011: 397). Casi el 20% de las democracias (13 en total<sup>2</sup>) tienen el voto obligatorio (Índice de Democracia de The Economist Intelligence Unit, 2023), incluidas las consideradas más plenas como Australia, Bélgica y Luxemburgo. Además, para más de la mitad de ellos, no votar puede resultar en sanciones legales, pudiendo no aplicarse, o bien ser modestas y severas, como en América Latina que incluyen multas financieras, inhabilitación para ciertos tipos de empleo, o incluso prisión en otros países. Muchos de estos sistemas cuentan con un riguroso proceso de inscripción electoral con el registro de votantes para poder localizar a aquellos que no emiten su voto (Jackman, 2001: 3).

El voto obligatorio ha sido un tema muy discutido en la Ciencia Política. Cuando hablamos de sus efectos, estos pueden ser de primer orden, si afectan a la participación en las urnas, o de segundo orden, si influyen en otros tipos de participación política más allá de las urnas, como en la formación de ciertas actitudes o conductas o en la participación no institucional. Para el primer caso, hay evidencia suficiente y prácticamente unánime de que el voto obligatorio tiene efectos en la participación en los procesos electorales (Panagopoulos, 2008; Sheppard, 2015). A nivel agregado, autores como Jackman (1987) y Blais (2006) encuentran cómo en los países obligatorios la participación es mayor que en los voluntarios. Panagopoulos (2008) revela más ampliamente que no solo en aquellos países con voto obligatorio aumenta la participación electoral, sino, además que, según el nivel de las sanciones y el grado de aplicación, la participación varía: en aquellos con una probabilidad alta de aplicación de sanciones, los votantes tienden menos a abstenerse. Así, la teoría de la elección racional explicaría las bajas tasas de abstención en aquellos países más severos con sus leyes de obligatoriedad.

Existen, además otros factores a nivel agregado que explican la variación de la participación en las urnas entre países, como la proporcionalidad del sistema que la aumenta por la mayor competitividad y la percepción de que el sistema es más justo y de que hay más probabilidades de que el partido deseado pueda obtener representación (Singh, 2010; Lijphart, 1997); el unicameralismo, donde los individuos percibirán que el partido podrá gobernar sin tantas restricciones (Jackman, 1987); el

---

<sup>2</sup> Se excluye a los regímenes híbridos según el mismo índice: Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú y Turquía. Se incluye, por tanto, a Argentina, Australia, Luxemburgo, Bélgica, Chipre, Grecia, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Panamá, Paraguay, Uruguay y Chile.



desarrollo económico, y el menor número de partidos que concurren a las elecciones (Blais y Dobrzynska, 1998).

Otros autores, como Singh (2010) han adquirido un enfoque más integral examinando no solo el voto obligatorio a nivel agregado, sino también desde las variables individuales, como la edad, la educación y los ingresos. Explica que los sistemas de voto obligatorio ayudan a igualar las diferencias: la edad, educación e ingresos dejan de tener gran efecto en los sistemas de voto obligatorio cuando se estudia la participación electoral ya que precisamente este sistema obliga a votar a aquellos grupos que no lo hacen tan habitualmente, como jóvenes, aquellos con menor educación y con menos ingresos. De hecho, Lijphart (1997), un autor clásico conocido por abogar en defensa del “deber del voto”, señala que ha habido un descenso en la participación electoral en los sistemas voluntarios que ha producido desigualdades relevantes en la representación de ciertos grupos sociales: participan más los ciudadanos con mayores ingresos y mayor nivel de educación, lo que conlleva mayor influencia de este grupo sobre otros. De esta manera, la forma más efectiva para lograr mayor igualdad sería maximizar el voto a través de su obligatoriedad. Sin embargo, muchos de estos resultados no obtuvieron apoyo en otras investigaciones, como en la de Quintelier et al. (2011) que afirmaban que el voto obligatorio no lograba reducir algunas de las desigualdades expuestas. Otros autores también apuntaban a la reducción de la calidad del resultado de la votación en los sistemas de voto obligatorio (Flórez, 2019; Jakee y Sun, 2006) y el posible aumento de “donkey ballots” (Jackman, 2001). Aun así, pese a los desacuerdos entre los efectos que causa, hay unanimidad en el hecho de que el voto obligatorio aumenta la participación electoral.

Más allá de esta participación en las urnas, se ha estudiado el voto obligatorio en la participación de segundo orden, es decir en los “efectos extra-electorales” (Sheppard, 2015), sobre todo en las actitudes y conductas. Algunos estudios señalan efectos positivos en el interés (Lijphart, 1997), el conocimiento y la sofisticación política (Sheppard, 2015; Gordon y Segura, 1997), así como en la eficacia ciudadana (Moisés, 1993) y la legitimidad institucional (Lundell, 2012). No obstante, hay más desacuerdo que consenso: Engelen y Hooghe (2007, citado por Quintelier et al., 2011: 400) no encuentran apenas efecto del voto obligatorio sobre el interés político, la eficacia política o la confianza política, Singh (2016), lo vincula con un aumento de la desafección democrática (Singh, 2016), y otros autores (Jackman, 2001; Flórez, 2019; Singh y Roy, 2018) apuntan a que el voto obligatorio no estaría realmente aumentando el interés y el conocimiento.

Si bien entre los efectos extra electorales del voto obligatorio sí se han estudiado las actitudes, no se ha ido más allá, atendiendo a los efectos en las formas de participación no institucional: no hay estudios empíricos que se hayan centrado en explorar el efecto del voto obligatorio en formas de participación como las manifestaciones, las huelgas, las protestas, hacer activismo, firmar peticiones, entre otros. Todas estas y más formas de participación no institucional se han vuelto en los últimos años cada vez más importantes porque constituyen una parte esencial en las nuevas formas

de gobernanza más allá de las autoridades estatales, pues permite a los ciudadanos implicarse más y darle mayor legitimidad al régimen (Murillo, 2021).

Entre las causas para estas formas de participación, se han detectado sobre todo factores individuales como el tiempo, el dinero, las capacidades cívicas (Verba, et al., 1995); además de otros relacionados con las actitudes hacia la política: influyen el interés por los asuntos públicos, los sentimientos de insatisfacción y desconfianza política (Arbache, 2014; Contreras-Ibáñez, et al., 2005; Pereyra y Armesto, 2021), la ideología y los vínculos organizativos (Ortiz-Inostroza y López, 2017; Pereyra y Armesto, 2021; Schussman y Soule, 2005) y la identificación con grupos y líderes que promueven acciones extralegales (Contreras-Ibáñez, et al., 2005). También se han señalado factores sociodemográficos, como la clase social y las oportunidades que ello confiere a los ciudadanos (Leighley, 1995), el género y la edad (Marien, et al., 2010; Ortiz-Inostroza y López, 2017; Pereyra y Armesto, 2021; Schussman y Soule, 2005), el nivel educativo y el vivir en el ámbito urbano o rural (Arbache, 2014). Por otra parte, algunas variables de nivel estructural también condicionan la participación no institucional, como la situación política y económica (Dalton, et al., 2009). Sin embargo, no hay muchas investigaciones sobre estas últimas variables —las estructurales—, y mucho menos sobre la legislación o la obligatoriedad de voto como posibles condicionantes en la participación no institucional.

Así, atendiendo a las lagunas identificadas en la literatura existente, se entiende la necesidad de poner el foco en los factores estructurales, concretamente el voto obligatorio, para explorar cómo puede influir en la participación no institucional. Autores como Schussman y Soule (2005: 1100) apuntaban ya a la necesidad de estudiar cómo las protestas están influidas por los modelos de participación así como por factores individuales; con lo cual, el objeto de este estudio es realizar un análisis multinivel que pueda dar explicación a las formas de participación no institucionales (manifestaciones, protestas, firma de peticiones, etc.) desde factores tanto a nivel país como individual para poder determinar el efecto de la obligatoriedad y sanción en el voto.

Si bien los estudios mencionados y llevados a cabo han sido sobre todo a nivel internacional y en el continente americano, en nuestro caso, acotamos el estudio a América Latina, una zona que alberga una alta concentración de países que han adoptado el voto obligatorio como práctica electoral (Quintelier et al., 2011) y cuya política en las últimas décadas viene marcada por grandes protestas y estallidos sociales (Murillo, 2021). Así, el arraigo del voto obligatorio y la importancia de la participación no institucional en esta área geográfica brinda un escenario propicio para seguir esta línea de investigación.

### 3. Marco Teórico

La relación entre la coerción del voto y la participación política no electoral ha sido poco explorada en Ciencia Política. Aunque Lijphart (1997) sugiere que el voto obligatorio podría generar un efecto *spillover* hacia otras formas de implicación, no existen pruebas empíricas claras que respalden esta idea. De hecho, estudios en otros contextos indican lo contrario.

En primer lugar, Greenberg et al. (1996) estudian este efecto *spillover* en el ámbito laboral dado el importante escenario que resulta para la socialización en la participación. Si bien demuestran cómo la participación directa y cara a cara en las decisiones en el trabajo de empresa supone un efecto desbordamiento en la actividad política de una persona —a través de factores como la eficacia política o a la sensación de control—, lo cierto es que no ocurre así cuando la participación se resume a votar ocasionalmente. En este último caso, estar obligado a votar en el trabajo cada cierto tiempo no tendría un impacto significativo en la participación política más allá de la empresa. En otras palabras, a través de un margen limitado de participación, como un simple voto, no se activan habilidades políticas, competencias y cierta experiencia en el campo, la persona no desarrolla el sentido cívico de participación, por lo que al final los individuos no tienen la motivación para participar en otras actividades más allá de lo que se les obliga a hacer.

Este efecto desbordamiento, sin embargo, no se ha estudiado en la participación política en las urnas y su efecto en otros tipos de participación política; aunque por los trabajos de Pateman (1970), Greenberg et al. (1996) y los posteriores de Carter (2006), se puede esperar que estas ideas de la tesis del desbordamiento puedan aplicarse de manera similar para la participación institucional y no institucional. De hecho, Mason (1978, citado por Carter 2006: 411) señala la similitud entre estas prácticas en la empresa y la experiencia gubernamental en cuanto modo, intensidad y calidad. Con lo cual, partimos de la idea de que el ser obligado a votar en las urnas cada periodo de tiempo no debería ser motivación para participar en más actividades políticas dado que es un tipo de participación muy débil que no estimula la acción política.

Además, existen otras razones por las que las formas de participación no institucional no se verían motivadas. Estudios recientes coinciden en que los ciudadanos acaban emitiendo un “donkey ballot” o voto nulo (Jackman, 2001) o acaban votando sin informarse y sin interés (Engelen y Hooghe, 2007; citado por Quintelier, 2011). Además, son escasos los estudios empíricos que señalan que el voto obligatorio logre crear conciencia cívica o sofisticación política (Jackman, 2001), y los que existen, lo avalan débilmente, como Gordon y Segura (1997) —con resultados de diferencias mínimas entre países con voto obligado y voluntario—, y Shepard (2015) —solo para algunos casos concretos—. También Singh y Roy (2018, citado por Flórez, 2019; 9) apuntaban a que aquellas personas que votan forzosamente se informan

menos y siguen interesándose menos que los que lo hacen voluntariamente. Por lo tanto, no hay motivos para pensar que en sistemas con voto obligatorio la participación no institucional aumentaría gracias a dichos factores.

Aún más allá, Powell (1982, citado en 1986; 37) evidencia que la participación en las urnas estaba asociada a un menor nivel de protestas y disturbios. Ello puede deberse a que el haber participado en la política por una vía institucionalizada, a través de las urnas, puede llevar a los individuos a percibir que ya han contribuido a la política y que no necesitan optar por otras vías. En la línea de la teoría racional —de autores como Olson (1965) y Becker (1976)— los individuos se abstienen en estas formas de participación porque perciben que con el voto ya obtienen los beneficios sin necesidad de contribuir en grandes formas de acción colectiva. En otras palabras, esta teoría plantea que los individuos actúan de manera racional, valorando los costes y beneficios, y deciden no participar más allá del mínimo necesario cuando los beneficios pueden ser conseguidos sin un esfuerzo adicional significativo. Con lo cual, la participación no institucional podría verse incluso mermada en aquellos países con voto obligatorio, al menos en protestas y manifestaciones, acciones que más se han tenido en cuenta en los estudios mencionados (Singh, 2018; Powell, 1982). Por todo lo expuesto se plantea la siguiente hipótesis: H1. En países con voto obligatorio (V.O) la participación no institucional es menor que en los países con voto voluntario.

Asimismo, de la misma forma en que Panagopoulos (2008) —a través de la misma lógica de elección racional— muestra cómo el nivel de severidad de la sanción en los países con voto obligatorio afecta a la participación electoral de distinta forma, esperamos que lo mismo ocurra para la participación no institucional. Esto es, en países con voto obligatorio donde se aplican sanciones más fuertes la participación en las urnas es mayor que en aquellos donde las sanciones son débiles por una decisión de coste-beneficio. Por ello, se espera que por esta misma lógica racional en zonas con voto obligatorio de dura aplicación la participación no institucional se vea más desincentiva que en países con voto obligado de débil aplicación, ya que en el primer caso los individuos están sometidos a una mayor amenaza de sanción, lo cual puede influir en su percepción sobre otras sanciones o multas en otras actividades, sobre todo si estas son menos lícitas o legales como las protestas, las okupaciones, los saqueos y los bloqueos de tráfico. De esta forma se considera en la siguiente hipótesis que: H2. En países con voto obligatorio (V.O) sancionado la participación no institucional es menor que en países con voto obligatorio (V.O) no sancionado.

Por último, si bien la literatura revisada se ha centrado más en protestas y manifestaciones cuando se estudia la participación no institucional, lo cierto es que la firma de peticiones es la forma más común de este tipo de participación no institucional (Arbache, 2014; 272). De la misma forma que la participación no es igual para manifestaciones y protestas que para peticiones en países con voto voluntario, siendo mayor la participación en el último caso debido al fácil acceso y menos coste (Samuano, 2005), se espera que pueda ocurrir de manera similar en países con voto

obligatorio. Ello nuevamente se achaca a la lógica del coste-beneficio. Además, con el auge de internet, las peticiones en línea y en redes sociales y el clicktivismo, firmar una petición está al alcance de la mano y el coste es prácticamente nulo, pues basta con hacer click, mientras que el resto de formas de participación no institucional tienen mayor coste, pues requieren de más tiempo, desplazamiento, mayores recursos, entre otros. Por eso se plantea como hipótesis que, al igual que en países con voto voluntario, el nivel de participación será diferente según el tipo de práctica no institucional y su coste asociado: H3. El grado de participación no institucional en los sistemas de voto obligatorio es mayor para actividades que suponen menos costes (como la firma de peticiones) que para aquellos con más coste (como protestas, manifestaciones, saqueos, okupaciones y bloqueos de tráfico).

## 4. Metodología

Para analizar cómo el voto obligatorio (V.O.) influye en la participación no institucional, es necesario considerar y controlar variables tanto a nivel individual —relacionadas con las características de las personas— como a nivel agregado —relacionadas con los países—. Por ello, se requiere un enfoque de análisis multinivel que contemple estos dos niveles de observación. El tipo de análisis utilizado se basa en regresiones logísticas, donde la variable dependiente es la participación no institucional (realización o no de este tipo de acción), y la variable independiente principal es el tipo de voto.

Antes de detallar los análisis realizados, se repasan brevemente las variables empleadas. Por un lado, las variables dependientes, independiente y del nivel individual se han tomado de la base de datos del Latino Barómetro del 2020<sup>3</sup>, mientras que las agregadas son de otras fuentes (OECD, Banco Mundial e IPU Parline). En primer lugar, para la variable dependiente (dicotómica) se toman los tipos de participación no institucional, esto es, si se han realizado o no manifestaciones, protestas, firma de peticiones, y otras formas de participación minoritarias (saqueos, okupaciones y bloqueos de tráfico). En esta última variable se engloban estos tres tipos distintos de participación no institucional debido a los pocos casos que hay de cada uno de ellos y el carácter similar que comparten: minoritarios, ilegales y violentos. En un simple análisis de la variable dependiente se atiende a que, aunque en estos países la mayoría no participa en ninguna actividad no institucional, más de un 28% sí afirma haber realizado al menos alguna. De ellas, la firma de peticiones es la forma más común de participar, realizándola un quinto de la población (21%), seguido de las manifestaciones autorizadas (15%), protestas (4%), y las otras formas —saqueos, menos del 1%; okupaciones, un 1%, y bloqueos de tráfico, casi el 4% —.

<sup>3</sup> No se ha empleado la del 2023 debido a la falta de datos a nivel agregado para este año.

**Gráfico 4.1.** Participación no institucional en América Latina (2020).

**Fuente:** Elaboración propia. Datos Eurobarómetro (2020).

En segundo lugar, para la variable independiente —el tipo de voto—, se realiza una diferenciación entre países con voto voluntario y voto obligatorio (débil o fuerte) empleando la categorización revisada en literatura ya existente (Panagopoulos, 2008; Sheppard, 2015; Singh, 2018). Los países de voto voluntario son aquellos donde no hay normas que obliguen a votar ni que sancionen por ello; así, consideramos de la base del Latinobarómetro 2020 a Nicaragua, Colombia, Chile<sup>4</sup> y Venezuela<sup>5</sup>. Entre los países con voto obligado, diferenciamos dos categorías según el nivel de aplicación de la sanción —indicador del nivel de obligatoriedad—: consideramos de nivel débil de obligatoriedad a aquellos donde el voto es obligatorio pero sin sanción o cuya sanción no se aplica; mientras que los de alta obligatoriedad son aquellos donde hay sanción y se aplica. De esta forma, se considera a aquellos con V.O débil a Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Panamá, México, Honduras, Argentina, Brasil y Paraguay; y entre aquellos con V.O fuerte se encuentran Bolivia, Ecuador, Perú, Uruguay. Existen ciertas dudas sobre la clasificación de los países Paraguay, Argentina y Brasil, ya que, si bien se suele clasificar entre aquellos con un nivel de nula o baja aplicación de la sanción, hay discrepancias<sup>6</sup>. En los análisis principales se

<sup>4</sup> Desde 2012 hay voto voluntario en Chile (Singh, 2018), aunque se restablece como obligatorio a partir del 2022; por lo tanto, en el año de la base de datos del Latino Barómetro se toma como “voluntario”.

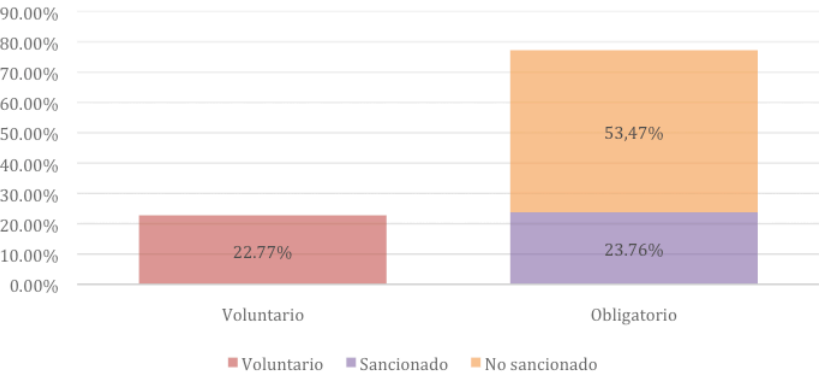
<sup>5</sup> A falta de menciones en la literatura, se ha revisado en *Biblioteca Nacional del Congreso de Chile* (2019: 2). A partir de 1993 en Venezuela el voto es voluntario.

<sup>6</sup> Edmundo Silva (2011) apunta a que directamente no se aplican, Panagopoulos (2008) habla de una “débil aplicación” mientras que Singh (2018) los trata como una “obligatoriedad moderada” con cierta aplicación.

los toma en la primera categoría (V.O débil) dado el consenso mayoritario, aunque se realizó una prueba de robustez incluyéndolos en la categoría V.O fuerte, que consolidó los resultados que se muestran en la presente investigación.

Para esta variable independiente, se observa que frente al 23% de países con un sistema de voto voluntario en América Latina, el restante 77% obliga a sus ciudadanos por ley a votar. Dentro de los obligados, casi el 70% no tienen sanción o la sanción no se aplica —el 53,5% del total, mientras que el 31% —23,8% del total— tiene una sanción que se aplica. Con lo cual, predominan los países con voto obligatorio no sancionado, seguidos del obligatorio sancionado y el voluntario.

**Gráfico 4.2.** Porcentaje de países por tipo de voto en América Latina (2020).



**Fuente:** Elaboración propia. Datos Eurobarómetro (2020).

Ahora bien, pasando a las variables de control, entre aquellas a nivel individual del Latino Barómetro (2020) que influyen en la participación no institucional se han tomado en cuenta las sociodemográficas y las referentes a actitudes: género y edad, educación, interés, desconfianza política y el conocimiento político. Pese a que el nivel de ingresos es relevante, este se correlaciona fuertemente con el nivel educativo, lo que podría dar problemas de multicolinealidad, además de que gran parte de la muestra no contesta a dicha pregunta, por lo que falta representatividad en este factor. Por ello, no se toma en cuenta esta variable.

Finalmente, para las variables de control a nivel agregado se han tomado de distintas bases de datos y se emplean para controlar los efectos de la economía y la política, guiándonos por otros modelos de estudios multinivel similares sobre el voto obligatorio, como los de Singh, 2011; Sheppard, 2015; Singh, 2018. Así pues, se toman: el PIB per cápita de la base de datos del Banco Mundial —como indicador del desarrollo económico—, el nivel de corrupción de la base de datos de la OECD —como indicador del desarrollo político—, y el perfil uni o bicameral del país de la base de datos IPU Parline —como característica del sistema político—.

Entre las variables de las características del sistema político no se incluye la variable que diferencia entre presidencialismo y parlamentarismo, pues todos los países de la muestra son presidencialistas (OECD, 2020), ni tampoco de aquella sobre el carácter mayoritario o proporcional, pues ninguno de la muestra es proporcional (solo mixto) (OECD, 2020).

Una vez definidas las variables, para el primer análisis (Análisis 1) se realiza una regresión de tipo multinivel y logístico a través del *stepwise method* —método paso a paso— con tres Modelos (1, 2 y 3) para atender a cómo varían la significatividad y relevancia de las variables en cada salida. En el Modelo 1 se incluye solo la variable dependiente y la independiente, en este caso: la participación no institucional en general y el tipo de voto (voluntario y obligatorio, tomando el voluntario de referencia). En el Modelo 2 se añaden las variables individuales; y, finalmente, en el Modelo 3 se completa con las variables a nivel agregado. Las salidas de los coeficientes se expresan en razón de momios (odds ratio) para interpretar las probabilidades.

En el posterior análisis de tipo multinivel y logístico (Análisis 2) desagregamos las variables dependientes e independiente. Por un lado, para la variable dependiente hay cuatro tipos de participación no institucional, por lo que se diferencian 4 Modelos, uno por cada tipo —manifestaciones; protestas; firma de peticiones; otras formas minoritarias de participación—. En la variable independiente se diferencia no solo entre países con voto voluntario y obligado, sino también de acuerdo con el nivel de obligatoriedad (no sancionado o sancionado), tomando el voluntario de referencia. El resto de las variables de control, tanto individuales como agregadas, se mantienen como en el Análisis 1, y las salidas de los coeficientes también se expresan en odds ratio.

## 5. Resultados y discusión

En el Análisis 1 (Tabla 5.1), atendemos a cómo, con un alto grado de confianza —del 99%—, en aquellos países de América Latina con voto obligatorio se participa menos en las actividades no institucionales que en los de voto voluntario. Yendo paso por paso, se observa cómo a medida que se han ido controlando el resto de las variables —individuales y agregadas— en los tres modelos, la significatividad se mantiene, y el coeficiente va aumentando (y con ello, la probabilidad disminuye).

En el Modelo 3 —el más sólido y robusto al incorporar la totalidad de las variables— se confirma que la probabilidad de participar no institucionalmente es un 18% menor en los países con voto obligatorio en comparación con aquellos donde el voto es voluntario. Este hallazgo respalda nuestra primera hipótesis (H1), según la cual la participación no institucional tiende a ser menor en contextos con voto obligatorio. Esta diferencia puede atribuirse a diversas razones, entre ellas: por un lado, la obligatoriedad de voto puede desestimular el interés y el conocimiento



político y, consecuentemente, influir en la desmotivación de participar políticamente; y por otro lado, a través de un análisis coste-beneficio, los individuos, al haber participado ya votando en las elecciones, pueden sentir que han cumplido con su responsabilidad y deber cívico —sobre todo, si muchos de ellos ni siquiera votarían voluntariamente— y pueden percibir, con ello, que ya han contribuido políticamente, por lo que no verían razones para seguir participando por otras vías.

**Tabla 5.1.** Influencia del tipo de voto en la participación no institucional.

Referencia: Voto voluntario	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Voto obligatorio	0.7622*** (0.0290)	0.7744*** (0.0315)	0.8244*** (0.0399)
<b>Estudios (Ref: sin estudios)</b>			
Básicos		1.1143* (0.0655)	0.9419 (0.0582)
Medios		1.3842*** (0.0806)	1.1139* (0.0683)
Superiores		2.0896*** (0.1377)	1.7604*** (0.1235)
Género		1.0313 (0.0361)	0.9963 (0.0366)
Edad		1.0064*** (0.0011)	1.0015 (0.0012)
Interés		2.2211*** (0.0827)	2.1193*** (0.0829)
Confianza		0.9572 (0.0378)	0.8827*** (0.0371)
Conocimiento		2.0119*** (0.0751)	1.9058*** (0.0753)
PIB per cápita			1.00004*** (0.0000)
Corrupción			0.9936** (0.0025)
Bicameralismo			1.7218*** (0.0692)

Constante	0.4821***	0.1472***	0.1731***
	(0.0159)	(0.0148)	(0.0344)
Observaciones	18594	18121	16994
R <sup>2</sup>	0.0023	0.0765	0.0969

**Variable dependiente:** Participación no institucional

Error estándar en paréntesis

\*  $p < 0.10$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$

**Fuente:** Elaboración propia. Datos Eurobarómetro (2020)

Asimismo, podemos destacar en el Modelo 3 cómo influyen otras variables en la participación no institucional —manteniendo el resto constante— en la misma línea de investigaciones previas: el tener estudios superiores aumenta casi un 80% las probabilidades de hacerlo (Leighley, 1995; Verba et al., 1995; Arbaché, 2014), el mayor interés en política, más del doble (Verba et al., 1995; Arbaché, 2014), el conocimiento también lo incrementa casi el doble (Verba et al., 1995; Samuano, 2005) y la desconfianza aumenta algo más de un 10% las probabilidades de participar no institucionalmente (Arbaché, 2014). A nivel agregado también influye el hecho de que el país tenga un menor nivel de corrupción, lo que podría aumentar el sentimiento de eficacia del ciudadano y motivarlos a participar más (Moisés, 1993). El ser un país de tipo bicameral también motiva la participación no institucional, pudiéndose achacar a que en estos países los individuos perciben que el partido gobierna con más restricciones (Jackman, 1987), con lo cual pueden optar por estas otras vías no institucionales para hacer valer su voz. Finalmente, respecto al desarrollo económico, el PIB influye positivamente en la participación no institucional (Verba, et al., 1995; Dalton, et al., 2009; Silva, 2011).

Pese a estos resultados, no podemos esperar que la participación sea igual para todos los tipos de actividades no institucionales: no es lo mismo participar en un saqueo que en la firma de una petición. Esto hace necesario desglosar los tipos de participación a través del Análisis 2 (Tabla 5.2). Con ello podemos atender a las diferencias entre tipos de participación —manifestaciones, protestas, firma de peticiones y otros—, así como también a las diferencias entre países con diferente intensidad de obligatoriedad de voto.

En el caso de aquellos países con sistemas de V.O de mayor dureza en la aplicación de la sanción, se observa que para todas las formas de participación significativas (manifestaciones, protestas y firma de peticiones) la participación es notablemente menor que en los países voluntarios, así como que en los de V.O de sanción débil. Esta evidencia valida la segunda hipótesis (H2), por la cual en países con V.O sancionado la participación en actividades no institucionales es menor que en aquellos donde el voto no se sanciona. En la línea de Panagopoulos (2008), que demuestra cómo la intensidad de la sanción afecta en la participación electoral debido a una lógica de coste-beneficio de los electores, este razonamiento se aplicaría en estas otras formas

de participación. Panagopoulos (2008) explica que en países con dura aplicación de la sanción hay un mayor temor a dicha pena por los altos costes que acarrea —unos costes que no son tan altos en países con V.O no sancionado o voluntarios—, por lo que se vota más en las elecciones. De la misma manera, la amenaza a la sanción y el miedo inculcado en países con este mayor nivel de obligatoriedad y aplicación de la sanción desincentivaría formas no institucionales de participación.

Concretamente en las formas de participación de los países de V.O sancionado, la participación en manifestaciones (autorizadas) es un 44% menor que en los países de voto voluntario, un 63% menor para el caso de las protestas (no autorizadas), y un 37% menor en la firma de peticiones, *ceteris paribus*. Así, atendemos también a cómo cuanto mayor es el costo de participar, menor es la probabilidad de hacerlo, siendo las protestas ilegales donde menos se participa, seguido de manifestaciones y, finalmente, la firma de peticiones, un tipo de participación con más facilidad de accesibilidad y más bajo coste (Samuano, 2005). Ello se explica nuevamente por las teorías de coste-beneficio: aquellas actividades que podrían ser sancionadas desincentivan en mayor medida la participación. Podemos corroborar que para los países de V.O sancionado se confirma la tercera hipótesis (H3) con la que se afirmaba que la firma de peticiones, una actividad de un bajo nivel de coste respecto a su posible beneficio, la participación es mayor que en otras formas de participación.

**Tabla 5.2.** Influencia del tipo de voto en la participación no institucional (desagregado): según el tipo de participación no institucional y la obligatoriedad de voto.

Referencia: Voto voluntario	Manifestaciones (autorizadas)	Protestas (no autorizadas)	Firma de peticiones	Otras formas
V. Obligatorio sancionado	0.5642*** (0.0376)	0.3719*** (0.0457)	0.6252*** (0.0412)	1.0650 (0.1233)
V. Obligatorio no sancionado	0.6295*** (0.0373)	0.5481*** (0.0546)	1.2363*** (0.0697)	1.4676*** (0.1502)
Estudios (Ref: sin estudios)				
Básicos	0.9420	0.9844	1.0688	0.8303
	(0.0746)	(0.1588)	(0.0758)	(0.0976)
Medios	1.1305	1.2789	1.3651***	0.8845
	(0.0879)	(0.1993)	(0.0956)	(0.1028)
Superiores	1.6842***	1.3621	2.3268***	0.8663
	(0.1453)	(0.2369)	(0.1818)	(0.1198)
Género	0.9847	0.6730***	1.1077***	0.6550***
	(0.0438)	(0.0550)	(0.0445)	(0.0471)
Edad	0.9990	0.9838***	1.0066***	0.9895***
	(0.0014)	(0.0027)	(0.0013)	(0.0024)
Interés	2.3332***	2.0837***	1.9842***	2.1758***
	(0.1084)	(0.1771)	(0.0840)	(0.1620)

Confianza	0.8448***	0.4963***	0.8868***	0.6165***
	(0.0431)	(0.0521)	(0.0405)	(0.0530)
Conocimiento	1.6922***	1.4112***	2.2198***	1.2662***
	(0.0830)	(0.1270)	(0.0971)	(0.0989)
PIB per cápita	1.00001**	0.9999	1.00001	0.9999***
	(0.0000)	(0.0000)	(0.0000)	(0.00001)
Corrupción	0.9912***	0.9673***	0.9786***	0.9807***
	(0.0033)	(0.0060)	(0.0028)	(0.0049)
Bicameralismo	1.5159***	1.5748***	1.7246***	1.9004***
	(0.0770)	(0.1576)	(0.0779)	(0.1538)
Constante	0.1489***	0.5926	0.1371***	0.2538***
	(0.0374)	(0.2796)	(0.0305)	(0.0979)
Observaciones	17913	17937	17660	17647
R <sup>2</sup>	0.0835	0.0870	0.1190	0.0462

**Variable dependiente:** Participación no institucional

Error estándar en paréntesis

\*  $p < 0.10$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$

**Fuente:** Elaboración propia. Datos Eurobarómetro (2020).

Para los países de V.O no sancionado, se da más variabilidad entre los tipos de participación. Por un lado, para las manifestaciones y protestas, al igual que en los países de V.O sancionado, la participación es menor que en los voluntarios; concretamente hay un 37% y un 45% de probabilidades menos de participar en estas actividades respectivamente que en sistemas de voto voluntario, manteniendo el resto de las variables constantes. Además, corrobora nuevamente la lógica de coste-beneficio, pues en las protestas (no autorizadas) hay menor probabilidad de participar que en las manifestaciones (autorizadas).

Respecto a la firma de peticiones en estos países advertimos, en cambio, que la participación es mayor que en los países de voto voluntario, con una probabilidad de casi el 24% mayor, *ceteris paribus*. Ello contradice nuestras premisas teóricas, ya que la probabilidad de participar en las formas minoritarias, como saqueos, okupaciones y bloqueos de tráfico es de casi de un 50% mayor en países con V.O no sancionado que en los países de voto voluntario. Ello pone en duda la hipótesis tercera (H3), pues, no por ser una forma de participación de altos costes, tiene menores tasas de participación. Con lo cual, este fenómeno debería abordarse por otras teorías, como las de privación relativa o de movilización de recursos. Por otro lado, también es necesario revisar la H1, ya que, si bien en la mayoría de casos la participación en formas no institucionales es menor en los países de voto obligatorio que en los de voto voluntario —validándose completamente en países de V.O sancionado— en aquellas zonas de V.O no sancionado se cumple para protestas y manifestaciones, pero no para la firma de peticiones y otras formas minoritarias de acción.

## 6. Conclusiones

Lijphart (1997: 10) sugería que, en aquellos países con voto obligatorio, aparte de tener una alta tasa de participación en las urnas, también podrían tener una mayor participación en otras actividades políticas más allá del voto. Sin embargo, a lo largo de este estudio hemos podido corroborar que ocurre lo contrario: la participación no institucional se ve mermada en la mayoría de los casos. En la presente investigación se ha podido atender a cómo en los países con V.O sancionado la participación es menor que en los países voluntarios para cualquier tipo, mientras que en los países con V.O no sancionado se han dado resultados mixtos.

Para el primer caso —obligatorio sancionado—, el hecho de que la participación en todos los tipos de actividades no institucionales sea menor que en los países con voto voluntario y, además, que en los de V.O no sancionado se ha podido explicar por la teoría de la elección racional o, concretamente por el análisis de coste-beneficio (Olson, 1965), por el cual individuos intentan disminuir los costes de su elección. De esta forma, en países con mayor amenaza de sanción los individuos tienen menos motivación por implicarse políticamente. Además, por esta misma lógica racional, se observa que cuanto mayor es el coste de la acción, menos se participa, como en manifestaciones y protestas frente a la firma de peticiones.

No obstante, para los países con V.O no sancionado se da más variabilidad en la participación en las distintas formas no institucionales. Por un lado, al igual que para el caso anterior, la participación en manifestaciones y protestas es menor que en los de voto voluntario, y la participación en ellas sigue también una lógica de coste-beneficio. Por otro lado, para la firma de peticiones la participación es mayor que respecto al resto de actividades no institucionales, dado los bajos costes que tienen; sin embargo, al contrario de lo que se esperaba, la probabilidad es también mayor que en los países voluntarios. Finalmente, el resultado más sorprendente y que fue la excepción respecto a todo lo anterior se da en las formas de participación minoritarias e ilegales, esto es, saqueos, okupaciones, y bloqueos de tráfico, cuya participación para este tipo de países fue mayor que en países con voto voluntario.

Este último fenómeno contradice las premisas y teoría abordadas en el estudio, lo que da lugar a plantear para futuros estudios que se explore en profundidad. Por un lado, porque vemos que el análisis de coste-beneficio que se ha empleado como marco para el estudio no responde a los resultados para las actividades minoritarias, ilegales y más violentas; lo que da pie a plantear nuevos marcos. Por otro lado, ello demuestra también que, aunque la mayoría de las formas de participación no institucional tienen una menor implicación en países con voto obligatorio que en los de voto voluntario, existen excepciones.

Por ello, para futuras investigaciones se recomienda esclarecer el fenómeno de la alta participación tanto en la firma de peticiones como, sobre todo, en actividades minoritarias e ilegales en países con V.O no sancionado, atendiendo así a la validez

externa de los resultados. Se propone no solo seguir tratando este tema por análisis similares al de este trabajo, sino también barajar nuevas líneas teóricas más específicas en esta cuestión. Además, podría ser útil emplear una metodología cualitativa, pues, al constituir este último caso actividades con muestras muy pequeñas y que, además, difieren de las líneas teóricas tratadas, se debe atender a los discursos de las personas para analizar las motivaciones subyacentes que de forma estadística no se logra recoger.

Asimismo, en este estudio se dio una dificultad para definir una categorización correcta de los países de América Latina, teniendo problemas con aquellos casos donde había sanción leve o muy moderada, como en Argentina, Brasil y Paraguay. Con lo cual, se sugiere en futuras investigaciones tomar en cuenta esta categoría como una forma de V.O de nivel medio de sanción. Para líneas más teóricas, es conveniente realizar una categorización universal de estos países para que no haya incongruencias entre diferentes estudios y autores.

Pese a estos desafíos, el presente trabajo ha contribuido a sentar las primeras bases para el estudio de la influencia del voto obligatorio en la participación no electoral en América Latina. Se plantea seguir esta corriente de investigación también en el resto de los países del mundo con sistemas de voto obligatorio para, nuevamente, validar externamente los resultados. Además, más allá de las contribuciones científicas de este estudio, se pueden proponer nuevas cuestiones para tratar a nivel práctico y ético sobre la pertinencia del voto obligatorio y las sanciones, y evaluar las implicaciones que tienen en la política y en la población.

## Bibliografía

- Arbache, G. (2014). Determinantes de la participación no convencional en Brasil. *Política e Sociedade*, 13 (28), 269-304. <http://dx.doi.org/10.5007/2175-7984.2014v13n28p269>
- Becker, G.S. (1976). *The Economic Approach to Human Behavior*. The University of Chicago Press.
- V.O en América y Europa. Nómina de países, causales de exención, y niveles de participación. (2019). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26872/1/Voto\\_obligatorio.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26872/1/Voto_obligatorio.pdf)
- Blais, A. (2006). What affects voter turnout? *Annual Review of Political Science*, 9 (1), 111-125. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.9.070204.105121>
- Blais, A. y A. Dobrzynska. (1998). Turnout in Electoral Democracies. *European Journal of Political Research*, 33 (2), 239-261. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00382>
- Carter, N. (2006). Political Participation and the Workplace: The Spillover Thesis Revisited. *The British Journal of Politics and International Relations*, 8 (3), 410-426. <https://doi.org/10.1111/j.1467-856x.2006.00218.x>
- Contreras-Ibáñez, C. C., Correa Romero, F. E., y L. García y Barragán, Luis Felipe. (2005). Participación política no convencional: culturas de protesta vs. culturas institucionales. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 1(1), 181-210. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72610107>
- Dalton, R., Van Sickle, A. y S. Weldon. (2010). The Individual-Institutional Nexus of Protest Behaviour. *British Journal of Political Science*, 40 (1), 51-73. <http://dx.doi.org/10.1017/S000712340999038X>
- Democracy Index. Age of Conflict. (2023). *Economist Intelligence Unit*. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>
- Flórez Ruiz, J. F. (2019). Los Factores Determinantes del Voto: Por qué el V.O No es la Solución al Abstencionismo. *Revista Republicana*, 27, 189-210. <https://doi.org/10.21017/rev.repub.2019.v27.a73>
- Gordon, S. B., y G. M. Segura. (1997). Cross-National Variation in the Political Sophistication of Individuals: Capability or Choice?. *The Journal of Politics*, 59 (1), 126-147. <https://doi.org/10.2307/2998218>
- Greenberg, E. S., Grunberg, L. y K. Daniel. (1996). Industrial Work and Political Participation: Beyond "Simple Spillover". *Political Research Quarterly*, 49 (2), 305-330. <https://doi.org/10.1177/106591299604900204>

- IPU Parline. Global data on national parliaments. (2020). *Parline. The IPU's Open Data Platform*. [https://data.ipu.org/compare?field=country%3A%3Afield\\_structure\\_of\\_parliament#pie](https://data.ipu.org/compare?field=country%3A%3Afield_structure_of_parliament#pie)
- Jackman, R. W. (1987). Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies. *American Political Science Review*, 81 (2): 405-423. <https://doi.org/10.2307/1961959>
- Jackman, S. (2001). Compulsory Voting. En N. J. Smelser y B. Baltes (eds.) *International Encyclopedia of Social and Behavioral Science* (pp. 16314-18), <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=d2620b56d54086f3b6123b2c211b4ee00daf7291>
- Jakee, K. y Sun, G.Z. (2006). Is compulsory voting more democratic?. *Public Choice*, 129: 61-75. <https://doi.org/10.1007/s11127-005-9008-6>
- LatinoBarómetro. (2020). *Opinión Pública Latinoamericana. Latinobarómetro*. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Lijphart, A. (1997). Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma Presidential Address. *American Political Science Association*, 9 (1), 1-14. <https://doi.org/10.2307/2952255>
- Lundell, K. (2012). Civic Participation and Political Trust: The Impact of Compulsory Voting. *Journal of Representative Democracy*, 48 (2), 221-234. <https://doi.org/10.1080/00344893.2012.683488>
- Moises, J. A. (1993). Elections, Political Parties and Political Culture in Brazil: Changes and Continuities. *Journal of Latin American Studies*, 25 (3): 575-611. <http://www.jstor.org/stable/158268>
- Murillo, M.V. (2021). Protestas, descontento y democracia en América Latina. *Nueva Sociedad*, 293: 4-13. <https://biblat.unam.mx/es/revista/nueva-sociedad/articulo/protestas-descontento-y-democracia-en-america-latina>
- Olson, M. (1965). *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*. Noriega
- Ortiz-Inostroza, C. y E. Lopez. (2017). Explorando modelos estadísticos para explicar la participación en protestas en Chile. *Revista de Sociología*, 32 (1), 13-31. <https://doi.org/10.5354/0719-529x.2017.47883>
- Panagopoulos, C. (2008) The Calculus of Voting in Compulsory Voting Systems. *Political Behavior*, 30 (4): 455-467. <https://doi.org/10.1007/s11109-008-9058-9>
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press



- Pereyra, S. y M. Armesto. (2021). Análisis multicausal de los determinantes individuales de la participación en manifestaciones en Argentina. *Desarrollo Económico y Social*, 61(233), 30-54. [https://www.jstor.org/stable/48628443?seq=1&cid=pdf-reference#references\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/48628443?seq=1&cid=pdf-reference#references_tab_contents)
- Powell, G. B. (1986). American Voter Turnout in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, 80 (1): 17-43. <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/american-voter-turnout-in-comparative-perspective/5A8E10796141C4C4AF5B204984E5322E>
- Quintelier, E., Hooghe, M., y S. Marien. (2011). The Effect of Compulsory Voting on Turnout Stratification Patterns: A Cross-national Analysis. *International Political Science Review*, 32 (4), 396-416. <https://doi.org/10.1177/0192512110382016>
- Sheppard, J. (2015). Compulsory voting and political knowledge: Testing a 'compelled engagement' hypothesis. *Electoral Studies*, 40, 300-307. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2015.10.005>
- Silva, E.C. (2011). *Determinantes Institucionales y Culturales de la Participación Electoral en América Latina: Análisis Comparativo entre VO y Voluntario*. Universidad de Chile. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/102487>
- Singh, S. P. (2011). How Compelling is Compulsory Voting? A Multilevel Analysis of Turnout. *Political Behaviour*, 33, 95-111. <https://doi.org/10.1007/s11109-010-9107-z>
- Singh, S. P. (2018). Compulsory Voting and Dissatisfaction with Democracy. *British Journal of Political Science*, 48 (3), 843-854. <https://doi.org/10.1017/S0007123416000041>
- Samuano Ventura, M. F. (2005). Más allá del voto: modos de participación política no electoral en México. *Foro Internacional*, 45 (1), 65-88. <https://www.jstor.org/stable/27738690>
- Verba, S., Schlozman, K. L. y H. E. Brady. (1995). Beyond SES: A Resource Model of Political Participation, *American Political Science Review*, 89 (2), 271-294. <https://doi.org/10.2307/2082425>



# LOS ORÍGENES FILOSÓFICOS DE LA CIENCIA POLÍTICA DE GIOVANNI SARTORI: UN ACERCAMIENTO BIOGRÁFICO INTELLECTUAL

**Fernando Barrientos del Monte<sup>1</sup>**

f.barrientos@ugto.mx

Universidad de Guanajuato

Este ensayo tiene dos objetivos, presentar una breve biografía intelectual de Giovanni Sartori (1924-2017), y delinear los fundamentos filosóficos de sus aportaciones teóricas para la ciencia política y el estudio de la democracia enraizadas inicialmente en las ideas de G.W. Hegel, Immanuel Kant, Karl Marx, José Ortega y Gasset, y Benedetto Croce, como las relaciones entre el pensar y el hacer, el derecho y libertades, que están en la base de sus contribuciones más importantes, reseñadas de una manera sintética que permiten una comprensión global de su herencia científico-intelectual.

**Palabras clave:** *ciencia política, Giovanni Sartori, filosofía política, epistemología, historia intelectual.*

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Florencia, Italia. Profesor Titular A de Tiempo Completo en el Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad de Guanajuato, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II (SECIHTI), México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0760-3993>

## *THE PHILOSOPHICAL ORIGINS OF GIOVANNI SARTORI'S POLITICAL SCIENCE: AN INTELLECTUAL BIOGRAPHY APPROACH*

This essay has two objectives: to present a brief intellectual biography of Giovanni Sartori (1924–2017) and to outline the philosophical foundations of his theoretical contributions to political science and the study of democracy, initially rooted in the ideas of G.W. Hegel, Immanuel Kant, Karl Marx, José Ortega y Gasset, and Benedetto Croce, such as the relationships between thinking and doing, law and freedoms, which form the basis of his most important contributions, summarized in a way that allows for a comprehensive understanding of his scientific and intellectual legacy.

**Key Words:** *political science, Giovanni Sartori, political philosophy, epistemology, intellectual history*

## 1. Introducción: una vida afortunada

En 1957 Giovanni Sartori tenía treinta y tres años, y publicaba en ese año bajo el sello de *Il Mulino*, “*Democrazia e definizioni*”, el primer esquema de su teoría de la democracia, y que le llevó redactarla apenas siete meses<sup>2</sup>. Años después publicaría una versión más actualizada y profunda, esta vez en inglés, con el título *Democratic Theory*, (1962) y posteriormente una segunda edición aumentada como *Democratic Theory Revisited* (1987). La poca difusión de su obra en español, en ese momento, se debió a que, en los años sesenta del siglo XX, la discusión en el mundo occidental y sobre todo entre los intelectuales latinoamericanos e ibéricos, la pregunta no era “¿Cómo transitar a la democracia?”, sino –en palabras de otro politólogo italiano influyente, Umberto Cerroni– “¿Cómo transitar al socialismo?”. Para 1957 también ya había escrito al menos tres «dispense» (apuntes de profesor para los alumnos), los primeros, sobre la ética y la libertad en el pensamiento de Immanuel Kant, sobre la filosofía hegeliana y el desdoblamiento marxista, y otro sobre la filosofía de Benedetto Croce, éstos últimos serían publicados hasta 1997. También estaba en proceso el esbozo de lo que después sería “*La política. Lógica y método en las ciencias sociales*” (publicado en 1979) derivado de las dispense que él escribió para sus alumnos en sus primeros cursos sobre ciencia política en la Facultad de Ciencias Políticas «Cesare Alfieri» de la Universidad de Florencia.

Llegado a la cima de su madurez intelectual, Sartori era considerado y llamado *Il Maestro*, en toda la amplitud del término, consagrado al estudio de la política, sus ideas sobrepasaban la academia e intervenían con acidez en la opinión pública. En vida, tuvo la fortuna de ser homenajeado, pero sobre todo ver publicados amplios textos en su honor. Por iniciativa de Leonardo Morlino y como deferencia por su jubilación en 1994 así como por su cumpleaños número setenta (*Festschrift*), se publicó *Studi Crociani* (1997), en dos volúmenes, que recogen sus primeros escritos para la docencia, la revisión de las ideas de Kant, Hegel y Marx, y sus disertaciones sobre Croce. Diez años después, el 17 de mayo de 2004 en la Universidad de Bolonia se organizó bajo la guía de Gianfranco Pasquino un coloquio para festejar sus ochenta años, con la participación de algunos de sus más renombrados alumnos y colegas profesores, del cual surgió el libro *La scienza politica di Giovanni Sartori* (2005). Y en ocasión de sus noventa años, por iniciativa de Stefano Passigli se publicó *La politica come scienza. Scritti in onore di Giovanni Sartori* (2015). Estos son solo algunos de los textos en los cuáles se ha reflexionado sobre su legado, pero a partir de entonces ha crecido la lista de libros en su honor o que analizan sus ideas y contribuciones a la ciencia política (cfr. Islas, 2012; y Kubát y Mejstřík, 2019, Biblioteca

<sup>2</sup> Al momento de terminar las revisiones de este artículo, se ha publicado por *Il Mulino* en octubre de 2025 una nueva edición de *Democrazia e definizioni* con una precisa introducción de Angelo Panebianco (2025), que ubica la influencia de la filosofía tanto de Kant como de Croce en el pensamiento de Sartori.

del Senato, 2024). El 4 abril de 2017, sesenta años después de publicada su primera obra, moría en Roma.

Sartori bien sabía que era conocido y presentado como el “politólogo italiano más famoso en el mundo”, escribió durante varios años una columna para *Il Corriere della Sera*, constantemente era entrevistado en la radio y la televisión, y en sus últimos años de vida dejó que se asomaran a una parte de su vida privada a partir de sendas entrevistas periodísticas. Pero difícilmente se puede decir que fue un hombre totalmente público en el sentido más amplio de la palabra, la política fue su pasión intelectual como objeto de estudio, pero no la hizo parte de su vida pública, digamos como sí lo hizo Norberto Bobbio, quien incluso fue nombrado senador vitalicio. Sartori fue sí, un intelectual, pero también un académico (*scholar*) y un científico social (*scientist*). Entonces ¿Cómo esbozar la vida de un académico e intelectual público?<sup>3</sup> ¿En qué medida es válido solo referirse a su vida pública sin tocar la vida privada? ¿Cuál fue el impacto de sus primeros años de formación y docencia en sus obras principales?

## 2. *Enfant prodige*

Autodidacta, lector voraz, crítico mordaz, extravagante, autodefinido como “animal curioso” y de un sarcasmo a veces incomprensible como sucede con las mentes brillantes, le gustaba vivir cómodamente, la fortuna o la suerte siempre jugó un rol muy importante en su vida, y en tanto que tenía dinero, parecía que esto no era importante para él. Adoraba la ciudad de Nueva York porque le dio mucho, la belleza y los privilegios que derivaron de su actividad docente, en sus palabras “tenía todos los peniques y doblones del poder”. Nació en Florencia el 13 de mayo de 1924, hijo único de Dante Sartori y Emilia Quentin. De familia burguesa, su padre dirigía una fábrica de lana en Stia un pueblo de Arezzo, en la Toscana, muy cerca de Florencia. Su abuelo –del mismo nombre– Giovanni Sartori provenía de la región del Véneto en el norte de Italia, fue el primero en dirigir y modernizar la fábrica obteniendo prestigio y convirtiéndose en proveedora de la Casa de Saboya, en ese entonces reyes de Italia. De niño, Sartori pasaba sus días muy cerca de la fábrica, estaba bajo el cuidado de una niñera inglesa, por lo cual era enviado continuamente a Inglaterra, de allí su casi bilingüismo<sup>4</sup>. Según sus palabras, desde joven le gustaba hacer ejercicio,

<sup>3</sup> Para una síntesis más académica de la vida de Sartori, véase Gianfranco Pasquino, 2019, “*In Memoriam*”, en Bobbio e Sartori, Milano: Bocconi Editore. El mismo Sartori escribió una breve autobiografía, y que es usada en este texto como guía, pero no solo. Véase: “Chance, luck and stubbornness” en Daadler, 1997, pp. 93–100.

<sup>4</sup> En 2024, se pusieron en venta en línea nueve tarjetas postales que Sartori envió a su padre Dante y a su madre Emilia en Stia mientras estaba en Inglaterra, los sellos postales eran de Jorge VI quien apenas había ascendido al trono en 1937. De valor netamente familiar, hablaba de sus viajes a Londres y a las ciudades cercanas.

ya en su madurez, era un caminante incansable, y practicaba el esquí y la natación cuando podía. Mientras Sartori vivía su pubertad y adolescencia, Benito Mussolini afianzaba su poder, ganaba la guerra en Etiopía, declaraba el nacimiento del Imperio Italiano en 1936, y dos años después las leyes raciales. En 1938 Hitler y Mussolini en su camino a Roma hicieron una parada en Florencia, donde una delirante multitud los recibió durante su recorrido por la ciudad, adornada con banderines con la flor de Liz, pero también en algunos lugares con la esvástica. Eugenio Montale recordará en su poema “La primavera hiltleriana” (1939) la irracionalidad de su visita, como el encuentro de dos demonios. En esa época Sartori ingresa al Liceo Clásico, y bajo las políticas del régimen fascista le tocó organizar al equipo toscano de salto de esquí, pero sin entrenamiento ni conocimiento de dicho deporte, su participación no tuvo éxito. Obtuvo el bachillerato (*maturità*) en 1942.

Naturalmente, como a varios pensadores de la política, los años de la primera posguerra y la Segunda Guerra Mundial impactaron su formación. Durante el fascismo italiano Sartori observó a una sociedad dividida entre adherentes y escépticos, y si bien el régimen no se parecía nada a su “hermano gemelo”, el nazismo, su fin sí fue duro y terrible (Gnoli, 2013). Habría que preguntarse cómo un hombre que se interesó tanto en la política decidió no participar en ella en los momentos más difíciles de la historia de su país, pues no fue abiertamente ni partisano ni fascista. Como señala Elisabeth Young-Bruehl (2006), principal biógrafa de Hannah Arendt: «La posteridad podrá juzgar también esa vida. Al biógrafo sólo le concierne juzgar si tal historia merece ser contada». Estaba apenas saliendo de la adolescencia e ingresando a la edad de los veinte cuando Italia, de la mano de Mussolini, había decidido adherirse a la guerra al lado de la Alemania de Hitler. Muchos jóvenes de su edad se opusieron abiertamente al fascismo, fueron quizá el sello comunista y acciones terroristas de estos grupos las que alejaron a Sartori de los movimientos opositores. Al estallar la guerra casi todos los trabajadores de la fábrica de telas de su abuelo huyeron, pero el padre de Sartori permaneció para defenderla. En un momento logró disuadir a los alemanes de no hacer estallar el edificio, aunque sí destruyeron muchas máquinas. Su padre quedó afectado por ello, pues había ayudado a mantener esa fábrica que era también una pequeña comunidad donde todos se conocían. No obstante, con el tiempo se recuperó y la fábrica continuó funcionando, pero la crisis la llevó a la quiebra en 1985 y cerró definitivamente en el año 2000. Fue convertida en museo en el 2010<sup>5</sup>. Sartori nunca tuvo la intención de seguir el oficio de su abuelo y de su padre, pues decía que prefería ponerse los abrigos más que fabricarlos, así que la fábrica en su historia personal es más anecdótica que una influencia decisiva. Incluso, cuando estaban convirtiendo la fábrica en museo rechazó la invitación que le hicieron para ver los trabajos y fotos antiguas, mas que nada “hubiera sido una emoción muy fuerte –refiriéndose a las fotos– mi abuelo me llevaba allí cuando niño, está muy ligada a mi infancia y a mi padre, y no he puesto nunca más un pie allí”.

<sup>5</sup> Véase: [www.museodellalana.it](http://www.museodellalana.it)

En 1942 Mussolini empieza a debilitarse derivado de las derrotas en Libia y en Grecia, “gobernar a los italianos no es difícil, es fútil” habría dicho, los consideraba incapaces de ponerse de pie y combatir; los intelectuales eran el peor elemento de todos, eran una inútil carga de la sociedad que siempre se le habían opuesto (Smith, 1989, p. 416). En 1943 Mussolini es destituido por el Rey y encarcelado, poco después es liberado por los alemanes, quienes crean la República Social Italiana, conocida como República de Salò, que operaba a favor de Hitler. Sartori, como muchos otros jóvenes de su edad, fue llamado a las armas, pero él se reusó. En tanto que sería considerado desertor y por lo tanto fusilado, como sucedió con dos de sus amigos, permaneció en una casa en el campo. Pero cuando los nazis comenzaron a rastrillar la zona, se internó de nuevo en la ciudad de Florencia escondiéndose por algunos meses en la casa de uno de sus tíos. La vida entre 1943-44 en Florencia fue dura: escasez de alimentos, bombardeos violentos y sin justificación militar, la lucha política signada por la fuerte confrontación entre uno y otro bando, delaciones y deportaciones, en suma, el miedo (Cardini, 2007, p. 146). Sin poder salir, Sartori descubrió en esa casa una biblioteca llena de textos de filosofía, sobre todo de Benedetto Croce, Giovanni Gentile y G.W. Hegel, y no teniendo nada mejor que hacer, los leyó todos. Gentile, considerado uno de los intelectuales del fascismo, fue asesinado en abril de 1944 por partisanos en Fiésole, a las afueras de Florencia. Sartori, que lo había conocido y admirado por su capacidad intelectual, lo tenía como un hombre que detrás de su aparente bonomía tenía una cruel mentalidad<sup>6</sup>. Para Gentile, la crisis moral de la época solo podía resolverse bajo una nueva concepción del Estado, entendido como un órgano del interés colectivo, dónde la democracia la ejerce el pueblo que es el mismo Estado (cit. Bobbio, 1986, p. 208). Sartori consideró que su asesinato fue absurdo e inhumano, porque si bien Gentile era un fascista, tuvo un comportamiento generoso hacia los intelectuales antifascistas y hacia los hebreos, a varios de los cuales ayudó a escapar, de allí que nadie se atribuyó la responsabilidad de su muerte. Asistió a su funeral en la iglesia de Santa Croce, y siendo el único joven en una iglesia casi vacía, tenía 21 años, fue detenido brevemente por agentes que pensaron que era un partisano: “Les expliqué que no tenía sentido, que estaba allí para rendir homenaje a un hombre que había estimado”. En su retirada de Italia, los alemanes ‘misericordiosamente’ solo destruyeron los puentes de Florencia, con excepción del Ponte Vecchio, y prácticamente dejaron a la población intacta. Sartori pudo entonces salir de su encierro obligado, pero intelectualmente fructífero. El 2 de junio de 1946 Italia se convirtió en una República gracias a un referéndum institucional en el cual votaron por primera vez las mujeres y se eligió igualmente a una Asamblea Constituyente para redactar la nueva Constitución. En ese mismo año Sartori, de 23 años, obtuvo la licenciatura (la *laurea*) en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad de Florencia. Su tesis la intituló “La escuela histórica del derecho en el movimiento romántico y en el pensamiento de Friedrich Karl von Savigny” y fue defendida ante los profesores Pompeo Biondi, jurista ampliamente reconocido

<sup>6</sup> Lo mismo pensaba Norberto Bobbio (1975, p. 217).



en Italia; Francesco Bernardino Cicala, en ese entonces profesor de instituciones de derecho romano y; Rodolfo De Mattei, profesor de historia de las doctrinas y las instituciones políticas. Savigny, es considerado el fundador de la escuela histórica del derecho alemana, crítica del racionalismo y del positivismo, y opuesto al ius naturalismo; se orientaba a la reconstrucción e interpretación del derecho, sobre todo el derecho romano en relación con las condiciones de la sociedad moderna. Es en esta orientación intelectual que Sartori encontró el fermento de lo que serían sus aportaciones a la ciencia política contemporánea.

Después Sartori sobrevivió como pudo en una Italia que apenas estaba retomando el rumbo. En 1949 obtuvo una beca para llevar a cabo una estancia académica en Estados Unidos, entre la Universidad de Columbia y la New School for Social Research, conoció la revolución conductista en las ciencias sociales que estaba en proceso y abogaba por una ciencia empírica. Esta experiencia lo transformó, y de ser un seguidor de Benedetto Croce, quien se había pronunciado en 1917 contra el liberalismo y la ciencia social de Vilfredo Pareto<sup>7</sup>, Sartori se convertiría en un promotor de la nueva Ciencia Política. Fue en estos años que tuvo sus primeros viajes en transatlántico antes de la masificación de la aviación comercial. En uno de esos viajes, en el Saturnina, un buque que zarpaba de Génova a Nueva York, la niebla tapizó durante casi cuatro días la cubierta, todos “parecían muertos vivientes”, y se encontró con Salvador Dalí, quien al parecer viajaba para ver a Walt Disney. Todas las mañanas paseaban en la cubierta más alta, se cruzaban y simplemente se saludaban sin hablarse, Dalí se levantaba el sombrero y Sartori se inclinaba asintiendo el saludo. En esa ocasión llegaron a Nueva York con tres días de retraso.

Por un ‘golpe de suerte’, según sus propias palabras, Sartori inició su carrera académica en 1950 enseñando Historia de la Filosofía Moderna en la misma facultad de la cual egresó, y lo hizo por seis años. Sus cursos fueron, como ya se señaló más arriba, sobre la filosofía de Immanuel Kant, W. F. Hegel, K. Marx y Benedetto Croce, de este último se ocuparía por dos años. En 1966 publicaría una escrupulosa síntesis analítica y sólidamente documentada reflexión sobre la “filosofía práctica” de Croce. La filosofía del Estado constituye la parte esencial de la filosofía práctica, pues permite en modo concreto entrever toda la doctrina ético-política. La filosofía y teoría política de Croce es una “teoría de la actividad política” y no de la realidad política, “afirmación de una categoría y negación conceptual de sus objetos” (Sartori, 1966: 15). La huella de Croce en el pensamiento de Sartori es clara, como llegaría a definir más adelante la política como una actividad: “La política es el hacer del hombre que mas que ninguna otra involucra a todos”. Esta definición

<sup>7</sup> La publicación en 1916 del *Trattato di sociologia generale* de Pareto fue criticado por muchos intelectuales del momento, entre ellos Croce. Mientras Pareto apostaba por una ciencia social con rigor científico a partir de conceptos analíticos, Croce representaba la corriente de pensamiento aún dominante de las “ciencias morales”, por ello, terminó señalando que el libro de Pareto era un caso de “teratología científica”.

es profundamente «crociana». Igualmente, en sus primeros escritos metodológicos la influencia de Kant es muy marcada, y es derivado de su interés en la lógica, impulsada por la filosofía analítica en boga en la primera mitad del siglo XX, que lo llevó a escribir sobre el pensar correctamente y la construcción de conceptos. Su alejamiento de la filosofía fue paulatino, ya que “la filosofía no era lo suyo, y menos la filosofía italiana”, que le parecía obtusa y vieja; la lógica era lo que le interesaba pues desde su punto de vista, el idealismo la había “destruido”. Para Sartori, la filosofía política contemporánea tendía a ser “poco precisa”, por lo que era necesario recorrer otros caminos epistemológicos para analizar la política.

En 1966 se convirtió en el primer profesor de Tiempo Completo de Ciencia Política en Italia, así, al ‘singular’ y con esa categoría en el sistema universitario. Fundó el Centro di Studi di Politica Comparata en Florencia, con la intención de reconstruir bajo nuevos fundamentos la disciplina que había sido destruida por el fascismo (Pasquino, 2019, p. 201). En 1969 fue nombrado presidente de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Florencia, cargo que ocupó hasta 1971, año en que funda la *Rivista Italiana di Scienza Politica*, en la cual permaneció como editor hasta 2004, y fue el proyecto que contribuyó a la expansión y la consolidación de la ciencia política italiana. Los años 60 y 70 fueron un periodo álgido en la historia del mundo en general, y de Italia en particular, marcada por los movimientos estudiantiles, entre las diversas acciones que por lo regular llevaban a huelgas de universitarios, Sartori logró mantener abierta la facultad utilizando con dureza todos los medios posibles. En el *Corriere della Sera*, Sartori fue un despiadado crítico del movimiento estudiantil pues consideraba que era el avance de la “asnocracia”. En 1998 escribió: “La generación que maduraba en los años sesenta fue una generación bendecida por la fortuna. No conoció la guerra en casa, fue consentida por el boom del bienestar y vio desaparecer la tiranía de los padres”. Para Sartori la dureza de la vida era algo que ignoraba esa generación, por lo tanto, tenían muchas energías por descargar, y por el instrumento del contagio de los medios de comunicación de masas, estaban listos para una revolución generacional. Los movimientos estudiantiles de los años 60 no podían más que ser una sorpresa “porque los revolucionarios del pasado lo hacían por hambre, como los campesinos, o eran revoluciones contra el tirano. Y en 1968 no existía hambre ni había un tirano” (Sartori, 2004, p. 483). Los estudiantes querían subvertir el proceso del saber: la enseñanza y quien enseña. Y “descubren” que la historia empezaba con ellos, que los problemas políticos se podían resolver con «la imaginación al poder»; “eran niñerías”. Para muchos el 68 fue formidable, pero para Sartori, lo fue solo para aquellos que lograron ganancias revolucionarias, su mensaje fue anticultural y antielitista, producto de la ignorancia. Esta experiencia le trajo un desgaste en su relación con el ambiente universitario italiano y lo convenció de emigrar. Recibió contemporáneamente ofertas de la Universidad de Oxford y de la Universidad de Stanford en California, se decidió por ésta última, ya que en Oxford le ofrecieron solo ocho mil esterlinas al año. Así, en 1976 se integró al departamento de ciencia política, uno de los mejores del mundo. Allí conoció a John Rawls, quien enseñaba en Harvard, Sartori asistió a una de las conferencias que llegó a impartir en

la Universidad de California. “Era un pésimo orador. Llegó un punto en que volteeé la cabeza y vi que medio auditorio estaba dormido. Pero era un liberal de gran inteligencia y una merecida reputación”. Al igual que a Bobbio y a Alan Bloom, nunca lo convenció su Teoría de la Justicia (1971), aunque reconoció su importancia en la historia del pensamiento político. En 1979 la Universidad de Columbia le ofrece ocupar la Cátedra Albert Schweitzer Professor in the Humanities, en la cual se mantuvo hasta 1994 y fue nombrado Emérito por la misma universidad. Compró un “maravilloso” departamento en Manhattan en Nueva York de la cual se sentía orgulloso, situado en el piso veintisiete con una vista de casi 360° sobre Central Park. Durante sus últimos años en Columbia trabajaba al menos tres días a la semana en su oficina del *International Affairs Building del Heyman Center for the Humanities*.

Su vida fue la academia, y como tal, prácticamente dio clases toda su vida. Sistemático y riguroso, sus lecciones se desarrollaban de manera contraria a lo que se esperaría de un sabio, es decir, la cátedra con exposición magistral, al contrario, prefería los seminarios con interacción participante (Islas, 2011, p. 496). Sus más destacados alumnos han reseñado la influencia que Sartori tuvo en su formación como su maestro de ‘Metodología de las Ciencias Sociales’, “un curso muy popular” en la Universidad de Columbia, que no se enfocaba en las técnicas de análisis, sino en los principios de la lógica, las trampas de la comparación, la vaguedad versus la ambigüedad de los conceptos, el uso adecuado de las tipologías en lugar de las clasificaciones, las escalas de abstracción y más. “El estilo pedagógico de Sartori y su vasto conocimiento era intimidante para muchos de nosotros, llevando incluso a algunos a las lágrimas, pero nos inspiró a todos” (Skach, et. al. 2009, p. 341). Conoció a tres presidentes estadounidenses, a Jimmy Carter “un maniaco de la precisión, aburridísimo”. Con Ronald Reagan y su esposa Nancy entabló una amistad. Lo consideraba una persona rara, pero dotado de un sentido común extraordinario, pues su instinto le permitía ver si las cosas funcionarían o no. Su esposa consultaba adivinos y Reagan, aunque no se lo tomaba personal, también tenía un “equipo de magos”, refería Sartori. A George Bush padre, lo conoció cuando era vicepresidente precisamente con Reagan, señalado como un “eterno segundón”, en el fondo Sartori observaba en él una persona que conocía, como pocos, muy bien la maquinaria militar y económica. Ya en sus últimos años como profesor, tuvo como alumno a Barack Obama, quien a la postre se convertiría en el primer presidente afroamericano en Estados Unidos. El 18 de septiembre de 2013, le fue conferido el premio Isaiah Berlin que otorga la Universidad de Génova. Sartori tuvo la fortuna de conocerlo, la primera vez en una conferencia en Londres, aunque recordará que, si bien era casi bilingüe, le mortificó que no comprendió lo que decía, pues “hablaba como una ametralladora, y creo que ello dependía de su agilidad mental, al grado que sus palabras no siempre seguían el paso de sus pensamientos”. Se hicieron amigos y Sartori lo visitaba frecuentemente en su “bella casa” en Oxford. De Berlin recordará la influencia que tuvo en él, la distinción entre democracia negativa y democracia positiva. La primera es la que defiende a los individuos del abuso del poder, el habeas corpus; mientras que la democracia positiva se consume en sí misma porque trepa

las estructuras constitucionales y en cierto momento se convierte en demagogia populista, derivado que la gente ha perdido su capacidad de abstracción, cree solo aquello que ve. Este es uno de los efectos de la televisión, y hoy diríamos de las redes sociales –que enredan y consumen al Homo Sapiens– con sus deformaciones y omisiones. Se casó por primera vez con Giovanna di San Giuliano, perteneciente a una de las familias de origen nobiliario de Florencia, con quien tuvo una hija, Ilaria, pero se divorció. Nunca pensó llegar a envejecer a una edad avanzada, y mucho menos conocer a Isabella Gherardi, quien lo acompañaría en sus últimos años de su vida a pesar de la diferencia de edades, lo que para él era una fortuna. El 12 de mayo de 2016 en una ceremonia pública se hizo la donación formal de una gran parte de sus libros y opúsculos, al menos unos 7 mil, a la Biblioteca Giovanni Spadolini del Senado Italiano en Roma, lo que fue una de sus últimas apariciones en público, inaugurando precisamente la “sala Sartori”.

Afectado por un enfisema pulmonar por casi treinta años, en los últimos años de su vida eran frecuentes las visitas a los hospitales, tenía que dormir con oxígeno y a veces tomar somníferos para poder alcanzar el sueño. Nunca se desvinculó de la vida florentina, pues regresaba a la ciudad continuamente, donde tenía amigos como Giovanni Spadolini, quien fue director de *Il Corriere* en los años sesenta, Marcello Tadei, Alberto Predieri, e incluso Giulia Maria Crespi, influyente empresaria de la época. Murió en Roma a la edad de 93 años, de una insuficiencia respiratoria entre la noche del domingo y el lunes 1 de abril de 2017. Según su propio deseo, no tuvo funeral ni religioso ni civil. Fue inhumado en el cementerio “*Delle Porte Sante*”, al igual que amigo Giovanni Spadolini, en San Miniato, en Florencia.

### 3. Sartori y la filosofía política

“Pocos lo saben, pero originalmente era filósofo”, así inicia Sartori (1997) el prefacio de su obra *Studi Crociani*. Pero no desarrolló una *vera e propria* filosofía, y si bien en sus primeras lecciones se abocó principalmente a la filosofía de la historia, lentamente la fue abandonando, la consideraba un saber especulativo que debía diferenciarse del saber empírico, es decir, de la ciencia. No la consideraba una actividad neutra, sino como un saber no aplicable orientado a la búsqueda de la razón del ser. Las ideas filosóficas pueden ejercer una tiranía sobre el pensamiento con ideologías y apriorismos, pero el saber filosófico crítico es más complejo y problemático, no exalta verdades completas, no admite una asertividad perentoria, ni describe universalismos invariables, sino al contrario, revela defectos, imperfecciones, deficiencias existenciales y sociales, con los cuáles se mide la responsabilidad, las apreciaciones, y las elecciones de la consciencia y la acción (Zanfarino, 2018, p. 395). A lo largo de su carrera dividió su trabajo en tres áreas: *a)* teoría política pura; *b)* estudios metodológicos, entendiendo la metodología como el estudio del *logos*, del pensar y razonar; y *c)* la política comparada propiamente dicha. Como varios politólogos de la primera

mitad del siglo XX, la filosofía y el pensamiento jurídico fueron las áreas de conocimiento en las cuáles debían profundizar para comprender la política y la sociedad. Entonces ¿qué tipo de filosofía encontramos en Sartori? y ¿cómo orientaron su ideas teórico-politológicas? Los fundamentos de sus aportaciones teóricas derivaron de la sistematización analítico-filosófica en obras que nunca se han traducido al español y que son la base de sus aportaciones al desarrollo de la ciencia política: sobre G.W. Hegel y K. Marx, en “Da Hegel a Marx” (1951), “Etica e Libertà in Kant” (1952) y sobre Benedetto Croce propiamente en “Studi Crociani” (1955-1956). Su método para “enfrentar” la filosofía, no se alejó de aquél que recibió en sus primeros años de formación y que era común en el mundo universitario: la exégesis, el análisis de los límites de la argumentación, la identificación de las ideas clave, la reconstrucción argumentativa y la síntesis de las ideas. Además de su tesis sobre Savigny en la cuál demostró dominio de la filosofía del derecho, fue un lector atento y profundo de la obra de Ortega y Gasset, de quien admiraba su capacidad de “pensar” y “ver”. Para Sartori, los filósofos deben enfrentarse a la cultura acumulada por milenios, y por la enorme posibilidad de interpretaciones que implica, la misma filosofía termina siendo un “opaco diafragma que obstaculiza la mirada directa”. El *homo sapiens* es un animal miope, por ello decir que Ortega sabía “ver”, no es cualquier elogio. Si bien ya se vislumbraba por doquier que la civilización liberal estaba en crisis, Ortega sabía la raíz y la profundidad de dicho mal, pues él no descendía de la tradición liberal, sino que llegó a ella. “Si el hombre-masa parece a Ortega, característicamente un hijo ‘ingrato’ [...], el hombre liberal que él dibuja en contraste es el hombre ‘grato’”. Para Sartori, Ortega tenía los ojos fijos en el modelo del liberalismo inglés, pero no en los pobres y fríos motivos institucionales, sino en la visión de la vida en sí. La cuestión que dejó Ortega para la posteridad, según Sartori, fue su diagnóstico: el occidente está amenazado en sus raíces por un proceso de disolución en el cuál el hombre-masa es el protagonista, que rechaza ser guiado, pero no sabe guiar a su número ni es consciente de las condiciones incomparables de las cuáles goza, que se deben a ciertas virtudes, y en vez de ser solidario con las causas de su bienestar las desconoce y destruye (Sartori, 1955).

Su primer *dispende* de 1951, está dedicado a diseccionar las ideas de Hegel y Marx, lo intituló “la disolución de la filosofía hegeliana”. Para Sartori, Hegel trata de superar la crisis del romanticismo, no tanto de conciliarla, para tratar de salir de la contraposición entre el “sujeto” o el “yo” y el “mundo”, del “ser y el deber ser”, y ofrece como perspectiva el “absoluto” como una particular posición gnoseológica y la dialéctica como su “estructura ósea”. Para Hegel el Estado es una totalidad ética como resultado de una síntesis precedente del sujeto, la familia y la sociedad civil, es el resultado de la conjugación de la historia y la máxima realización de la razón. Hegel concibe al Estado más allá de los problemas de la fuerza y arbitrio, y solo allí se puede ejercer la auténtica libertad. Para Sartori, el problema ético hegeliano es que su concepción del Estado es especulativo, deja fuera la política real, y se abstrae de todas las vicisitudes empíricas que lo ven en confrontación con los ciudadanos. Sartori desarrolla la idea de la disolución de la filosofía hegeliana pasando

por Feuerbach a Kierkegaard para detenerse en las conclusiones de Engels y Marx, sobre todo en este último, quien al incorporar el concepto de la “praxis” resume la disolución de la filosofía especulativa y política de Hegel. Marx introduce la filosofía de la praxis, como método para hacer la historia, es decir, el materialismo histórico, que no tiene el objetivo de la justificación filosófica sino la demostración experimental. Pero incluso el materialismo histórico, no pierde la fascinación especulativa dice Sartori, que en parte es también una filosofía de la política (Sartori, 1951, *passim*). Con Marx hay una conversión de la ética a la economía con dos efectos antropológicos, a) una menor presión de la ética y b) el control de una forma *mentis* economicista. Es la aparición de lo «útil» sobre lo «bueno». De esta manera se termina afirmando que los procesos económicos son los determinantes de la conducta humana, esto es en sí una filosofía práctica, que borra y niega la ética, la validez y realidad de las experiencias morales. Para Marx, la moral es sólo una mistificación burguesa, parte de la superestructura capitalista. Empero, dice Sartori, una elaboración especulativa, como la de Marx, permeó la atmósfera cultural de una época, y se plasmó insensiblemente entre nosotros. Sartori observó que, en el caso de Italia, como en muchos otros países, se pasó de manera abrupta de las ideas de Hegel a Marx y al marxismo, que es un desdoblamiento de la estructura hegeliana, y de allí a las filosofías sociologizantes “a la Marcuse” y de la Escuela de Frankfurt, que encontraron un entusiasta aplauso entre jóvenes y viejos. “Aquel simplismo dialéctico, aquella orgía de palabronas oscuras y una insolencia verbal que resuelve todos los problemas en palabras”.

Pero la lectura de Sartori sobre la obra de Hegel, y específicamente sobre Marx, está influida por las ideas de Croce, para quien Marx crea una nueva experiencia: la observación «realística» de la historia, pero al mismo tiempo es sólo un canon de interpretación, porque el realismo es solo un método de observación a diferencia, por ejemplo, del pan-economicismo, que es, por el contrario, una teoría de los factores económicos. Croce procede a analizar a Hegel y Marx a través de una técnica de análisis que Sartori aplicará en toda su obra: “limpiar, separar lo que queda vivo de cuanto está muerto de un autor” (Sartori, 1997, p. 193). Croce, dice Sartori, elogia a Marx como el “Maquiavelo del proletariado”, y lo divide en dos, el ideólogo y el político. Pues en sus obras existe tanto una filosofía como una serie de consejos prácticos, esto es su programa político. Esta interpretación, señala, es una politización de las ideas de Marx, pero al mismo tiempo no necesariamente crea un apoyo al socialismo ni a otro proyecto práctico de la vida.

### 3.1. Kant: Libertad, igualdad y derecho

Para Sartori, antes de la aparición del marxismo, la presión simbólica estimulaba al hombre a «superarse a sí mismo», de allí que el pensamiento especulativo, durante milenios, se enfrentó a la tarea de caracterizar deontológicamente lo que es el «ser». Fue Kant quien formuló la más rigurosa conceptualización de una existencia

sometida a una tensión deontológica. Esta posición deriva del romanticismo y específicamente del “redescubrimiento de la historia”, de esta manera el hombre es visto como «trascendental», que no tiene que sobreponer su deber a la majestad objetiva del devenir del «ser» (Sartori, 1997b, p. 78). Lo que trasciende es la razón, que es lo que hace a los humanos. Así, la política como hacer (Croce dixit), está precedida de un pensar, y siguiendo a Kant, del pensar se derivan las aspiraciones humanas, como la libertad, fundamento de la democracia moderna. La libertad es una cuestión práctica y no especulativa, que a veces es difícil de definir, y por lo mismo se debe entender en sus propios términos sin distorsiones lingüísticas ni contextuales, y que su propósito es crear una situación externa. El problema empírico es la relación entre las libertades, y allí es dónde se incorporan las relaciones políticas, el Estado y el derecho. Existen diversas libertades, como la intelectual, la moral, la social, la económica o la legal, pero la más importante es la libertad política. Todas las libertades se relacionan entre sí, algunas como “capacidades”, observadas desde la filosofía, y otras observadas como “permiso”; esto es, las libertades tienen dos dimensiones, una externa y otra interna. Pero la libertad política no es un problema filosófico, no es la solución práctica a un problema filosófico, es permisiva, instrumental y de relación, y su objeto es crear una situación de independencia. Sartori (1952) ofrece una argumentación que divide a la libertad práctica tres dimensiones: autorización (permiso de), capacidad (posibilidad de) y como condición sustantiva (facultad de). Las dos primeras están estrechamente relacionadas, pues una sin la otra es estéril, y corresponden también a dos esferas, la externa y la interna. Así, la libertad política es externa y su objeto es crear una situación de independencia, es decir, las condiciones que ésta requiere. Dado que la libertad en sentido político solo puede reducir su ambigüedad en contextos de opresión centralizada, es decir, bajo una tiranía, lo complicado es dilucidar la libertad cuando no existe tal condición. La idea de libertad es uno de los pocos conceptos que no ha variado su significado, y su existencia práctica depende de la ausencia de restricción externa o de coerción, por ello la libertad política es libertad de y no libertad para. La libertad política para Sartori es una libertad defensiva o protectora, y no debe considerársele como “negativa”, como suele decirse. La falta de restricción puede evocar ideales anárquicos, por ello la libertad política no significa la ausencia de cualquier restricción. Lo que se pide con la libertad política es la protección contra el poder arbitrario y absoluto. La libertad también tiene una dimensión positiva, en términos de poder (aptitud para) y de oportunidad. De esta manera, la libertad política implica cinco condiciones: independencia, intimidad, capacidad, oportunidad y poder.

Ahora bien, la libertad política no es la única clase de libertades ni la más importante, pero sí es la libertad primaria, es decir, es una condición previa y *sine qua non* de todas las demás. De tal manera que sin ésta las otras libertades no existen. Pero la libertad política no es completa, ni hay que abultarla con la participación. Es cierto que donde hay apatía no puede haber libertad, pero no hay que olvidar que en la relación entre Estado y ciudadanos éstos son los más débiles, por ello el concepto político de libertad, según Sartori debe precisarse: “solamente cuando no se me

impide hacer lo que quiero, es cuando puede decirse que tengo poder para hacerlo”. La libertad política es preliminar a las otras, por ello no puede pasar inadvertida, y no se puede pasar por alto su carácter negativo si se desea alcanzarla en su sentido positivo. En suma, la cuestión de la libertad política solo surge cuando la consideramos la relación entre el Estado y desde el punto de vista del ciudadano, porque si la observamos desde el punto de vista del Estado, ya no estamos hablando de libertad política. Esta dificultad es la misma que encontró Alexis de Tocqueville, para quien la libertad es más que nada un sentimiento, una experiencia, solo quienes la han percibido pueden saber cuando hace falta.

### 3.2. La teoría como *tertium genus* entre filosofía y ciencia

Su formación impregnada de la filosofía del derecho influyó en Sartori para definir términos teóricos de la ciencia política que orientaran el pensamiento inductivo o científico. Para Sartori (1952) la teoría política es un *tertium genus*, un puente que vincula la filosofía con la ciencia. Si para Kant la filosofía es el noumeno de la política, para Sartori la ciencia política es el fenómeno en sí. Ambas son separaciones, no bifurcaciones, pero igualmente interconectadas. Si el objetivo de la ciencia política es la comprensión científica, entonces se requiere derivar proposiciones que cumplan un nivel de abstracción no tan elevado al grado que no sean aplicables y por lo tanto no se distingan de la filosofía, sino que de sus proposiciones deriven criterios de operatividad. Para representar este ejercicio de adecuación epistemológica, sirva el análisis de la creación de una definición, como el término Constitución, que es común tanto a otras disciplinas como a la misma práctica de la política. Una definición está precedida del desglose de otras definiciones compuestas por una ontología que tiene su propio tiempo y espacio. De allí que los términos y sus significados cambien, dependiendo del estado del saber y el grado de estructuración de la sociedad, es decir, alta o baja especialización, y mayor o menor complejidad. Desde el siglo XVIII el vocablo constitución estaba vacante, y el constitucionalismo se lo apropió para dar la idea del gobierno de las leyes (no de los hombres) y limitado por las leyes. Por ello el término fue aceptado no porque significara simplemente un orden político, sino porque denotaba uno en particular, que no solo daba forma, sino que también limitaba la acción del gobierno. En el siglo XX el positivismo jurídico se centró más en la forma que en la sustancia. Además, los juristas difícilmente congenian con el derecho político, y ello les acarreó problemas a la hora de definir las constituciones. Y durante más de 150 años, hasta finales de la II Guerra Mundial, el término constitución se asoció a las garantías, no obstante, que los tecnicismos la disociaron. Para Sartori (1962) el término Constitución en el sentido moderno no tiene nada que ver con la idea de *polis* o *politeia* del mundo antiguo y que se encuentra en las obras de Aristóteles, las traducciones han forzado a creerlo, pero no es así. Para nosotros Constitución significa una estructura de la sociedad política organizada a través y mediante la ley con el objetivo de limitar la arbitrariedad del poder y someterlo al derecho, para los antiguos era una forma de vida política



estrechamente ligada a lo que hoy llamamos sociedad. Los antecedentes más cercanos a la idea de constitución en sentido moderno son *agreement* o *fundamental law*, por ejemplo. Si bien los constitucionalistas ingleses se remontan a la Carta Magna, fueron los estadounidenses primero y los franceses inmediatamente después quienes terminaron por darle forma al concepto. Los ingleses tienen una constitución altamente flexible (*understatment*), dicen a los poderosos “podrías”, mientras que los americanos y los europeos poseen una constitución escrita que, en clave normativa, dicen a los poderosos “no puedes”. A diferencia de los ingleses, que tienen diversas actas, igualmente escritas, pero no fundidas en un solo documento, ellos tenían que partir de cero, por lo cual necesitaban un documento escrito. En ambos casos la constitución es un sistema de libertades. Sea escrita o no, es un medio, no un fin, y en ese sentido el constitucionalismo inglés, estadounidense y europeo son idénticos: tratan de someter la fuerza (poder político) al derecho (como mecanismo de control). Si bien hay muchas otras garantías, la constitución es la que asegura una garantía de los ciudadanos frente al abuso del poder. La Constitución es orden estatal, y el constitucionalismo da un contenido particular de garantías. Si bien todo estado posee una constitución por definición, únicamente algunos estados son constitucionales. Así, Constitución se utiliza con significados diferentes: uno específico y sustantivo (garantista), y otro cósmico y formal. El primero es el ordenamiento protector de las libertades del ciudadano, y el segundo es cualquier forma que se da el mismo un Estado<sup>8</sup>. En la ciencia política, y en específico desde la revolución conductista (*behaviorism*), la Constitución no es vista formalmente, pues los frenos estructurales-jurídicos son menos relevantes que los frenos societales-pluralistas, el centro de atención son los procesos informales y los roles de los actores. La Constitución se asume como una solución técnica vinculante de “imposición de rol” (*role enforcement*), por lo que su función se examina desde el punto de vista de su eficacia frente a los detentadores del poder. Como se puede notar con este ejercicio, el término Constitución se desprende de toda comprensión metafísica (filosofía), para convertirse en un instrumento teórico con alcance de aplicabilidad, propio del análisis político empírico.

#### 4. El pensar sobre el hacer: filosofía, Estado y ciencia política empírica

Desde sus primeros acercamientos con la ciencia política estadounidense en los años 50 del siglo XX Sartori notó que la revolución conductista arrastraba tres problemas en sus postulados epistemológicos y metodológicos: a) los datos per se no son un criterio de relevancia, y su naturaleza no puede presuponer cuáles son

<sup>8</sup> Para Sartori, si bien en el lenguaje ordinario podría parecer que no hay polémica por estos dos significados, si los hay en las ciencias sociales y sobre todo en el lenguaje técnico jurídico.

los problemas en sí. Esta idea se contrapone a una muy difundida en nuestros días: “no se puede medir no se puede mejorar”, frase atribuida a Peter Druker; Sartori solo confirmó lo que algunos físicos, como William T. Kelvin ya habían señalado: “lo que no se define no se puede medir, y consecuentemente solo lo que se puede medir se puede mejorar”, es decir, partir de los datos simplemente porque están a la mano no supone un buen camino para hacer ciencia, pues son las preguntas las que guían la investigación; b) Las definiciones operacionales relacionan la teoría con la investigación y desarrollan la extensión o la denotación de los conceptos, pero la operacionalización obsesiva y mal entendido atrofia la teoría y por lo tanto la fecundidad teórica de los conceptos; y c) a mayor cuantificación, mayor número de datos, en su mayoría socioeconómicos analizados desde la estadística, pero el problema es que dicha información supone falsamente ya una interpretación y en realidad si lo es, es de tipo económico-social, no político, de esta manera se trabaja con información con baja politicidad, es decir, hipo-políticos (Sartori, 1986, p. 104). Si para Croce (1909) pensamiento y lenguaje son insolubles (“quien no habla, no piensa”), y esta acción, vinculada al mundo material, depende de la lógica vinculada; para Sartori toda ciencia, producto de esa insolubilidad, requiere un lenguaje especializado que la diferencie del sentido común y de otros lenguajes científicos y filosóficos. El pensar bien, metodológicamente hablando, implica, antes que nada, utilizar conceptos claros y precisos, como punto de partida del tratamiento metodológico de los fenómenos políticos, una distinción esencial entre los modos de analizar la política (cfr. Sartori 1970, 1975 y 1984). Si en Savigny encontró la necesidad de comprender los conceptos a partir de las etimologías grecolatinas, a partir de Croce amplía esta concepción: las ideas y los conceptos deben entenderse al menos de cuatro formas estrechamente relacionadas: (i) su origen etimológico, (ii) su uso original y contextual, (iii) la manera en la cual ha viajado en el tiempo, y (iv) sus usos contemporáneos. Sartori apeló a que, siendo la política un ámbito que ‘involucra a todos’, la ciencia política se debe distinguir precisamente por el uso correcto y limpio de las palabras, conceptos, ideas y teorías, que son sus “herramientas de trabajo”. El punto de partida es una definición de política, que “es el hacer del hombre (de las personas diríamos hoy), que, más que ningún otro, afecta e involucra a todos”. Este hacer, como comportamiento político, está precedido de un discurso con tres fuentes: a) la filosofía política, que pertenece al ámbito especulativo, y hasta finales del siglo XIX fue la principal fuente de inspiración de la teoría política. El ejemplo de la filiación directa entre la acción y la filosofía políticas es el marxismo, que es un desdoblamiento de la estructura hegeliana; b) la ciencia o el conocimiento empírico de la política, provisto de validez científica, esto es, la ciencia política, que es históricamente más reciente; y c) el discurso ordinario sobre la política, que es esencialmente ideológico y emotivo, no trata de persuadir sino conmover, su objetivo no es convencer, sino constreñir, no razonar sino apasionar. Es un discurso útil para la acción política, pero debe diferenciarse de los otros lenguajes especializados. Estos tres discursos orientan el hacer político, son convergentes, pero también “son modalidades diferentes del uso del lenguaje”. El lenguaje común es emotivo, y está mucho más cerca de nosotros, en cambio, el lenguaje lógico es para “todos nosotros

una conquista difícil”. El común está al alcance de todos, es falto de conciencia “de sí mismo”, es instintivo e irreflexivo. Todos dan por sentado que cada palabra posee el mismo significado para todos, el lenguaje común no presta atención al procedimiento demostrativo. Es reducido e ineficiente, es indefinido, y en cierta forma desordenado.

Croce no concebía a la ciencia política de la misma forma que Sartori, porque consideraba que las ciencias empíricas en general no son «conocimiento» (de allí su controversia con Pareto), éste vale solo para la filosofía y la historiografía, y tampoco sirven para la acción, porque no tienen un valor instrumental para la acción. En su conferencia “*Per una società di cultura politica*” (1924), Croce distingue tres partes en el estudio de la política. Primero, la teoría y la filosofía política, que es la búsqueda de la naturaleza de la actividad política que determina las relaciones con otras formas o actividades del espíritu humano y que le da un significado verdadero a los conceptos y a las cosas políticas; segundo, la historia política o de los estados, que Croce denominará «Historia ético-política», en ésta se interpretan, se construyen y se piensan los conceptos de filosofía política, es decir, es una «filosofía aplicada». Y la tercera, la ciencia empírica de la política, que se funda en la historia, y trata sobre el análisis de los diversos tipos de constituciones de los estados y de las “operaciones” en la vida pública, y las clasifica, las relaciona y ordena en leyes empíricas concomitantes, ordenadas y de causa efecto (Sartori, 1997, p. 16). Sartori sintetiza las ideas de su maestro en dos, Filosofía e historiografía política, por un lado, y ciencia política por otro. Así, más que concordancias con las ideas de Croce, hay similitudes, pero Sartori las supera, pues distingue entre el conocimiento común de la política, del conocimiento científico, que igualmente es empírico, pero a diferencia de aquel, como se señaló, se funda en el método.

## 5. A manera de conclusión: ¿y dónde quedó el filósofo?

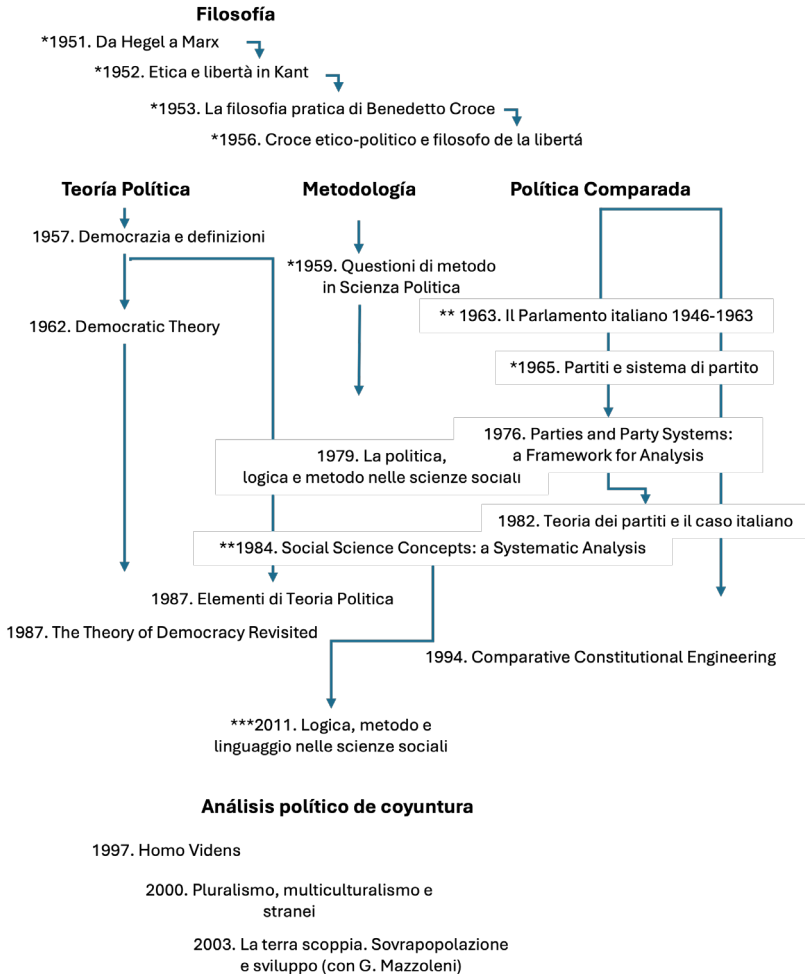
En sus libros de finales del siglo XX, que crearon polémica (y quizá ese era el objetivo), Sartori no recurre más a los filósofos cuyas ideas orientaron su primeras y más influyentes obras, sobre todo su teoría de la democracia. Ni Kant, ni Hegel, ni Marx, ni Croce, ni Ortega aparecen citados en *Homo videns* (1997) ni en *La sociedad multiétnica* (2001) como si lo fueron en *Democrazia e definizioni* (1957) y *La política* (1979). Se puede comprender que el politólogo abandonó aquella filosofía, para centrarse en las ideas de pensadores, como Ernest Cassirer o Karl Popper, que podían orientar una explicación, más no fundarse sólo en ellos. En algún momento criticó también a Gaetano Mosca, pues consideraba que los “*Elementi di Scienza Politica*” (1896) eran solo un volumen de “lecciones” escarbadadas en la historia, y también se ufano de combatir a la corriente que a su alrededor se formó, el elitismo clásico, incluyendo a Vilfredo Pareto y Robert Michels. En este sentido, parece paradójica la posición de Sartori, para quien uno de sus reclamos a la

ciencia política contemporánea fue precisamente alejarse de la filosofía, y específico de la lógica (2004), que él descubrió precisamente en Kant y en Croce. Pocos consideraron a Sartori para el Johan Skytte Prize, el ‘Nobel de la Ciencia Política’ que se otorga desde 1995, y si bien no existe una tendencia a premiar a un representante de una corriente dentro de la disciplina, por lo general se ha orientado a favorecer politólogos poco estridentes, con algunas notables excepciones. Hasta 2025, de los 31 galardonados, 26 se desempeñan o desempeñaron en universidades de Estados Unidos y todos son del mundo anglosajón. Sartori es una notable ausencia en esa lista tomando en cuenta que ha sido otorgado incluso a filósofos y economistas. A Sartori le gustaba polemizar, y una vez hecho de un nombre famoso (como él mismo lo decía), se lo permitía. Así lo hizo durante los años en los cuáles escribió en *Il Corriere della Sera*; fue crítico de las reformas electorales en Italia, primero la *Mattarellum* de 1993, y luego la ley de 2005 que él calificó como *Porcellum*; ambas signaron prácticamente la Segunda República Italiana, pero también la desquiciaron. Sabía también que sus argumentos dentro de las ciencias sociales podían generar polémica, no tanto porque creyera a pie juntillas en su autoridad académica, sino que sabía bien que sus argumentos daban pauta para generar discusión, para “ver más allá de lo evidente”. Así lo hizo con “*La Tierra explota*” (2003), en la cual acusa a la iglesia, y en específico la campaña antiabortista y contra los anticonceptivos de Karol Wojtyła, de ser una de las impulsoras de la sobrepoblación en el mundo sobre todo en los países pobres. En su polémico libro “*La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*” (2001), Sartori se cuestiona sobre las compatibilidades culturales, y apela a los valores del pluralismo propios de las sociedades democráticas, antes que a la lógica de la diferenciación, que desde su punto de vista a la larga socavan los principios, los valores y el poder de las democracias. Para Sartori, el multiculturalismo siempre ha fallado porque fomenta la permanencia de las tribus, más que la lógica de la reciprocidad, su postura recibió diversas respuestas de pensadores latinoamericanos por su superficial posicionamiento frente a las demandas multiculturales. Más conocido y discutido es *Homo Videns: La sociedad teledirigida* (1997), en el cual critica la influencia de la televisión, por su capacidad de manipular la información, y la acusa por fomentar la reducción de la capacidad cognitiva de la humanidad. El *Homo sapiens* estaba siendo sustituido por el *Homo videns*, no pensante, acrítico y manipulable. Sartori no veía todavía los efectos y el poder de la internet, en esos años apenas en desarrollo y con aplicaciones aún limitadas. A casi 30 años de su publicación el mundo ha cambiado, pero la razón le continúa asistiendo, y quizá mucho más: el *homo videns* existe, y es producto más que de la televisión, de la internet, que ha modificado la forma de ver el mundo, con ventajas y desventajas, una de ellas es la falta de atención que los ciudadanos ponen a los asuntos de la vida política, pues se dejan guiar por la primera impresión de lo que aparece en la red, y más que nada, ya no hay tiempo para la asumir una postura razonada y bien pensada, las redes sociales exigen una inmediatez absurda que reduce las posturas políticas a lo políticamente correcto. La trascendencia de la obra de Sartori se puede observar en las continuas publicaciones en su honor que han elaborado sus alumnos, seguidores y lectores, sea para analizar sus aportaciones en sí, o como punto de partida

para discutir otros temas a profundidad. Los adjetivos más utilizados para referirse a su persona y legado intelectual reflejan la importancia que se le adjudica para con la ciencia política: “maestro”, “padre fundador”, “figura prominente”, “leyenda”, “ícono”, “gigante”, entre otros. Con la muerte de Giovanni Sartori, se cerró la etapa de la ciencia política del Siglo XX, y se abrió una nueva, que implica la difícil tarea de pensar la política del siglo XXI.

### Anexo. Trayectoria bibliográfico-intelectual de Giovanni Sartori

+1946. La scuola storica del diritto nel moto romantico e nel pensiero di C. F. di Savigny



Fuente: elaboración propia.

+ Tesis de Licenciatura

\* *Dispense*, textos monográficos preparados por los profesores para los cursos universitarios

\*\* Coordinador de la obra

## Bibliografía

- Almond, G. A. (1988). Separate Tables: Schools and Sects in Political Science. *PS: Political Science & Politics*, 21(4), 828–842. <https://doi.org/10.2307/420022>
- Bankowicz, M. (2020). Giovanni Sartori As a Philosopher. *Politeja*, 17 (4(67), 35–53. <https://doi.org/10.12797/Politeja.17.2020.67.02>.
- Biblioteca del Senato “Giovanni Spadolini”. (2024). Lo stile a punta. Carte e libri di Giovanni Sartori. Roma, in occasione della donazione dell’archivio di Giovanni Sartori al Senato della Repubblica. Roma, Senato della Repubblica, 14 maggio 2024.
- Bobbio, N. (1975). *Intorno a un giudizio su Giovanni Gentile*. Milano: Università Cattolica
- Bobbio, N. (1986). *Profilo ideologico del Novecento Italiano*. Turín: Giulio Einaudi editore.
- Bobbio, N. (1971). Considerazioni sulla filosofia politica. *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1 (2), 367–79. Disponibile en: <https://doi.org/10.1017/S0048840200013605>.
- Bobbio, N. (1987). “La democrazia realistica di Giovanni Sartori” testo riveduto e corretto dell’introduzione all’incontro, organizzato dal Centro di scienza politica della Fondazione Feltrinelli, Milano, 17 novembre, sull’opera di Giovanni Sartori, *Theory of Democracy Revisited*.
- Cerroni, U. (1979). Problemas de la transición al socialismo. *Estudios Políticos*, (17).  
Disponibile en: <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.1979.17.60667>
- Collier, D. y Gerrig, J. (2009). *Concepts and Method in Social Sciences. The tradition of Giovanni Sartori*. New York: Routledge.
- Cohn, J. (1999). Irrational Exhuberance. When political science forget about politics?. *The New Republic*, 15, 25–31
- Croce, B. (2015). *Etica e politica*. Napoli: Bibliopolis.
- Dahl, R. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Cardini, F. (2007). *Breve storia di Firenze*. Pisa: Pacini Editore.
- Gnoli, A. (2013). “Sartori. “Le cose hanno superato il mio pessimismo sono triste e stanco di tutta questa ottusità”, *La Repubblica*, 17 novembre.

- Gómez Fuentes, A (2016). Giovanni Sartori e Isabella Gherardi, cuando el amor no tiene edad”, *ABC*, 08 marzo. Disponible en: [https://www.abc.es/estilo/gente/abci-giovanni-sartori-isabella-gherardi-cuando-amor-no-tiene-edad-201603080235\\_noticia.html](https://www.abc.es/estilo/gente/abci-giovanni-sartori-isabella-gherardi-cuando-amor-no-tiene-edad-201603080235_noticia.html)
- Islas, J. (2011). “Enseñar a pensar...”, en G. Sartori. *Cómo hacer ciencia política*. México: Taurus: 489-501
- Kubát, M. y Mejstřík, M. (2019). *Giovanni Sartori. Challenging Political Science*. London: ECPR-Pres, Rowman and Littlefield.
- Linz, J. J y Valenzuela, A. comps. (1997). *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*. Madrid: Alianza.
- Monroe, K.R. (Ed.). (2005). *Perestroika! The Raucous Rebellion in Political Science*. New Haven: Yale University Press.
- Mosca, G. (1896). *Elementi di scienza politica*. Roma: Fratelli Bocca.
- Palano, D. (2017). “Adio Sartori. Politologo sempre «contro””, *Avenire*, 05 abril.
- Panebianco, A. (2025). “Introduzione”. En G. Sartori. *Democrazia e definizioni*. Bologna: Il Mulino.
- Passigli, S. (a cura). (2015). *La politica come scienza. Scritti in onore di Giovanni Sartori*. Firenze: Passigli Editori.
- Pasquino, G. (2005). *La scienza politica di Giovanni Sartori*. Bologna: Il Mulino.
- Pasquino, G. (2019) “In Memoriam”. En Bobbio e Sartori, Milano: Bocconi Editore.
- Prignano, M. (2009). “«Ecco perché mi fido a 85 anni» Il politologo di fama internazionale racconta come ha conosciuto Isabella Gherardi, pittrice e fotografa”, *Corriere della Sera*, 5 marzo.
- Sartori, G. (1946). *La scuola storica del diritto nel movimento romantico e nel pensiero di C. F. de Savigny*. Tesi di Laurea. Firenze: Università degli studi di Firenze.
- Sartori, G. (1951). *Da Hegel a Marx [La dissoluzione della filosofia hegeliana]*. Firenze: Università degli Studi di Firenze
- Sartori, G. (1952). *Etica e libertà in Kant [Corso di Storia della Filosofia Moderna]*. Firenze: Università degli Studi di Firenze
- Sartori, G. (1955). “Elogio di Ortega”, *La Nazione* (mimeografiado)
- Sartori, G. (1957). *Democrazia e definizioni*. Bologna: Il Mulino.
- Sartori, G. (1962). Constitutionalism: A Preliminary Discussion. *The American Political Science Review*, 56(4), 853–864. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1952788>

- Sartori, G. (1965). *Aspectos de la democracia*. México: Limusa-Wiley.
- Sartori, G. (1966). *Stato e politica nel pensiero di Benedetto Croce*. Napoli: Morano
- Sartori, G. (1970). "Concept Misformation in Comparative Politics", *American Political Science Review*, 64 (4): 1033-53.
- Sartori, G. (1971). "La politica comparata: premesse e problemi", *Rivista italiana di Scienza Politica*, 1: 7-66.
- Sartori, G. (1975). "The Tower of Babel". En Sartori, G., Riggs, F.W. y Teune, H. (eds.) *Tower of babel: On Definition and Analysis of Concepts in the Social Sciences*, ISA, Paper No. 6.
- Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sartori, G. (1982). *Teoria dei Partiti e caso italiano*. Milano: SugarCo.
- Sartori, G. (1984a). "Guidelines for Concept Analysis". En G. Sartori., *Social Science Concepts: A Systematic Analysis*. London: Sage, pp. 15-85.
- Sartori, G. (1984b). *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. México: F.C.E.
- Sartori, G. (1995). *Elementi di teoria politica*. Bologna: Il Mulino.
- Sartori, G. (1997a). "Chance, luck and stubbornness". En H. Daadler (ed.), *Comparative European Politics. The story of a profession*. London: Pinter.
- Sartori, G. (1997b). *Studi Crociani. I. Croce filosofo pratico e la crisi dell'etica; II. Croce etico-politico e filosofo della libertà*. Bologna: Il Mulino.
- Sartori, G. (1997c). *Homo Videns*. Roma-Bari: Laterza.
- Sartori, G. (2001). *La sociedad multiétnica: pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. México: Taurus.
- Sartori, G. (2003). *La tierra explota. Con Gianni Mazzoleni*. México: Taurus.
- Sartori, G. (2004a). Where Is Political Science Going?. *PS Political Science and Politics*, XXVII (4), 758-786.
- Sartori, G. (2004b). *Mala tempora*. Roma-Bari: Editori Laterza.
- Sartori, G. (2008). *La democrazia in trenta lezioni*. Milano: Mondadori.
- Skach, C., Walker, E., Schamis, E.H., Gibson, E.L., y C. Kotowski. (2009). "Teacher and mentor", En D. Collier D. y J. Gerring. *Concepts and Method in Social Science. The tradition of Giovanni Sartori*. New York: Routledge.



- Smith, D. (1989). *Mussolini*. México: Fondo de Cultura Económica
- Kubát, M. y Mejstřík, M. (2019). *Giovanni Sartori. Challenging Political Science*. London: ECPR-Pres, Rowman and Littlefield
- Young-Bruehl, E. (2006). *Hannah Arendt. Una biografía*. Barcelona: Paidós.
- Zanfarino, A. (2018). Il pensiero politico di Giovanni Sartori. *Società Mutamento Politica*, 9 (17), 393–402. Disponible en: <https://doi.org/10.13128/SMP-23445>



# ANÁLISIS COMPARADO DE LA CAPTURA DE LOS MECANISMOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA DEMOCRATIZACIÓN SUBNACIONAL MEXICANA: CASO VERACRUZ Y CHIHUAHUA<sup>1</sup>

**Georgina Rojas Flores<sup>2</sup>**

[georginarojasflores@gmail.com](mailto:georginarojasflores@gmail.com)

Universidad Veracruzana

El artículo ofrece un análisis del fenómeno de captura de los mecanismos de implementación del derecho de acceso a la información en el contexto del proceso de democratización subnacional en México, en específico, en dos estudios de casos, Veracruz y Chihuahua. Este ejercicio emplea una adaptación de la metodología propuesta por Cortés e Itriago (2018) para estudiar dicho fenómeno, en donde se reconocen actores, escenarios, facilitadores, limitantes, mecanismos, recursos, consecuencias y aprendizajes, lo cual, permite esbozar recomendaciones que coadyuven a combatir la captura y contribuyan a enriquecer la democratización.

**Palabras clave:** *transparencia, captura, democracia, cultura del secreto, México.*

---

<sup>1</sup> Este artículo se desprende de la tesis intitulada “*La captura de los mecanismos del derecho de acceso a la información en la democratización subnacional mexicana: los casos de Veracruz y Chihuahua (2002-2018)*”, presentada en 2023; para la cual, se contó con beca de manutención del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnología (CONAHCYT).

<sup>2</sup> Politóloga de formación profesional, maestra en Estudios Políticos y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Doctora en Historia y Estudios Regionales por la Universidad Veracruzana (UV). Perteneció a la Red de Politólogas y la Red Desde Mujeres. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2495-2500>

## *COMPARATIVE ANALYSIS OF THE CAPTURE OF THE MECHANISMS OF THE ACCESS RIGHT TO INFORMATION IN MEXICAN SUBNATIONAL DEMOCRATIZATION: THE CASES OF VERACRUZ AND CHIHUAHUA*

The article offers an analysis of the capture phenomenon of the implementation mechanisms of the access right to information in the subnational democratization process context in Mexico, specifically, in two case studies, Veracruz and Chihuahua. This exercise uses and adaptation of the methodology proposed by Cortés and Itriago (2018) to study this phenomenon, where actors, scenarios, facilitators, limitations, mechanisms, resources, consequences and learning are recognized, which allows outlining recommendations that aid to combat capture and contribute to enriching democratization.

**Keywords:** *Transparency, capture, democracy, secrecy culture, Mexico.*

## 1. Introducción

El objetivo del texto es analizar el fenómeno de captura de los mecanismos de implementación del derecho de acceso a la información en la democratización subnacional mexicana (en dos estudios de caso, Veracruz y Chihuahua). No se evalúa la calidad de las leyes en la materia ni tampoco el actuar de los órganos garantes, sino que se presenta el contexto político, los actores y los momentos en que nacen y se desarrollan los mecanismos que sirven para implementar este derecho.

La transparencia y el derecho de acceso a la información (DAI) son dos elementos fundamentales de las democracias contemporáneas, los cuales coadyuvan a la existencia de la rendición de cuentas, pues facilitan que la ciudadanía pida información, resultados y motivaciones del actuar del funcionariado público. Así, estos componentes hacen crecer a la democracia, puesto que, pese a que no castigan de forma automática la corrupción, son parte elemental para su combate, ya que llegan a visibilizarla (Rojas Flores, 2023), por ello, es relevante su estudio en contextos de democratización.

Debido a la importancia del DAI como uno de los pilares de la democratización de la nación, este escrito busca aportar a la discusión teórica, pero, sobre todo, al debate empírico, en especial en lo que refiere al fenómeno de captura de los mecanismos de la implementación de este derecho, entre los que se destacan las leyes y las instituciones.

Abordar la captura de los mecanismos de acceso a la información en lo subnacional es preponderante en el sentido de que son elementos que alimentan al desarrollo democrático de un país y es urgente reflexionar en torno a ello; sobre todo, a partir de las transiciones en los poderes ejecutivo y legislativo y por las regresiones en materia de transparencia y DAI con las correspondientes reformas que contribuyen a la captura de sus mecanismos, en especial con la desaparición del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y de los institutos estatales y lo que ello conlleva.

Explorar los estudios de caso que aquí se proponen sirve para entender cómo operaban las élites políticas y cuáles afectaciones vivía la ciudadanía. Así, esto abonará a la reflexión sobre lo que se debe evitar y lo que tiene que ser promovido para garantizar el DAI que impulse la construcción de una democracia efectiva.

## 2. La transparencia y el derecho de acceso a la información como elementos clave de la democratización subnacional

México es considerado un país democrático, en especial, a partir de la transición en el poder ejecutivo en el 2000; sin embargo, ello no implica que esta se encuentre intacta. ¿Al ser un país democrático, también lo son sus unidades subnacionales? Por esta interrogante, se propone hablar de la democratización subnacional<sup>3</sup> entendida como “un proceso rumbo hacia la democracia en las unidades subnacionales debido a distintas circunstancias y que ello implica que no son autoritarismos, pero tampoco han llegado a la democracia plena” (Behrend, 2010, 2012; Sevilla, 2018 citados en Rojas Flores, 2023: 47). Por esto y, por su naturaleza cambiante, es factible que en este proceso se puedan dar retrocesos (Sevilla, 2018).

Sevilla (2018) considera que la democratización “es un proceso complejo, dinámico y de largo plazo, que consiste en cambiar reglas autoritarias por unas de carácter democrático establecidas en el nivel nacional, y una evidencia de esta no se refleja necesariamente en una transición política” (p.122).

Entonces, ¿por qué la transparencia y el DAI son elementos fundamentales para este proceso? De acuerdo con Peschard (2017) la transparencia es un requisito de la democracia que implica la apertura de los documentos gubernamentales y, por ende, esta es “el primer eslabón obligado para que un gobierno rinda cuentas” (Peschard, 2017: 52).

El DAI es una premisa democrática (Tenorio, 2017) en virtud de que es la prerrogativa ciudadana que da acceso a la información que producen y resguardan las instituciones que reciben dinero público (Villanueva, 2003 citado en Díaz, 2004). Esto, a su vez, permite “formar una ciudadanía activa que esté enterada de los asuntos del gobierno y sea capaz no solo de obtener esta información, sino de procesarla y usarla” (L.M. González et al., 2016 citados en Rojas Flores, 2023: 90).

La transparencia y el DAI guardan un vínculo importante; sin embargo, no son sinónimos (Becerra y Cejudo, 2011; Cantú et al., 2011; López y Merino, 2010). Su relación radica en que:

“La apertura a la transparencia permite desarrollar el derecho de acceso a la información de toda la ciudadanía y, a su vez, estos dos incentivan la existencia de la rendición de cuentas, no obstante, no implica una relación inmediata, automática o directa, sino que se tienen que conjuntar muchos factores para que esto sea así, es decir, tanto la transparencia como el derecho de acceso a la

---

<sup>3</sup> Behrend (2012) y Sevilla (2018) aclaran que la democratización subnacional puede hacer referencia a estados, entidades, departamentos, provincias o municipios, sin embargo, esta investigación se concentra en las entidades federativas.

información son necesarios, pero no suficientes o exclusivos para la rendición de cuentas, aunque sí son parte fundamental.” (Rojas Flores, 2023: 90)

Estos dos conceptos son componentes virtuosos de la democratización subnacional, no obstante, las deficiencias en lo concerniente a ellos no se traducen en la desaparición inmediata de la democracia, aunque sí implican un bajo nivel en algunas áreas de esta o, incluso, retrocesos que pueden contribuir a matarla.

### 3. Propuesta de análisis del fenómeno de captura

Hellman et al. (2001) estiman que la captura del estado sucede cuando el funcionariado público controla las leyes, las reglas, decretos y regulaciones. Ahora bien, Serafini (2017) apunta que esta captura es un proceso por medio del cual las élites políticas se apropian de las instituciones, las políticas públicas o las regulaciones. Por su parte, Cortés e Itriago (2018) señalan que el fenómeno de captura es aquel:

“Ejercicio de influencia abusiva por parte de una(s) élites extractiva(s)—en favor de sus intereses y prioridades y en detrimento del interés general—sobre el ciclo de políticas públicas y los organismos del Estado (u otros de alcance regional o internacional), con efectos potenciales en la desigualdad (económica, política o social) y en el correcto desempeño de la democracia”. (Cortés e Itriago, 2018 p.14)

Merino (2013) encuentra que la captura se ejecuta con el fin de beneficiar a un grupo específico, así como también, que se puede forjar a través de las leyes o de las decisiones que se toman en los poderes legales. Ejemplos de estas acciones son los siguientes: la colocación de personas cercanas en cargos relevantes, control y manipulación de la información y el uso discrecional de los recursos de la administración pública.

En ese sentido, Merino (2013) considera que uno de los mecanismos de captura es el control del nombramiento de los puestos públicos y Cortés e Itriago (2018) agregan los siguientes mecanismos:

- 1) El *lobby*, es decir, el trato entre quienes toman las decisiones políticas y aquellos que representan a determinados grupos, con el fin de influir en el proceso de toma de decisiones.
- 2) La corrupción en las instituciones públicas y el clientelismo en el sistema político-electoral.

- 3) La cooptación, entendida como aquel proceso en el que se incluye a ciertos individuos en las más altas jerarquías para evitar que la estabilidad de las organizaciones se vea amenazada.
- 4) El procedimiento legislativo extraordinario, definido como aquellos “mecanismos institucionales [que van] más allá del procedimiento legislativo ordinario [y] que pueden ser cruciales en la influencia de ambos poderes [ejecutivo y legislativo] en la producción legislativa” (Valenzuela y Yévenes, 2015 como se citó en Cortés e Itriago, 2018: 64-65).
- 5) El control de la narrativa de los medios de comunicación.

Hay que enfatizar que uno de los intereses de la élite extractiva y una de las consecuencias graves para la democratización subnacional es que exista la cultura del secreto oficial descrita por Treviño (2007) o la llamada por López-Ayllón (2015) cultura del secreto administrativo. Esto con el fin de arrebatarse a la ciudadanía el bien valioso que representa la información pública y, así, coadyuvar a que las acciones gubernamentales se realicen en lo oculto para beneficio del funcionario público (Rojas Flores, 2023).

¿Cómo se puede analizar el fenómeno de captura? Cortés e Itriago (2018) proponen una metodología de siete etapas específicas; sin embargo, en este texto se adaptó para solo tener las siguientes seis que permitan presentar lo que sucede en los estudios de caso:

- 1) Identificación de la captura: a) elementos capturados y b) momento.
- 2) Registro de actores: a) élite extractiva, b) afectados y c) beneficiados.
- 3) Escenarios de la captura: a) contexto, b) recursos, c) potenciadores y d) retardantes.
- 4) Mecanismos de captura.
- 5) Consecuencias.
- 6) Aprendizaje y propuesta.

## 4. Metodología

La hipótesis que se sostiene es que los mecanismos de implementación del DAI (leyes e instituciones) sufren del fenómeno de captura por parte de la élite en el gobierno, lo cual se aprecia en el proceso de consolidación de las leyes en la materia, en el contexto político, la forma de operar de los órganos garantes y la manera en que los sujetos obligados actúan. Así, estos mecanismos contribuyen a la simulación



de la transparencia y de este derecho en los estudios de caso. Lo anterior significa un retroceso para la democratización subnacional en México.

Para comprobar esta hipótesis se usó la política comparada, pues permite elaborar explicaciones a través del método comparativo con un procedimiento de verificación de las teorías de análisis de los fenómenos políticos. Este método busca identificar un hilo conductor que facilite la explicación de los procesos políticos y sociales (Pineda, 2001). Además, se establece el estudio de casos cruzados, que consiste en un número pequeño de casos que son estudiados de forma intensa (Gerring, 2007).

Se emplea la visión de los estudios subnacionales que analizan lo que acontece en municipios o estados, buscando la descentralización de la política (Ortiz, 2016). El vincular los estudios de casos y los subnacionales con los procesos de democratización proporciona visibilidad a las dinámicas locales (Suárez-Cao et al., 2017) que, de acuerdo con Suárez-Cao y Freidenberg (2010, citadas en Pino, 2017), suelen ser desatendidas.

Aunado a ello, hay que puntualizar que tanto el análisis como la presentación de sus resultados se guían por la metodología propuesta por Cortés e Itriago (2018) para estudiar la captura; sin embargo, se usa una adaptación, la cual se especificó en el apartado antes citado.

Se incorpora una metodología cualitativa y, por esto, se hizo una recopilación documental, en donde se consultó lo siguiente: archivos históricos, estadísticos y normativos de las instituciones de gobierno dedicadas a la transparencia; diario de los debates de los congresos estatales; documentos hemerográficos y textos especializados. De igual forma, destaca la aplicación de entrevistas semiestructuradas grabadas a personajes clave con las siguientes características:

- 1) Personas que experimentaron el debate, aprobación, promulgación y entrada en vigor de las leyes de transparencia.
- 2) Individuos que hacen uso del DAI como insumo para su trabajo, ya sea de investigación o periodístico.
- 3) Comisionados(as), exfuncionarios(as), organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación.

Así, participaron con una entrevista un total de 17 personas, en Veracruz, cuatro vinculadas con la academia, una desde una organización de la sociedad civil y un periodista; en Chihuahua, tres sujetos de la academia, un exdiputado, una persona desde una organización de la sociedad civil, tres desde organismos defensores de la transparencia y una exconsejera del órgano garante estatal. Ahora bien, a nivel nacional se contó con la participación de tres personas que estaban vinculadas, una a Artículo 19 y las otras dos a órganos garantes. Esta muestra se hizo en función de la técnica de bola de nieve hasta agotar las posibilidades.

La selección de estos estudios de caso obedece a que ambas entidades han sido calificadas en el espectro de los estados con rangos elevados o regulares en lo que refiere a la transparencia y el derecho de acceso a la información en distintas métricas (Cejudo, 2017, 2019, 2021; CIDE y COMAIP, 2014; FUNDAR, 2015b, 2015a; INAI y CIDE, 2019; Terrazas, 2014) y, aun así, cada uno atravesó sus escándalos de corrupción orquestados por su respectivo Duarte, César Duarte para Chihuahua y Javier Duarte para Veracruz.

## 4.1 Identificación de la captura

### Elementos capturados

En ambas entidades, se identificó la captura en los órganos garantes y las unidades de transparencia y se puede decir que esta captura sucede desde la creación tanto de la normatividad como de las instituciones, sin importar el partido en el poder. En Veracruz, se da la captura de la ley en materia de transparencia y acceso a la información desde el inicio; en cambio, en Chihuahua se concentraron en capturar las instituciones desde el principio.

### Momento de captura

Desde los atisbos en materia de transparencia y acceso a la información, en estas entidades, se logra identificar la captura de alguno o varios mecanismos de la implementación del ejercicio de este derecho. La cuestión es que, como se verá más adelante, el fenómeno de captura no es exclusivo de un partido político.

## 4.2 Registro de actores

### Élite extractiva y beneficiados

Con base en una revisión de bibliografía especializada, hemerografía, actas de sesiones y versiones estenográficas de estas, así como de entrevistas, se identificó que el fenómeno de captura trasciende a través del tiempo. Así, para el caso de Veracruz, el periodo con el partido en el poder y su respectivo gobernador se señalan a continuación (Rojas Flores, 2023):

- PRI (1998-2004) con Miguel Alemán Velasco
- PRI (2004-2010) con Fidel Herrera Beltrán
- PRI (2010-2016) con Javier Duarte de Ochoa
- PAN (2016-2018) con Miguel Ángel Yunes Linares
- MORENA (2018-2024) con Cuitláhuac García Jiménez

Por lo que respecta a Chihuahua, los periodos, partidos y gobernadores en cuestión son (Rojas Flores, 2023):

- PRI (1998-2004) con Patricio Martínez García
- PRI (2004-2010) con José Reyes Baeza Terrazas
- PRI (2010-2016) con César Duarte Jáquez
- PAN (2016-2021) con Javier Corral Jurado

### Afectados

Quien se ve afectada es, precisamente, la ciudadanía en general; sin embargo, entre los sectores más perjudicados están el periodismo, la academia y la sociedad civil organizada (Rojas Flores, 2023). Primero, los medios de comunicación se ven afectados tanto porque les coartan su derecho como porque limitan sus fuentes. Luego, la academia se encuentra con obstáculos para obtener información oficial y certera para sus investigaciones, con lo que se obstaculiza el desarrollo de teoría y propuesta.

Las organizaciones de la sociedad civil buscan ejercer el DAI, con el fin de evaluar las políticas públicas, a los gobiernos y al funcionariado público y, al mismo tiempo, llevan a cabo acciones para beneficiar a la población, las cuales, dependen, en gran medida, de información. Esto les permite aportar en la garantía y ejercicio de otros derechos, lo cual, se ve dificultado por la captura.

## 4.3 Escenarios de captura

### Contexto de Veracruz

- *1998-2004*

La ley en materia de transparencia y acceso a la información en Veracruz se aprobó y promulgó durante una administración priista, pues la gubernatura la ostentaba el PRI y la mayoría en la legislatura también era de este partido (Quiñonez, 2014). Todavía dos periodos más repitió el PRI, primero, con Fidel Herrera y, luego, con Javier Duarte.

Desde el legislativo local, el PRI mantenía control de las discusiones y las iniciativas que ahí se presentaban; de hecho, por eso la primera ley en la materia se aprueba a modo, con limitaciones a su efectividad y sin establecer un órgano garante. En aquel entonces, las propuestas de la sociedad civil organizada y de los medios de comunicación fueron, primero, congeladas y, luego, descartadas (E. Riveros Hernández, comunicación personal, 23 de diciembre de 2020).

- *2004-2010*

Herrera forjó una herencia para el duartismo que correspondía en la proliferación del crimen organizado, corrupción y el control de casi todo el congreso del estado (Olvera, 2018). Luego, con Duarte, las finanzas estatales quedaron en la bancarrota y la delincuencia se acrecentó.

En su tiempo, el PAN había representado la resistencia ante las limitaciones que se pretendían imponer a la legislación en la materia. Esto no es al azar, ya que el gobierno panista a nivel federal abraza la promesa de la transparencia con Vicente Fox, aunque terminó siendo una promesa incumplida para los grupos que la promovieron a nivel nacional.

- *2010-2016*

En aquel último periodo se tejieron fuertes redes de corrupción que defraudarían al estado e hicieran gala de la opacidad de los asuntos públicos. Además, el uso de los recursos públicos no era transparentado, puesto que existió la cultura del secreto y se ignoraron las solicitudes que se realizaban al respecto (Del Palacio, 2018).

Se detectó que, con cada reforma, hubo voces en el legislativo que buscaban entorpecer tanto la transparencia como el ejercicio del derecho de acceso a la información a partir de colocarle candados a la ley. Es más, incluso se intentó que se acreditara interés en la información y las personas se identificaran al solicitarla.

Javier Duarte huyó y fue prófugo de la justicia. Más tarde, sería encarcelado, según la información oficial, a consecuencia de un operativo gubernamental y, en palabras de Duarte, porque él se entregó. Su sucesor fue un expriista lanzado por el PAN, Miguel Ángel Yunes Linares.

- *2016-2018*

La administración yunista fue corta debido a que, con antelación, Duarte había dejado ese asunto preparado, puesto que, con el fin de armonizar los tiempos de los procesos electorales, se autorizó una gubernatura de dos años (Olvera, 2018). Ante tales condiciones, Yunes hizo una persecución de viejos liderazgos del duartismo (Reyna, 2018) y, aunque hubo algunos resultados, estos fueron a cuentagotas.

Miguel Ángel Yunes apenas se estaba adaptando al cargo cuando, en la elección de 2018, MORENA ganó la gubernatura con Cuitláhuac García; es ahí, cuando todo rastro del panismo es borrado de la administración pública estatal. Ahora, de nuevo, tanto el PRI como el PAN se convertían en oposición.

- *2018-2024*

A partir de esta alternancia, MORENA comienza a tener toda la fuerza de la maquinaria estatal y logró meter, de forma más evidente, las manos a varios órganos

autónomos, entre ellos, el órgano garante, el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IVAI).

De nuevo, en 2024, MORENA gana la elección a la gubernatura con Rocío Nahle. No hay que pasar por alto que, durante toda la campaña, fue acusada de corrupción, enriquecimiento ilícito y desvío de recursos, sin embargo, tales acusaciones fueron descartadas. Ahora, llega al cambio de administración con un distanciamiento total de la gente de Cuitláhuac García.

### Contexto de Chihuahua

- *1998-2004*

Esta entidad primero tuvo un gobernador panista con Francisco Javier Barrio Terrazas y, luego, entró el PRI con Patricio Martínez García. La ley en la materia se dio con un gobierno hegemónico del PRI que contaba con la mayoría legislativa y no fue hasta 2016 que se dio, de nuevo, la alternancia en el ejecutivo local con Javier Corral del PAN.

No se debe pasar por alto que, antes de que se aprobara la primera ley, ya se contaba con tres propuestas previas. Llama la atención que, en este caso, una de ellas fue presentada por un medio de comunicación, otra por la Red por la Participación Ciudadana y una más por un diputado (Volchanskaya y Macías Medina, 2004).

- *2004-2010*

La ley nace en un contexto en donde el estado presentaba una ola de feminicidios, se carecía de certeza al respecto del sistema de justicia y los poderes no estaban claramente separados, ya que, regularmente, el legislativo acompañaba las iniciativas del ejecutivo local (C. Cabello Ramírez, comunicación personal, 26 de diciembre de 2020). Aunado a ello, el crimen organizado tenía controlado el territorio y la persecución del periodismo fue grave.

Desde la primera ley en la materia hasta sus subsecuentes reformas, en el congreso de Chihuahua no existió un verdadero debate, pues, de acuerdo con el análisis de las versiones estenográficas y del diario de debates, se identificó que todo pasaba por aprobación de la abrumadora mayoría sin siquiera tener una discusión.

Esta legislación fue considerada de avanzada, en virtud de que, prácticamente, era una copia de la establecida a nivel federal y, a diferencia de otras entidades, contemplaba cuestiones como la tutela de datos personales en poder de los sujetos obligados, un órgano garante, definición de sujetos obligados, entre otras (Diario de los debates del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, 2005).

Pese al avance en el tema, la principal problemática recayó en que la mayoría de las instituciones y los órganos autónomos de la entidad estaban bajo el control del ejecutivo estatal; el órgano garante de Chihuahua no fue la excepción y, desde el

inicio, existió la pugna porque el proceso de designación fuera transparente (Gómez Hernández, 2005b).

En entrevista, el exdiputado Cabello (2020) señaló que no existía discusión en el legislativo porque, de forma previa, se realizaron foros en donde dialogaron con la sociedad civil; sin embargo, diversas organizaciones denunciaron que, en realidad, se dio la simulación.

- *2010-2016*

Durante todo el sexenio de César Duarte, este tejió redes de corrupción para desviar recursos públicos no solo para su beneficio, sino que también para las campañas priistas (Coria, 2018), aunque esto comenzó a salir a la luz a partir de 2014 cuando el activista Jaime García lo denuncia por enriquecimiento ilícito (“Así se explica la red de corrupción de César Duarte”, 2017).

- *2016-2024*

En la administración de Javier Corral se sufrieron las consecuencias de la corrupción de César Duarte, quien dejó una gran deuda pública. Corral, en parte, sí hizo una persecución de exfuncionarios corruptos del periodo anterior; empero, algunas voces afirman que esta cacería solo fue para los funcionarios que no cooperaran con el nuevo gobierno. Aunque Corral estableció un combate parcial a la corrupción, ya que colocaba a personas de la sociedad civil en puestos estratégicos (Andrade y Galindo, 2021), también ejerció presión para colocar titulares a modo en el órgano garante.

En la última gestión en curso, la de María Eugenia Campos Galván del PAN, la prensa ha denunciado inconsistencias en las declaraciones de la gobernadora acerca de las finanzas estatales; puesto que ella afirma que, en su administración, se ha reducido un 15 % la deuda, no obstante, esto resulta impreciso y, de hecho, al parecer, ha aumentado (El Soberano, 2024).

De igual forma, la prensa ha detectado que en el gobierno de Campos se ha incrementado de forma drástica el gasto en comunicación social y que, a su vez, no se han transparentado en su totalidad los contratos de publicidad oficial (Redacción, 2022). Así, el monto que se gasta en publicidad supera al presupuesto que se les otorga a las dependencias estatales o a los organismos autónomos (Rubio y Yo Ciudadano, 2023).

En su segundo informe, la gobernadora afirmó que la inteligencia de la Plataforma Centinela y el trabajo tanto de la Secretaría de Seguridad Pública Estatal como de la Fiscalía General del Estado lograron una disminución en la violencia en la entidad, pero, de acuerdo con datos de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública, resulta que esto no es así (Gallegos, 2024).

### Recursos de la élite extractiva

Los recursos utilizados por la élite extractiva para realizar la captura en ambos estudios de caso son los siguientes: 1) los catalogados por Vázquez (2019) como recursos políticos, tales como los contactos personales, el poder y la influencia institucional; 2) lo que Cortés e Itriago (2018) identifican como recursos financieros, y 3) lo que Vázquez (2019) señala como potencial uso de la violencia. En el caso de Chihuahua, en los recursos políticos se agrega también el establecimiento de acuerdos políticos ocultos (Rojas Flores, 2023).

### Potenciadores

Los potenciadores que impulsan la captura en ambos estudios de caso son los siguientes: 1) el proceso y contexto histórico (Crabtree y Durand, 2017); 2) la concentración del poder político por medio de la ausencia de contrapesos reales (Cortés e Itriago, 2018) y una escasa oposición en los puestos públicos (Rojas Flores, 2023); 3) ignorar las voces que no estén de acuerdo (Crabtree y Durand, 2017) y las redes de corrupción (Rojas Flores, 2023). En el caso de Chihuahua, se agrega la existencia de una justicia selectiva con Javier Corral (Andrade y Galindo, 2021).

### Retardantes

En ambos estudios de caso, se detectaron los siguientes retardantes de la captura:

- 1) La comunidad y los acuerdos internacionales (Cortés e Itriago, 2018).
- 2) La denuncia en los medios de comunicación locales, nacionales e internacionales.
- 3) El activismo local y nacional.
- 4) La construcción de un marco constitucional adecuado.
- 5) Un personaje clave en contra del pleno del órgano garante. En el caso de Veracruz, se identificó a Luz Martí Capitanachi en sus inicios<sup>4</sup> (Contreras Moreno, 2014) y, en el caso de Chihuahua, se reconoce a Claudia Alonso Pesado (Entrevista Chihuahua 2, comunicación personal, 29 de junio de 2022; Sergio Meza, comunicación personal, 28 de junio de 2022; Angelina Yadira Aguirre, comunicación personal, 11 de julio de 2022).

En el caso de Veracruz, hay que añadir los reclamos permanentes de la academia y el desarrollo de investigación política (Riveros Hernández, 2020). En lo que refiere a Chihuahua, se debe considerar la vigilancia y los reclamos por parte de las

---

<sup>4</sup> Fue una opinión en la que coincidieron las personas entrevistadas.

organizaciones de la sociedad civil y, en la administración de Javier Corral, el colocar a personas que procedían de la sociedad civil en puestos estratégicos.

#### 4.4 Mecanismos de captura

En ambos estudios de caso existió un procedimiento legislativo extraordinario, ya que la mayoría legislativa tenía controlado tanto el debate como la votación en Chihuahua en lo que refiere a la aprobación de las leyes y las reformas en la materia (Diario de los Debates del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, 2010). En Veracruz la mayoría legislativa controlaba la votación y, pese a que sí existió debate, la línea marcada por el partido en el poder se seguía (Villanueva, 2004).

De igual forma, el procedimiento legislativo extraordinario estuvo presente tanto en Chihuahua como en Veracruz, ya que mucho de lo que pasaba en el poder legislativo local se arreglaba con procedimientos que no estaban contemplados en la normatividad. Por ejemplo, en el congreso veracruzano que, en diversas ocasiones, la información no circulaba entre las diputaciones de oposición.

Es un hecho que existía el nombramiento de cargos en la integración del pleno de los órganos garantes estatales desde sus respectivos inicios, ya que, por un lado, en Chihuahua, por largo tiempo, el proceso de integración del pleno ha estado lleno de irregularidades y de posiciones seleccionadas a modo que beneficie a la élite en el poder (Ambrosio, 2007; Carlos, 2014; Gómez Hernández, 2005a, 2005b, 2005c; Torres Estrada, 2005). Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil fueron ignoradas (Villalobos Mendoza, 2005a, 2005b).

Por otro lado, en Veracruz, también han sonado escándalos al respecto de los nombramientos de comisionados o comisionadas, en especial, en la primera conformación que se vio cercana al PRI (Contreras Moreno, 2014; Morales, 2007; Ortiz Lizardi, 2007), luego, más adelante, con la designación de Yolli García<sup>5</sup> gracias a su proximidad con este mismo partido (Plumas Libres, 2014).

En esa tesitura, se puede contar una de las últimas designaciones, la del comisionado David Agustín Jiménez Rojas, quien fue representante de MORENA ante el Organismo Público Local Electoral del estado de Veracruz (OPLE Ver) e, incluso, hasta candidato suplente a una diputación por tal instituto político (Agencia de Noticias RTV, 2021; Periodistas digitales, 2021).

Lo anterior, abonó a otro mecanismo de captura, la restricción de la autonomía del órgano garante, ya que esta se vio trastocada por la colocación de perfiles afines al

---

<sup>5</sup> Quien fuera comisionada presidenta del IVAI que, luego, sería acusada de malversar los recursos del órgano garante estatal (Reyes, 2020) y, finalmente, fue encarcelada sin un debido proceso.



gobierno en turno en ambas entidades y, por supuesto, por el control que se ejercía desde el poder ejecutivo estatal.

Como muestra el análisis del contexto de ambos estudios de caso, a lo largo del tiempo, se ha dado un control y manipulación de la información que ha continuado, como, por ejemplo, lo exhiben los datos recabados al respecto del gasto en publicidad gubernamental en Chihuahua y, en la peligrosidad que representa ejercer el periodismo tanto en Veracruz como en Chihuahua (Redacción de Alianza de Medios, 2021; Silerio, s/f).

Otro mecanismo de captura empleado en ambos estados es el uso de las plataformas digitales para simular que se ejerce y se garantiza el Derecho de Acceso a la Información Pública desde las propias unidades de transparencia de los diversos sujetos obligados (Colectivo de Periodistas Liberales, 2012). Esas herramientas que deberían facilitar la solicitud y entrega de la información han sido empleadas para lo contrario, lo cual, se revela en las entrevistas.

En lo que refiere a lo específico en cada entidad, hay que precisar dos mecanismos de captura que se detectaron en Veracruz, por una parte, que se ha buscado entorpecer la transparencia a través del propio cuerpo legal desde la primera aprobación de la ley (Villanueva, 2004; Riveros Hernández, 2020), hasta en las últimas reformas. Y, por otra parte, la persecución política de una de las presidentas del órgano garante y, de hecho, hasta fue encarcelada sin un debido proceso solo por no servir ya a los intereses de la élite extractiva, independientemente, del registro que existe del desfalco que hizo (Badillo, 2022; Castillo, 2022; Martínez Guerrero, 2020; Mendoza, 2022; Ureste, 2023).

Ejemplos de lo anterior se pueden encontrar en los diversos candados que se intentaron colocar a la normatividad en la materia, por ejemplo, la cuestión de acreditar personalidad e interés, así como el buscar que la persona solicitante se identificara. Asimismo, en una de las últimas reformas propuestas por el pleno del órgano garante con los miembros afines a MORENA, ya que, por ejemplo, lograron que se extendiera tanto el plazo para dar cumplimiento a las resoluciones de cinco a diez días; como al correspondiente para dar resolución a los recursos, que pasa de 20 a 40 días<sup>6</sup> (Rojas Flores, 2022).

En lo concerniente a las particularidades en Chihuahua, hay que destacar que, estas se dieron al interior del órgano garante estatal. Así, los mecanismos de captura son los siguientes: 1) remoción de la presidencia del órgano garante desde el propio pleno por instrucción del gobernador Javier Corral (García, 2017; Nieto, 2017); 2) la existencia de un proceso jurídico extraordinario en el pleno; 3) la limitación de recursos financieros en tal órgano a quien se identifica por ir en contra corriente

<sup>6</sup> Pese a que no sale de lo planteado por la Ley General en la materia, sí representa un retroceso para lo que refiere en tiempos en Veracruz.

de la élite extractiva (Claudia Alonso Pesado, comunicación personal, 20 de julio de 2022), y 4) ignorar las recomendaciones del Sistema Estatal Anticorrupción (A. Terrazas, comunicación personal, 28 de junio de 2022).

Otro mecanismo de captura que es grave en esta entidad y que está reconocido en las entrevistas y en la búsqueda hemerográfica es que se ha llegado a realizar una identificación de las personas solicitantes y, a su vez, una persecución de estas. Es más, se mencionó que una persona llegó a fallecer por el ejercicio de tal derecho (Alonso Pesado, 2022).

## 5. Consecuencias

Como consecuencia de esta captura, la ciudadanía tiene un acceso restringido a la información pública, puesto que el proceso de solicitar información se vuelve cansado y tardado; además, regularmente, da resultados pobres, sobre todo, porque, de acuerdo con las entrevistas, no se suele obtener lo solicitado (Aguirre, 2020; Académico 1, comunicación personal, 1 de marzo de 2021; Académico 2, comunicación personal, 2021).

Con ello, las instituciones gubernamentales resultan ser opacas, debido a que ocultan su información o la brindan de forma escueta y, así, alimentan la pervivencia de la cultura del secreto, lo cual produce una simulación de transparencia y de acceso a la información; ya que, en lo formal, se muestran como instituciones premiadas en transparencia, pero, al mismo tiempo, retrasan la información, la ocultan, la entregan en un formato difícil de procesar, la niegan e, incluso, emplean los mismos recovecos legales para no cumplir con sus obligaciones.

Es importante mencionar que, al tener el control total de los nombramientos para altos puestos en lugares estratégicos como en las unidades de transparencia, ya sea porque buscan encubrir actos corruptos o porque deseen tener a gente de su propia confianza, las élites extractivas provocan que en este tipo de sitios laboren personas sin perfil, ni experiencia o capacitación. Esto dificulta el proceso de acceso a la información.

Otra consecuencia destacable es que la autonomía del órgano garante se ve comprometida por la captura que sufre, entonces el ente que debe vigilar el cumplimiento de las obligaciones en transparencia y de acceso a la información de las instituciones públicas, termina por no cumplir a cabalidad dicha tarea. Además, su imparcialidad se ve en riesgo porque la ciudadanía no tiene una oportunidad real de incorporarse a dichos órganos garantes si no está vinculada con la élite extractiva.

En particular, en Chihuahua, solicitar información al gobierno puede poner en riesgo la vida de quien ejerce su derecho, puesto que se practicó la persecución y

el acoso de quienes son solicitantes asiduos, lo cual, en algunas ocasiones, terminaba con la muerte (Claudia Alonso Pesado, 2022). Finalmente, en Veracruz, el fenómeno de captura provocaba que el sector académico dejara de ejercer su derecho de acceso a la información y mejor buscara otras fuentes diversificadas (Académico 1, 2021).

## 5.1 Aprendizaje y propuesta

### Lecciones aprendidas

- 1) El órgano garante carece de una autonomía plena.
- 2) Hay gran riesgo en estas entidades para ejercer el periodismo.
- 3) La captura se da sin importar el partido que esté en el poder.
- 4) Desde los sujetos obligados se retrasa la entrega de información, se niega o se entrega incompleta.
- 5) Si una persona solicita información, suele verse como un ataque a las instituciones o al funcionariado público (Sandoval, 2018).
- 6) En experiencia de las personas entrevistadas, los ayuntamientos son los que esconden más información.
- 7) Desde las instituciones públicas, se ha aprendido a negar o a ocultar información, incluso empleando la misma normatividad a favor de ello o, en su caso, violando la ley con impunidad.
- 8) A lo largo del tiempo, se han obtenido buenos resultados en los indicadores acerca del tema, sin embargo, la realidad es distinta, ya que se nota la persistencia de la cultura del secreto debido a la captura.

Ahora bien, cada estudio de caso brinda lecciones de aprendizaje. Por lo que refiere a Veracruz se deben resaltar las siguientes cuestiones:

- 1) La academia y ciertos medios de comunicación han ejercido presión para contar con transparencia y lograr ejercer su derecho de acceso a la información (Riveros Hernández, 2020).
- 2) Durante los diversos procesos legislativos, tanto el sector académico como la prensa y la sociedad civil organizada han sido ignorados.
- 3) Pese a tener como base la ley general, la normatividad estatal no se ha apegado de forma total a esta legislación, ya que se aprobaron reformas a modo.

- 4) Por ignorar lo delimitado por la ley general y otros asuntos, se han atendido actos de inconstitucionalidad debido a las reformas aprobadas por el congreso local.

En concreto, el caso de Chihuahua deja los siguientes aprendizajes:

- 1) La participación ciudadana de forma organizada ha crecido en esta entidad.
- 2) Por lo mismo, es un estado en donde existe un gran trabajo desde la sociedad civil, sobre todo, en temas de transparencia, acceso a la información y combate a la corrupción.
- 3) Su Comité de Participación Ciudadana (CPC) ha operado de forma intensa, ya que es muy activo.
- 4) Los medios de comunicación han denunciado la corrupción y les han dado seguimiento a los problemas de seguridad.

### Recomendaciones

Se agrupan las recomendaciones en los siguientes tres ejes: 1) efectividad del órgano garante, 2) responsabilidad de los sujetos obligados y 3) apertura con la ciudadanía.

#### *Eje 1. Efectividad del órgano garante*

- Garantizar la autonomía e independencia del órgano garante.
- Profesionalización del funcionariado público por medio de un Sistema Profesional de Carrera.
- Establecer un concurso público que sea estricto para la integración del pleno.
- Asegurarse de que no exista vinculación del pleno con algún partido político.
- Ejercicios de rendición de cuentas y fiscalización efectivos de parte del órgano garante.

#### *Eje 2. Responsabilidad de los sujetos obligados*

- Simplificar los procesos y agilizar los trámites.
- Garantizar la entrega de información en lenguaje ciudadano y con una guía de consulta.
- Personal capacitado en la materia.
- Organización adecuada de los archivos e impulsar su digitalización.

### *Eje 3. Apertura con la ciudadanía*

- Efectuar ejercicios de parlamento abierto en donde las propuestas de la ciudadanía sean tomadas en consideración.
- Procesos legislativos transparentes.
- Trabajo coordinado entre el órgano garante, las organizaciones de la sociedad civil, la prensa y la academia.
- Aumentar la difusión y capacitación del DAI de forma efectiva.
- Promover la producción de investigación periodística y académica a través de las herramientas que ofrece el derecho de acceso a la información.
- Libertad de prensa y seguridad para el ejercicio del periodismo.

## **6. Conclusiones**

El análisis de estos estudios de caso permite reconocer que los mecanismos de implementación del DAI en el contexto de la democratización subnacional en México han estado capturados desde los inicios y que, incluso hoy, luchan contra esta captura. De entrada, hay que recalcar que, con la desaparición de los organismos autónomos, como es el caso del órgano garante nacional, ya hay un impacto directo en lo subnacional, lo cual, se suma a los retos que ya se enfrentan.

La transparencia y el DAI son pilares fundamentales para visibilizar la corrupción y, de hecho, forman parte de ese camino para su combate. Así, la captura de los mecanismos de su implementación erosiona tal senda y, a su vez, lesiona de forma grave a la democracia.

Hay que reconocer que todavía existen retos que deben ser superados, entre los cuales están los siguientes: garantizar la autonomía y la independencia de los órganos garantes estatales; combatir la captura institucional que dichos órganos sufren; profesionalizar la labor de quienes se involucren con estas temáticas en la administración estatal y, sobre todo, garantizar de manera real el DAI.

Este texto aporta evidencia empírica sobre el fenómeno de captura en contextos subnacionales, lo cual abre la puerta para explorar lo que sucede en diferentes entidades y, al mismo tiempo, reflexionar acerca del estado en que el país y sus unidades subnacionales se encuentran en lo que refiere a transparencia y DAI; sobre todo, aporta en pensar en cómo tal situación puede ayudar a construir o destruir a la democracia mexicana.

## Referencias bibliográficas

- Agencia de Noticias RTV. (2021, octubre 19). *Es David Agustín Jiménez, nuevo comisionado del IVAI*. Agencia de Noticias RTV. <https://www.masnoticias.mx/david-agustin-jimenez-rojas-nuevo-comisionado-del-ivai/>
- Ambrosio. (2007, noviembre 27). *Piden que desaparezca el Ichitaip*. El Ágora. Un espacio de libertad. <http://www.elagora.com.mx/Piden-que-desaparezca-el-Ichitaip,1599.html>
- Andrade, V. M., y Galindo, J. (2021). “Capítulo 8. Autonomía, capacidades institucionales del sistema de justicia y debido proceso en el combate a la corrupción: Un estudio comparativo entre Chihuahua y Veracruz: 2010-2019”. En A. González, J. Hernández, M. Merino, L. Morales, y L. Solís (Eds.), *Estado de Derecho: Clave para la rendición de cuentas y el control de la corrupción* (pp. 291–325). CIDE-WJP.
- Así se explica la red de corrupción de César Duarte*. (2017, marzo 29). El Financiero. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/asi-se-explica-la-red-de-corrupcion-de-cesar-duarte>
- Badillo, D. (2022, febrero 13). *Denuncian que excomisionada de IVAI, Yolli García, es presa política en Veracruz*. El Economista. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Denuncian-que-excomisionada-de-IVAI-Yolli-Garcia-es-presa-politica-en-Veracruz-20220211-0067.html>
- Becerra, R., y Cejudo, G. (2011). La fragmentación conceptual de la rendición de cuentas en México. En S. López Ayllón, M. Merino, y L. Morales, *Hacia una política de rendición de cuentas en México* (pp. 23–34). CIDE-RRC-ASF.
- Behrend, J. (2012). Democratización subnacional: Algunas preguntas teóricas. *PostData* 17, 2, 11–34.
- Cantú, J., Fuentes, B., y Merino, M. (2011). “La fragmentación de los sistemas de gestión para la rendición de cuentas”. En S. López Ayllón, M. Merino, y L. Morales, *Hacia una política de rendición de cuentas en México* (pp. 45–65). CIDE-RRC-ASF.
- Carlos. (2014, abril 11). Eligen a medianoche a Nancy Martínez y Alma Rosa Armendáriz como consejeras del Ichitaip. La Opción Chihuahua. <https://laopcion.com.mx/noticia/35409/#!/close>
- Castillo, K. (2022, junio 23). *Artículo 19 revisará el caso de comisionados presos por desclasificar información reservada en Veracruz*. El Ciudadano. <https://www.elciudadano.com/mexico/articulo-19-revisara-el-caso-de-comisionados-presos-por-desclasificar-informacion-reservada-en-veracruz/06/23/>
- Cejudo, G. (2017). Reporte de Resultados. Métrica de Gobierno Abierto 2017. CIDE-INAI.
- Cejudo, G. (2019). Métrica de Gobierno Abierto 2019 [Informe de resultados]. INAI y CIDE.

- Cejudo, G. (Ed.). (2021). *Métrica de Gobierno Abierto 2021*. INAI-CIDE.
- CIDE, y COMAIP. (2014). *Dimensiones Usuario Simulado. Métrica de la Transparencia 2014*. <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/?section=DimensionesUsuario>
- Colectivo de Periodistas Liberales. (2012, noviembre 20). *La transparencia turbia de Chihuahua*. El Ágora. Un espacio de libertad. <http://www.elagora.com.mx/La-transparencia-turbia-de.html>
- Contreras Moreno, A. (2014, marzo 26). *La manoseada transparencia*. E-Consultas Veracruz. <https://www.m.e-veracruz.mx/opinion/2014-03-26/la-manoseada-transparencia>
- Coria, C. (2018, junio 28). *Van 22 procesados por red de corrupción creada por César Duarte*. Excélsior. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/van-22-procesados-por-red-de-corrupcion-creada-por-cesar-duarte/1248799>
- Cortés, H., e Itriago, D. (2018). El fenómeno de la captura: Desenmascarando el poder. Guía de análisis de la captura de políticas públicas y su efecto sobre la desigualdad. OXFAM Intermón.
- Crabtree, J., y Durand, F. (2017). *Perú: Élite del poder y captura política*. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Del Palacio, C. (2018). “Con la muerte rondando. Periodismo y violencia en el Veracruz de Javier Duarte”. En A. Olvera Rivera (Ed.), *Veracruz en su laberinto: Autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio de Javier Duarte* (pp. 301–324). UV.
- Diario de los debates del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Chihuahua: Número 4, LXI Legislatura Tercera Sesión Ordinaria dentro del Primer Período Ordinario de su Segundo Año del Ejercicio Constitucional (2005).
- Diario de los Debates del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Chihuahua: Número 98, LXII Legislatura Duodécimo Período Extraordinario de Sesiones dentro del Tercer Año de Ejercicio Constitucional, de la Sexagésima Segunda Legislatura (2010).
- Díaz, V. (2004). “Del derecho a la información al derecho de acceso a la información”. En E. Villanueva y I. Luna Pla (Eds.), *Derecho de acceso a la información pública: Valoraciones iniciales* (pp. 63–71). UNAM.
- El Soberano. (2024, febrero 8). *Maru Campos miente sobre el estado de las finanzas de Chihuahua y aumenta deuda de manera irresponsable*. El Soberano. <https://elsoberano.mx/2024/02/07/maru-campos-miente-sobre-el-estado-de-las-finanzas-de-chihuahua-y-aumenta-deuda-de-manera-irresponsable/>
- FUNDAR. (2015a). *Cuadernillo de resultados IDAIM 2015*. <http://idaim.org.mx/data/cuadernillo2015.pdf>

- FUNDAR. (2015b). *IDAIM 2015 Evaluación general*. <http://idaim.org.mx/data/2015indice.pdf>
- Gallegos, R. (2024, febrero 5). *Ni seguridad ni reducción de la deuda, otros datos refutan informe de Maru Campos*. La Verdad Juárez. <https://laverdadjuarez.com/2024/02/05/ni-seguridad-ni-reduccion-a-la-deuda-los-otros-datos-que-exhiben-el-informe-de-maru-campos/>
- García, J. J. (2017, marzo 9). *Destituyen a presidente del instituto de transparencia de Chihuahua*. Milenio. <https://www.milenio.com/estados/destituyen-a-presidente-del-instituto-de-transparencia-de-chihuahua>
- Gerring, J. (2007). *Case study research: Principles and practices*. Cambridge University Press.
- Gómez Hernández, N. (2005a, octubre 10). *Ley de Transparencia. Piden transparentar elección del Consejo*. El Diario, 10.
- Gómez Hernández, N. (2005b, noviembre 8). *Consejo de Ley de Transparencia. Ampliarán plazo para la integración*. El Diario, 5.
- Gómez Hernández, N. (2005c, diciembre 2). *Repudian ciudadanos métodos de selección. Integran Consejo de Transparencia*. El Diario, 1.
- Hellman, J., Jones, G., y Kaufmann, D. (2001). Capture al Estado, capture al día. Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición. *GAPP*, 21–22, 35–62.
- INAI, y CIDE. (2019). *Fichas estatales de la Métrica de Gobierno Abierto 2019*. [https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2019/02/fichasestatales\\_m2019.pdf](https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2019/02/fichasestatales_m2019.pdf)
- López, S., y Merino, M. (2010). “La rendición de cuentas en México: Perspectivas y retos”. En M. Merino Huerta, S. López Ayllón, y G. M. Cejudo Ramírez (Eds.), *La estructura de la rendición de cuentas en México* (pp. 1–28). UNAM, IJ : CIDE.
- López-Ayllón, S. (2015). El acceso a la información como un derecho fundamental: La reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana. INAI.
- Martínez Guerrero, C. (2020, marzo 30). *Yolli, Mendoza y Mariscal, se fueron por la libre y Eric Cisneros el beneficiado*. Revista Semblanza. <https://revistasemblanza.com/2020/03/30/yolli-mendoza-y-mariscal-se-fueron-por-la-libre-y-eric-cisneros-el-beneficiado/>
- Mendoza, L. (2022, noviembre 25). *Yolli, una venganza personal de Cuitláhuac García*. El Financiero. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/lourdes-mendoza/2022/11/25/yolli-una-venganza-personal-de-cuitlahuac-garcia/>
- Merino, M. (2013). La captura de los puestos públicos. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 219, 135–156.



- Morales, A. T. (2007, julio 12). *Veracruz: Repudian a presidente del organismo de transparencia*. La Jornada. <https://www.jornada.com.mx/2007/07/12/index.php?section=estados&article=033n3est>
- Nieto, Y. (2017, marzo 10). *Oscura transparencia-Kórima legislativa-Amenazas multicolor-El Profe a escena*. Las Noticias de Chihuahua - Entrelineas. <https://entrelineas.com.mx/entrelineas/oscura-transparencia-korima-legislativa-amenazas-multicolor-el-profe-a-escena/>
- Olvera, A. (2018). “Gestación y crisis del régimen político electoral autoritario en Veracruz”. En A. Olvera Rivera (Ed.), *Veracruz en su laberinto: Autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio de Javier Duarte* (pp. 23–52). UV.
- Ortiz Lizardi, Y. (2007, junio 12). *Álvaro de Gasparín enfrenta litigio; no puede ser consejero del IVAI*. Al Calor Político. <https://www.alcalorpolitico.com/informacion/Alvaro-de-gasperin-enfrenta-litigio-no-puede-ser-consejero-del-ivai-12220.html>
- Ortiz, V. (2016). Los estudios sobre política subnacional en Argentina: Un recorrido por diferentes disciplinas y perspectivas. Sobre los aportes de una escala de análisis y su afinidad con un enfoque centrado en los actores políticos y sus prácticas. Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales- Universidad Nacional de Jujuy, 50, 57–80.
- Periodistas digitales. (2021, octubre 21). *Protesta diputada por imposición de David Agustín Jiménez en IVAI acusa que representó a MORENA en OPLE, no cumple*. Plumas Libres. <https://plumaslibres.com.mx/2021/10/21/protesta-diputada-por-imposicion-de-david-agustin-jimenez-en-ivai-acusan-que-represento-a-morena-en-ople-no-cumple/>
- Peschard, J. (2017). *Grandes problemas. Transparencia: Promesas y desafíos*. COLMEX-UNAM.
- Pineda, J. de D. (2001). “Estudio introductorio”. En G. A. Almond, *Una disciplina segmentada: Escuelas y corrientes en las ciencias políticas* (pp. 7–29). Fondo de Cultura Económica Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Pino, J. F. (2017). Entre democracias y autoritarismos: Una mirada crítica al estudio de la democracia subnacional en Colombia y Latinoamérica. *Colombia Internacional*, 91, 215–242. <https://doi.org/10.7440/colombiaint91.2017.07>
- Plumas Libres. (2014, marzo 25). Designan a la “polémica” ex magistrada Yoli García como nueva consejera del IVAI. Presencia.MX. <https://www.presencia.mx/nota.aspx?id=69973&s=4>
- Quiñonez, E. (2014). Las dimensiones locales de la transparencia veracruzana: Obstáculos y oportunidades en una democratización estancada. *El cotidiano*, 186, 69–79.

- Redacción. (2022, septiembre 26). *Maru Campos eliminó la única plataforma estatal de transparencia en publicidad oficial del INAI y Fundar*. ZonaFree. <https://zonafree.mx/2022/09/26/maru-campos-elimino-la-unica-plataforma-estatal-de-transparencia-en-publicidad-oficial-del-inai-y-fundar/>
- Redacción de Alianza de Medios. (2021, agosto 2). *Los cinco estados mexicanos más peligrosos para el periodismo*. Alianza de Medios MX. <https://alianzademediosmx.org/reportes/los-cinco-estados-mexicanos-mas-peligrosos-para-el-periodismo/744>
- Reyes, J. (2020, junio 5). *Por riesgo al COVID-19, Yolli García se ampara y podría salir de Pacho Viejo*. PalabrasClaras.mx. <https://palabrasclaras.mx/estatal/por-riesgo-al-covid-19-yolli-garcia-se-ampara-y-podria-salir-de-pacho-viejo/>
- Reyna, M. (2018). 2016. “Las elecciones en las que perdió el PRI la gubernatura y la mayoría en el Congreso de Veracruz”. En A. Olvera Rivera (Ed.), *Veracruz en su laberinto: Autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio de Javier Duarte* (pp. 53–96). UV.
- Rojas Flores, G. (2022, diciembre 5). *Los claroscuros de la reforma de la Ley de Transparencia recién aprobada en el Congreso del Estado | Una politóloga de la calle*. Presencia.MX. <https://www.presencia.mx/palabra/columna.aspx?id=9540&c=36>
- Rojas Flores, G. (2023). *La captura de los mecanismos del derecho de acceso a la información en la democratización subnacional mexicana: Los casos de Veracruz y Chihuahua (2002-2018)* [Tesis de doctorado, UV].
- Rubio, A., y Yo Ciudadano. (2023, septiembre 18). *En 2 años, gobierno de Chihuahua gastó más de 500 mdp en publicidad oficial*. Animal Político. <https://animalpolitico.com/verificacion-de-hechos/te-explico/maru-campos-publicidad-oficial>
- Sandoval, G. (2018, marzo 30). *Pretendió usar municipio policía cibernética por solicitudes de información*. La Opción Chihuahua. <https://laopcion.com.mx/local/pretendio-usar-municipio-policia-cibernetica-por-solicitudes-de-informacion-20180330-201340.html>
- Serafini, V. (2017). *Élites y Captura del Estado. Paraguay: Un estudio exploratorio*. Decidamos y OXFAM.
- Sevilla, J.A. (2018). Democratización subnacional: Reflexiones acerca de su conceptualización, dimensiones constitutivas y métodos de identificación. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 11(23), 113–142.
- Silerio, M. (s/f). *Chihuahua, Veracruz, Tamaulipas y Guerrero: Estados de mayor riesgo para los periodistas*. YoCiudadano. Recuperado el 22 de octubre de 2024, de <https://yociudadano.com.mx/chihuahua-veracruz-tamaulipas-y-guerrero-estados-de-mayor-riesgo-para-los-periodistas/>

- Suárez-Cao, J., Batlle, M., y Wills-Otero, L. (2017). El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana. *Colombia Internacional*, 90, 15–34. <https://doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.01>
- Tenorio, G.A. (2017). El Derecho de acceso a la información en Iberoamérica y su concreción como garantía constitucional. El caso mexicano. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 17, 79–99. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i17.10401>
- Terrazas, R. (2014). *IDAIM - Índice del Derecho de Acceso a la Información en México*. FUNDAR. <http://idaim.org.mx/>
- Torres Estrada. (2005, diciembre 2). *De compras y comisiones*. El Diario, 14.
- Treviño, J. (2007). “La transparente manera de negar información”. En J. Fox, L. Haight, H. Hofbauer, y T. Sánchez, *Derecho a saber: Balance y perspectivas cívicas* (pp. 157–162). FUNDAR. <https://fundar.org.mx/mexico/pdf/pdfsderechoasaber/sec3javiertrevino.pdf>
- Ureste, M. (2023, febrero 22). *Crónica de una pesadilla judicial: Yolli García, extitular de Transparencia de Veracruz, lleva tres años presa pese a anomalías*. Animal Político. <https://www.animalpolitico.com/politica/veracruz-caso-yolli-garcia-tres-anos-presa-anomalias>
- Vázquez, D. (2019). *Captura del Estado, macrocriminalidad, y derechos humanos*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México : Fundación Heinrich Böll e.v. : UNAM, IIJ.
- Villalobos Mendoza, D. (2005a, noviembre 30). *Piden se elija a Francisca Jiménez como consejera*. El Heraldo de Chihuahua.
- Villalobos Mendoza, D. (2005b, diciembre 2). *Renuncia Francisca Jiménez a suplencia: “fue un atraco”*. El Heraldo de Chihuahua, 14.
- Villanueva, E. (2004, mayo 24). *Oscura transparencia en Veracruz*. El Universal. <https://archivo.eluniversal.com.mx/editoriales/21922.html>
- Volchanskaya, O., y Macías Medina, S. (2004, junio 1). *Presenta Gobernador Ley de Transparencia*. El Diario, 1.

