

# INCERTIDUMBRE Y CONFLICTOS CONTEMPORÁNEOS

Sociología jurídica, representación  
y participación política en América Latina



EDUARDO BOTTINELLI  
LUIS EDUARDO MORÁS  
(COORDINADORES)



**INCERTIDUMBRE Y CONFLICTOS  
CONTEMPORÁNEOS**



# INCERTIDUMBRE Y CONFLICTOS CONTEMPORÁNEOS

Sociología jurídica, representación  
y participación política  
en América Latina

Eduardo Bottinelli  
Luis Eduardo Morás  
(coordinadores)



Incertidumbre y conflictos contemporáneos: sociología jurídica, representación y participación política en América Latina / Luis Eduardo Morás ... [et al.]; coordinación general de Eduardo Bottinelli; Luis Eduardo Morás. – 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2019. 256 p.; 20 x 13 cm.

ISBN 978-987-723-219-6

1. Sociología Jurídica. 2. Sociología Política. 3. Ciudadanía. I. Morás, Luis Eduardo II. Bottinelli, Eduardo, coord. III. Morás, Luis Eduardo, coord.

CDD 301

Coordinadora general de la colección: Ana Rivoir

Secretaria general de la colección: Natalia Moreira Cancela

© Editorial Teseo, 2019

Buenos Aires, Argentina

Editorial Teseo

Hecho el depósito que previene la ley 11.723

Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de esta obra, escribanos a: **info@editorialteseo.com**

**www.editorialteseo.com**

ISBN: 9789877232196

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva del/los autor/es.

TeseoPress Design (www.teseopress.com)

## Presentación de la colección

La colección de la que forma parte este libro se sustenta en el XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), realizado en Montevideo del 3 al 8 de diciembre de 2017. En el marco del Plan de Trabajo para el período 2017-2019, se propuso contribuir a la presencia internacional de la sociología latinoamericana, brindando visibilidad académica a partir de ALAS. Además de dar una amplia difusión a trabajos destacados que fueron presentados en el congreso, se suma el esfuerzo complementario que se realiza en la revista de ALAS: *Controversias y Concu-rencias Latinoamericanas*.

Los libros de la colección siguen la lógica temática de los Grupos de Trabajo. Evidencian la madurez y riqueza de la producción sociológica latinoamericana, fundamentada en su diversidad de enfoques y su espíritu crítico. Cada texto se ubica en los debates de la actualidad social, política y cultural de la región, y así busca analizarla, explicarla y confrontarla. Se trata de una sociología crítica pertinente que se sostiene en la rigurosidad metodológica con base empírica y teórica. De esta forma, los artículos realizan una contribución destacada al desarrollo científico del conocimiento sin perder el compromiso social.

Con el propósito de garantizar la calidad de los trabajos, se convocó a los coordinadores y a las coordinadoras de los Grupos de Trabajo del congreso para que presenten las propuestas a partir de un proceso de selección de las ponencias. También se ocuparon de dar estructura a los libros trabajando en forma directa con las autoras y los autores, y elaboraron la introducción al libro.

Se conformó, por otro lado, el Comité Editorial Académico (CEA), integrado por el Dr. Fernando Calderón, el Prof. Gerónimo de Sierra, la Dra. Nora Garita y el Dr.

Aberto Riella, y coordinado por quien suscribe en calidad de presidenta de ALAS. El CEA evaluó las publicaciones presentadas, realizó observaciones y sugirió cambios para su aprobación. Además del criterio de calidad y a los efectos de contemplar la mayor diversidad y equidad posibles, se solicitó que cada libro incluyera autores de al menos cinco países del continente y que se cuidara la proporción de artículos de varones y mujeres.

Corresponde, finalmente, agradecer el intenso trabajo tanto del CEA como de las coordinadoras y los coordinadores de los Grupos de Trabajo: sin su dedicación y trabajo académico no podríamos tener este hermoso producto de ALAS. A su vez, queremos destacar el valioso y eficiente trabajo de la Mg. Natalia Moreira, quien ejerció la Secretaría general de la colección.

Por último, agradecemos el apoyo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), que contribuye con la difusión y diseminación de los libros de la colección a partir de sus redes y de la incorporación a su prestigiosa biblioteca virtual.

Esperamos que los objetivos y alcance deseados de la colección se hagan realidad y que su lectura sea de gran utilidad y disfrute para las lectoras y los lectores.

Dra. Ana Rivoir  
Presidenta de ALAS  
Coordinadora general de la colección

# Índice

Introducción .....	11
<i>Eduardo Bottinelli y Luis Eduardo Morás</i>	
<b>I. Judicialización de la política .....</b>	<b>23</b>
A responsabilidade política no Brasil de nossos dias. Reflexões à luz da perseguição de juízes e promotores por suposto abuso de autoridade .....	25
<i>Raúl Enrique Rojo</i>	
Revisión teórica sobre la judicialización de la política .....	41
<i>Daniel Tacher Contreras</i>	
Conflictos políticos y Poder Judicial. La judicialización de la política en Uruguay (1985-2006) .....	59
<i>Henry Trujillo</i>	
<b>II. Mecanismos alternativos de administración de justicia, participación ciudadana y justicia comunitaria .....</b>	<b>83</b>
La experiencia de los facilitadores en la Justicia Alternativa en México .....	85
<i>Angélica Cuéllar Vázquez</i>	
La participación ciudadana en la justicia penal en Argentina como medio para legitimar la justicia .....	99
<i>María Lorena Giaquinta</i>	
A mediação comunitária numa perspectiva comparada: Cuba/Brasil .....	113
<i>Mirel Legrá Fleitas y Delton Ricardo Soares Meirelles</i>	

La función reivindicatoria del derecho a partir del daño. El derecho como herramienta ciudadana para la consecución de los intereses sociales de las mujeres víctimas del conflicto armado en el barrio Bello Oriente de Medellín, Colombia.....	135
<i>Juan Pablo Marín Álvarez</i>	
Transformaciones del diseño institucional y demandas indígenas. Los casos de Perú (1993), Argentina (1994), Ecuador (2008) y Bolivia (2009).....	153
<i>Leticia Gavernet Busqueta</i>	
<b>III. Representación, participación y política .....</b>	<b>179</b>
Desigualdades da Representação Política no Parlamento Brasileiro.....	181
<i>Augusto Neftali Corte de Oliveira y Clitia Helena Backx Martins</i>	
O dinheiro importa?. O comportamento dos deputados da 54 <sup>a</sup> legislatura frente ao financiamento de campanhas de origem empresarial no brasil .....	203
<i>Marcela Machado</i>	
El rol de internet en la apertura parlamentaria .....	227
<i>Jesús Alejandro Tello Cháirez</i>	
Acerca de los autores .....	247

# Introducción

EDUARDO BOTTINELLI Y LUIS EDUARDO MORÁS

El libro que tenemos el agrado de presentar se desarrolla a partir de una selección de las ponencias expuestas en el grupo de trabajo “Estudios políticos, sociojurídicos e instituciones” durante el XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, desarrollado en la ciudad de Montevideo entre los días 3 y 8 de diciembre de 2017 (ALAS, Uruguay, 2017).

Consideramos muy pertinente dar a conocer esta compilación de estudios sobre temáticas particularmente relevantes en una coyuntura histórica de alta significación debido a los vertiginosos y pronunciados cambios que se vienen procesando en la última década. Algunas de estas transformaciones sociales, políticas e institucionales resultan prácticamente invisibles para el conjunto de la academia y en los distintos países, como la reforma de la Justicia en México y sus impactos. Otros cambios pueden observarse como fuertes conflictos sociales y políticos, por ejemplo en los casos de Venezuela o Nicaragua, o como los giros drásticos que se están procesando en algunos países, por ejemplo en Perú o Brasil. En ellos se asiste a una conjugación de la judicialización de la política con la influencia sobre esta de los intereses económicos y empresariales, los cuales poseen una significación medular y requieren del aporte de elementos de discusión, análisis y profundización ante los fenómenos de cambio, incertidumbre y conflicto en América Latina. Paralelamente, resulta muy relevante comprender e investigar las transformaciones que se están produciendo al nivel de las instituciones jurídicas, con impactos directos sobre la agenda de derechos humanos y con el renovado impulso del pluralismo jurídico y las nuevas formas que adopta la

administración de justicia en los países del continente. En este conjunto de problemáticas, los aportes realizados desde dos áreas de conocimiento directamente involucradas como lo son la sociología jurídica y la sociología política resultan centrales, y uno de los objetivos de esta compilación apunta al fortalecimiento y jerarquización de dos disciplinas que –por diversas circunstancias– no suelen ser destacadas dentro de la sociología latinoamericana.

En esta dirección, el presente libro responde a la necesidad de avanzar en la capacidad reflexiva y el intercambio de experiencias entre investigadores que trabajan en el campo de la sociología jurídica y de la sociología política en el contexto situado de las sociedades latinoamericanas. En tal sentido, representa un esfuerzo por dar a conocer estudios que, desde una perspectiva interdisciplinaria, permitan dar cuenta de las complejidades, los acelerados procesos de cambio y la creciente capacidad de demanda de la sociedad civil en procura de avanzar en el campo de los derechos humanos.

Uno de los grandes desafíos en la actualidad es desenrañar los procesos sociales de producción y aplicación de normas jurídicas que contemplen las crecientes diversidades existentes en estructuras sociales complejas que decididamente avanzan en sus exigencias por el reconocimiento de derechos. Esta tarea democratizadora y dignificante se encuentra expuesta tanto a los obstáculos que plantean los históricos niveles de desigualdad y fragmentación existentes que caracterizan a la región, como a los vaivenes políticos que han experimentado el conjunto de fuerzas progresistas que impulsaron cambios significativos en los últimos años. La tarea civilizatoria de avanzar y profundizar los procesos de construcción de ciudadanía hace necesaria la construcción de una renovada agenda de investigación de las ciencias sociales en general, y de la sociología jurídica y de la sociología política en particular, dotadas de sólidas bases epistemológicas, rigurosidad analítica y un fuerte componente de compromiso intelectual.

Con esta perspectiva, esta compilación de trabajos comprende dos grandes finalidades.

En primer lugar, tiene como propósito contribuir al desarrollo de la sociología jurídica como una disciplina que, a través de la utilización de diferentes métodos y vertientes teóricas, habilite el análisis crítico de las relaciones entre las normas jurídicas, la administración de justicia y las instituciones sociales.

Los trabajos aquí expuestos proponen una lectura que trasciende los abordajes más frecuentes cuando se trata de estudiar los fenómenos jurídicos, fuertemente delimitados por la importante influencia que han ejercido en el continente las miradas desde la dogmática jurídica. En este sentido, puede decirse que resultan notorios los límites del paradigma positivista, auspiciado por la ciencia jurídica durante gran parte del siglo XX, para interpretar los cambios recientes y contribuir a la transformación de la realidad. De allí que los aportes que constituyen este volumen pretendan dar cuenta, mediante la utilización de las herramientas analíticas provistas por las ciencias sociales, de las complejidades inherentes al fenómeno jurídico en su interacción con actitudes, motivaciones y expectativas sociales desde una perspectiva situada y en clave de derechos humanos. Particularmente relevante resulta este esfuerzo de análisis en un momento histórico caracterizado por profundos cambios en la esfera productiva y en los marcos de sociabilidad que vienen a cuestionar la vigencia y aplicabilidad del conjunto de normas sociales y jurídicas que tradicionalmente regularon la vida social.

En definitiva, creemos que estudios como los que aquí se presentan contribuyen a la consolidación de una agenda de investigación, a la generación de espacios interdisciplinarios de investigación y al diálogo integrativo entre colegas latinoamericanos que transitan similares caminos de búsqueda de respuestas y propuestas de cambios.

En segundo lugar, se conjuga la necesidad y el interés por desentrañar, analizar y profundizar en los cambios y las permanencias que el campo político latinoamericano ha estado atravesando en las últimas décadas, buscando que los elementos centrales que hacen y desafían a las democracias modernas se vean cuestionados a los efectos de problematizar esos aspectos centrales de la democracia latinoamericana. En este sentido, los trabajos de sociología política presentados tienen algunos componentes centrales de cuestionamiento dentro de los temas que se abordan habitualmente en el área, pero que no dejan de ser trascendentales.

Si se entiende a la sociología política como el área que se ocupa de estudiar el poder y las relaciones de poder dentro de un contexto social determinado, deben considerarse fundamentales, por lo tanto, el estudio y problematización de las desigualdades de representación política que se dan en las democracias modernas o el rol que juega el dinero para el desarrollo de la actividad política.

De este modo, uno de los ejes centrales de debate y análisis de la sociología política refiere a comprender y problematizar qué dirigentes políticos acceden a los puestos de jerarquía política, cómo lo hacen, y qué rol juegan los mecanismos de selección de los partidos, los procesos de socialización, la formación educativa, el acceso a recursos económicos propios o los círculos de poder a los que se pertenecen para alcanzar determinados puestos en la política. Asimismo, cabe preguntarse y analizar qué rol juegan los empresarios en la política, no solamente en su participación directa –ocupar cargos visibles, como se aprecia en distintos países–, sino también en el papel que desempeñan en la financiación de las campañas electorales, y qué significan esos aportes económicos en términos de capacidad de influencia política.

Estos elementos, junto con las nuevas tecnologías y el papel que están desempeñando en las campañas electorales, y también en el propio ejercicio de la democracia y la deliberación de problemas, se constituyen en elementos

centrales de discusión contemporánea, especialmente relevantes en contextos regionales de cambios trascendentales que están marcando virajes en las políticas económicas de integración regional y mundial, así como en las relaciones laborales y políticas sociales, viraje que se debe fundamentalmente a los cambios producidos en el signo político de los gobiernos y a los intereses centrales a los que responden los nuevos gobiernos que se van instalando en los distintos países de la región.

Los once trabajos comprendidos en este volumen se articulan a partir de tres grandes ejes temáticos: los dos primeros se componen por un conjunto de estudios mayormente vinculados a la sociología jurídica, y el tercer eje está focalizado en la sociología política.

El primer eje temático está centrado en un tema de creciente relevancia como lo es la judicialización de la política. El segundo eje destaca los mecanismos alternativos de administración de justicia, participación ciudadana y experiencias de justicia comunitaria que se vienen desarrollando en los distintos países de América Latina. Finalmente, el tercer eje se focaliza en la sociología política, con una variedad de temáticas que van desde la discusión sobre la representación parlamentaria, el comportamiento electoral y la influencia del dinero y de internet en la política.

## Judicialización de la política

En una coyuntura histórica que asiste a intensos debates suscitados por los procesos judiciales iniciados contra numerosas y relevantes figuras políticas en el marco de la operación “Lava jato”, así como el *impeachment*, en un caso, y el encarcelamiento, en otro, que involucran a los dos últimos presidentes de Brasil, el artículo de Raul Enrique Rojo (Universidade Federal do Rio Grande do Sul), que tiene por título “A responsabilidade política no brasil de nossos dias.

Reflexões à luz da perseguição de juízes e promotores por suposto abuso de autoridade”, aporta una mirada original y profunda sobre los riesgos de confundir distintas esferas de las responsabilidades de los poderes del Estado. Para el autor, la responsabilidad política es completamente diferente de la responsabilidad criminal, por lo cual la vía judicial para la dilucidación de conflictos políticos supone un conjunto de consecuencias negativas. Entre los principales efectos contrarios para una democracia sólida, se cuentan la afectación de la separación de poderes, la pérdida de legitimidad del sistema político y la aplicación de normas procesales del derecho penal propias de la investigación criminal (presunción de inocencia, secreto del sumario judicial, no retroactividad de la ley, etc.) a situaciones políticas más amplias y complejas que no siempre se agotan en la tipicidad de un acto criminal específico.

En el trabajo titulado “Revisión teórica sobre la judicialización de la política”, se presenta un análisis del incipiente campo de estudio instalado a partir del creciente protagonismo que la administración de justicia viene desempeñando en diversas áreas que tradicionalmente correspondían al ámbito de decisión político. Daniel Tacher Contreras (Universidad Autónoma de la Ciudad de México) desarrolla un meticuloso marco analítico y expone ejemplos que ofrecen la posibilidad de organizar el estudio del fenómeno trascendiendo el lenguaje técnico del derecho al incorporar una enriquecedora mirada de la complejidad de los procesos implicados. El autor elabora una posible tipología que involucra cuatro ámbitos donde se expresa esta judicialización: la inclusión del discurso jurídico en la definición de las políticas públicas; la expansión de los tribunales; la apelación al ámbito judicial para resolver conflictos de naturaleza estrictamente política; y finalmente la tramitación de los delitos de lesa humanidad cometidos bajo regímenes autoritarios.

A partir de un exhaustivo relevamiento de información sobre conflictos políticos judicializados en las dos décadas que separan la restauración de la democracia en el año 1985 y la llegada al poder de la izquierda en el 2005, Henry Trujillo (Universidad de la República) propone un modelo de análisis y tipología para la interpretación del caso uruguayo. La hipótesis que guía el trabajo “Conflictos políticos y poder judicial: la judicialización de la política en Uruguay (1985-2006)” parte del supuesto de que este fenómeno expresa las crecientes dificultades que enfrenta el sistema de partidos para cumplir funciones de regulación social y gestión del Estado. El autor destaca las transformaciones experimentadas en las relaciones entre sociedad civil, partidos y Estado, y construye con el material empírico recolectado una tipología que le permite clasificar los 245 casos ubicados en tres categorías: conflictos internos al sistema político; casos de control de la expresión pública y la protesta; y casos de defensa de derechos y rendición de cuentas.

### **Mecanismos alternativos de administración de justicia, participación ciudadana y justicia comunitaria**

En los últimos años se han promovido en el continente importantes reformas en la administración de justicia. En el año 2008, la Reforma Constitucional en Materia Penal operada en México sustituyó el modelo penal inquisitivo, adoptando un proceso acusatorio oral. El artículo de Angélica Cuéllar Vázquez (FCPyS-UNAM), titulado “La experiencia de los facilitadores en la Justicia Alternativa en México”, aborda las posibilidades que brinda un modelo basado en el desarrollo de mecanismos alternativos de resolución de conflictos (mediación, conciliación y junta restaurativa) que enfatizan la restitución del daño a la víctima por sobre la aplicación de un castigo basado en el encarcelamiento. El trabajo expone algunos resultados de una investigación

realizada en Morelos con los facilitadores que tienen la responsabilidad de implementar un modelo innovador de administración de justicia evitando los costos asociados al proceso penal tradicional.

El artículo “La participación ciudadana en la Justicia penal en Argentina como medio para legitimar la justicia” de María Lorena Giaquinta (Universidad Nacional de Córdoba) aporta una mirada sobre un tema que viene siendo objeto de creciente interés en la administración de justicia: el juicio por jurados. La autora explora los resultados de la inclusión de mecanismos de participación popular en las decisiones judiciales introducida en Córdoba en el año 2005, enfatizando los avances logrados en términos de democracia participativa y recuperación del prestigio, confianza y legitimidad de los jueces y del proceso penal.

El instituto de la mediación es ampliamente reconocido a nivel internacional como un mecanismo idóneo para superar los efectos negativos de la judicialización y favorecer formas de derecho plural y autónomo, fortaleciendo la capacidad de las propias comunidades para hacerse cargo de los conflictos y promoviendo una ciudadanía activa. En esta dirección, el trabajo “A mediação comunitária numa perspectiva comparada: Cuba/Brasil” de Mirel Legrá Fleitas y Delton Ricardo Soares Meirelles (Universidade Federal Fluminense) enumera una serie de beneficios asociados al procesamiento de los conflictos mediante una vía alternativa para su resolución con activa participación de la comunidad, contrastando la experiencia en dos países. De acuerdo a los autores, al tramitar los conflictos prescindiendo de los mecanismos judiciales estatales, las comunidades se tornan menos dependientes del asistencialismo, ganan en cohesión interna y se promueve su empoderamiento.

Las dificultades para el acceso a la Justicia en los países del continente representan uno de los principales obstáculos para la vigencia de una democracia plena. El trabajo de Juan Pablo Marín Álvarez (Universidad de Antioquia) titulado “La función reivindicatoria del derecho a partir del

daño: el derecho como herramienta ciudadana para la consecución de los intereses sociales de las mujeres víctimas del conflicto armado en el barrio Bello Oriente de Medellín” expone los límites institucionales, sociales y económicos existentes para la protección y reconocimiento de los derechos de ciudadanía. Mediante una metodología cualitativa en este estudio de caso sobre una realidad particularmente violenta como la emergente del conflicto civil en Colombia, se arroja luz sobre la importancia del reconocimiento del daño, la movilización social y el activismo legal a efectos de ejercer el derecho a un acceso efectivo de la Justicia.

La propuesta de Leticia Gavernet (Universidad Nacional de Córdoba, CONICET, Universidad de la Republica, UDELAR) que tiene por título “Transformaciones del diseño institucional y demandas indígenas: los casos de Perú (1993), Argentina (1994), Ecuador (2008) y Bolivia (2009)” aborda las reformas constitucionales aprobadas en cuatro países y las modificaciones en el diseño institucional y jurídico a que dieron lugar. La autora expone un análisis sociojurídico que toma como insumo: las dinámicas que históricamente pautaron el desarrollo en el continente, caracterizadas por una desigualdad social acentuada, estructural y persistente; las sistemáticas crisis institucionales y de gobernabilidad; los profundos niveles de conflictividad social; y los numerosos intentos de reforma constitucional. En ese marco, se analizan para los cuatro países las coincidencias y divergencias en dos planos: las reformas constitucionales y las matrices político-ideológicas en las cuales se sustentaron.

## **Representación, participación y política**

El artículo de Augusto Neftali Corte de Oliveira y Clitia Martins Backx Martins (Fundação de Economia e Estatística, Brasil), titulado “Desigualdades da representação

política no parlamento brasileiro”, propone, a partir de la información referida a la conformación de la Cámara de Diputados, un debate desde la perspectiva de la representación descriptiva, analizando la desigualdad de representación existente en el Parlamento brasileiro (focalizado en la Cámara de Diputados), especialmente de los sectores subalternos tradicionalmente discriminados del ámbito político, a saber: mujeres, negros, menos instruidos y pobres. A partir de los datos presentados, se plantean una serie de interrogantes acerca de los desafíos para la democracia y la necesidad de la incorporación de la diversidad social en la representación parlamentaria, particularmente importante en contextos de planteos que hablan de una crisis de representación del Parlamento y la política brasileiros.

Marcela Machado (Universidade de Brasília [UnB]) presentó un trabajo titulado “O Dinheiro importa? O Comportamento dos deputados da 54<sup>a</sup> Legislatura frente ao financiamento de campanhas de origem empresarial no Brasil”, sin dudas una temática muy relevante en tiempos de mutaciones en las élites políticas y económicas en América Latina y referidas especialmente a los casos de corrupción que han recorrido gran parte de la región. El foco del artículo está puesto en Brasil, donde la autora sostiene que el financiamiento de las campañas electorales funciona como uno de los vehículos que los empresarios utilizan para influenciar sobre la arena política. Utilizado en QCA, la autora se propone investigar si el financiamiento de las campañas electorales influencia el comportamiento de los diputados durante su actuación en el Parlamento.

Finalmente se encuentra la ponencia presentada por Jesús Alejandro Tello Cháirez (Universidad de Guadalajara-México), “El rol de internet en la apertura parlamentaria”, desde luego un tema de absoluta vigencia y de creciente importancia e interés en el desarrollo de la actividad política y parlamentaria. Lo que la ponencia busca es indagar acerca de la contribución que internet puede tener en la implementación de Parlamentos más abiertos y de mayor

comunicación directa con la ciudadanía, analizando a la vez cómo se transita institucionalmente el camino de cambio que supone la inserción de esta tecnología y el vínculo con la ciudadanía. En este sentido, se examina cómo a través de internet se reconfigura la opinión pública y se logran espacios complementarios para generar procesos de deliberación pública que promuevan un mayor involucramiento de las personas en los procesos político-ciudadanos.



# **I. Judicialización de la política**



# A responsabilidade política no Brasil de nossos dias

*Reflexões à luz da perseguição de juízes e promotores  
por suposto abuso de autoridade*

RAÚL ENRIQUE ROJO

## Resumo

A exigência de responsabilidade é uma função específica subjetiva de qualquer sistema político. A responsabilidade política tem a ver com a legitimidade do sistema político e com sua capacidade para ser aceito e interiorizado como válido pelas consciências dos governados por ele. A responsabilidade política se suscita a partir de fatos, e o conhecimento destes fatos é próprio das sedes ou instâncias nas quais deve dirimir-se a imputação de responsabilidade. Com uma única ressalva: a judicial. A responsabilidade política é completamente distinta da responsabilidade criminal. Trata-se de responsabilidades compatíveis e eventualmente acrescentáveis, sem que por isso percam sua respectiva identidade. Mas, como o primeiro objetivo de quem incorre em responsabilidade política é fugir dela, o mecanismo clássico de esquiva dos políticos é tratar de convertê-la numa consequência da responsabilidade penal, o que permite, em princípio, postergar a exigência da primeira e, por acréscimo, negar-lhe autonomia. Os que assim argumentam, esquecem que, segundo o princípio da divisão dos poderes, o Judiciário é a única instância do sistema estatal onde não deveria dirimir-se a responsabilidade política, assim como fora do Judiciário não pode discutir-se uma

responsabilidade criminal. Se as instâncias adequadas para estabelecer a responsabilidade política não agem, se produz um desgaste dessas mesmas instâncias e do princípio de legitimação das instituições: o princípio democrático. Quando se condiciona a elucidação da responsabilidade política ao resultado de um processo penal (sem que o Judiciário possa fazer algo para evitá-lo), quando a exigência de responsabilidade criminal e seu agente, o Poder Judiciário (que tem seus próprios ritmos e sistema probatórios e de garantias) são utilizados como escudo para evitar a responsabilidade política, terminam arrastados junto à ribalta de um palco e de um debate alheios, de caráter político. Mas esta encenação política do Judiciário pode ter consequências desastrosas desde o ponto de vista institucional. Os magistrados, os promotores e suas atuações passam a ter peso político, por obra da lógica política e com independência de seu temperamento, de suas capacidades profissionais e, evidentemente, de sua vontade. As decisões processuais (inclusive as mais técnicas) tornam-se assim fatos politicamente relevantes, e seus autores se transformam em alvo de ataques partidaristas que pretendem desqualificar os atos jurisdicionais como supostos *abusos de autoridade* que tornariam (agora sim!) penalmente responsáveis... aos magistrados judiciais e membros do Ministério Público que os adotaram! Esquecendo que foi o próprio agir dos agentes políticos que obrigou juízes e promotores a intervirem desta maneira.

#### Palavras chave

Responsabilidade política; Juízes e promotores; Abuso de autoridade.

## Introdução

A exigência de responsabilidade é uma função específica objetiva de todo sistema político. E a responsabilidade política, por sua vez, tem a ver com a legitimidade do sistema político em questão. Concretamente, com sua capacidade de ser aceito e interiorizado como válido pelas consciências dos governados por ele. Na legitimação especificamente democrática a responsabilidade política não é simplesmente um conceito constitucional, mas sobretudo cultural. Varia de uma institucionalização para outra e de uma história para outra (Cheibub e Przeworski, 1997).

A muito breve história da legitimação democrática do sistema político existente no Brasil faz com que a cultura sobre a responsabilidade política seja embrionária, e que as convenções constitucionais e principalmente as institucionais sejam ainda insuficientes. É importante tê-lo em consideração, pois ainda que nada possa impedir que a responsabilidade política se torne uma arma de luta política, é importante diferenciar, em compensação, a exigência política de responsabilidade de algo completamente distinto: a pretensão de responsabilizar criminalmente a magistrados e promotores pela interpretação da lei, que podem chegar a realizar em exercício de suas funções a respeito de agentes políticos quando não há consenso acerca do politicamente admissível.

Ainda deve-se destacar mais uma questão: o debate atual acerca da responsabilidade política se produz no Brasil numa situação particularmente rarefeita, quando, ao descrédito da política convencional e das instituições políticas (que parecem incapazes de solucionar problemas sociais graves e endêmicos), acrescenta-se o renovado poder real para configurar a vida em comum de poderes extrainstitucionais, de natureza privada (ou que, quando menos, não se apresentam como públicos). O enfraquecimento da

responsabilidade política democrática poderia ser assim um indício de transformações no arcabouço de legitimação do sistema político brasileiro.

## **Acerca da responsabilidade**

As funções políticas se desempenham em função de dois princípios que devem satisfazer-se simultaneamente para não incorrerem em responsabilidade: o princípio da confiança e o princípio da dignidade (Lomba, 2008).

A confiança é depositada em alguém por quem se outorga autoridade política, e a traição a essa confiança traz acarretada, obviamente, responsabilidade. A dignidade, ao contrário, é conceito mais cultural: quando falta a dignidade exigida numa cultura política fica-se sujeito à responsabilidade, ainda que a confiança depositada não tenha sido traída.

A responsabilidade política é uma responsabilidade adicional das pessoas que desempenham funções políticas em relação àquelas que desempenham quaisquer outras funções. Isso é assim porque o comportamento das pessoas que desempenham funções políticas não só afeta a elas próprias como atores políticos, mas também atinge a credibilidade e a confiança nas instituições públicas.

Nos sistemas representativos, a sanção de quem se torna politicamente responsável não consiste em algum mal, nem em privar ao sancionado de um bem da vida (vida, integridade física, liberdade, honra, propriedade): consiste simplesmente na cessação no exercício da função de autoridade política (Coutinho, 2013). A cessação, entendida como resultado da exigência de responsabilidade, sendo relativamente indiferente que se produza como consequência de uma destituição ou de uma renúncia, etc. Neste caso, a estigmatização do sujeito pode ser vista como o preâmbulo da cessação ou como consequência dos fatos que trouxeram

acarretada a responsabilidade, mas em si mesma não constitui uma sanção política porque não é um fato institucional. Afeta, efetivamente, à pessoa e sua credibilidade política futura, mas desde o ponto de vista institucional isto é irrelevante, pois a responsabilidade política é um fato institucional relativo à funcionalidade do sistema político em conjunto. A cessação na função pública não é em si nenhum mal, dizíamos. Até pode ser um bem ou uma necessidade vital. Quando menos, assim o entendem os que renunciam voluntariamente a seu cargo político para dissociar-se de indignidades e comportamentos incorretos que não podem impedir ou de responsabilidades inesperadas.

Não se incorre em responsabilidade política por fatos alheios, mas a responsabilidade pode nascer de fatos alheios quando deles se deriva espontaneamente desconfiança e indignidade (Krohling, 2011). Assim, a responsabilidade de um cargo de confiança não exigida por quem o designou se estende até este; a do eleito, a quem lhe propôs como candidato; a do governo de um partido, ao partido em questão, etc. Como veremos mais adiante, a responsabilidade política é exigida em diferentes *sedes*, de acordo com o sujeito politicamente questionado.

A medida da responsabilidade política por fatos alheios depende das relações entre quem se comporta incorreta ou indignamente e a autoridade política da qual ele depende. Neste caso, a responsabilidade é proporcional aos benefícios obtidos pela autoridade política e à proximidade da relação (entendendo por “benefício” não só o meramente econômico, mas qualquer contribuição significativa à posição política e social dos responsáveis últimos).

A responsabilidade política se suscita a partir de fatos, entre os que se deve incluir a manifestação de opiniões. Por sua parte, o conhecimento dos fatos que dão origem à responsabilidade política é próprio das diferentes sedes ou instâncias nas quais se avenge a imputação de responsabilidade (Jonas, 2006).

Com uma única ressalva: a responsabilidade judicial. Com efeito, a responsabilidade política é totalmente distinta da responsabilidade criminal, como veremos. Trata-se de responsabilidades compatíveis e eventualmente acrescentáveis sem que por isso percam sua respectiva identidade. Mas (como o primeiro objetivo de quem incorre em responsabilidade política é fugir dela, e o mecanismo clássico de esquiva dos políticos é negar-lhe autonomia e tratar de convertê-la numa consequência da responsabilidade criminal, remetendo o juízo político ao resultado de um processo judicial desta índole), aqui será necessário, por um lado, estabelecer claramente a possibilidade de tal confusão e, por outro, ressaltar a lógica objetiva de confrontação entre poderes do Estado, inevitável quando a responsabilidade política não se sustenta nas sedes que lhe são próprias.

Vejamos, como questão prévia, quais são essas sedes e as modalidades da responsabilidade.

### **Sedes e modalidades da responsabilidade política**

O conceito de responsabilidade política é muito amplo e convém, por isso, deter-nos nas suas diferentes modalidades. Um critério diferenciador pode ser aquele que corresponde à instância perante a qual se responde (Bidegaray e Emery, 1998).

Temos assim, em primeiro lugar, a responsabilidade perante a soberania popular. Que pode ser a responsabilidade inespecífica normalizada ou ordinária, a eleitoral dos sistemas de legitimação democrática e a extraordinária que se deve responder perante a opinião pública (manifestada em espaços diversos) quando outros mecanismos mais específicos de exigência da responsabilidade política fracassam ou seu funcionamento é dificultado.

Em segundo lugar pode-se responder politicamente perante as instituições políticas, quer dizer, perante o Legislativo, o Executivo, ou certas instituições de mediação como são os partidos políticos (Séгур, 2001).

Mas acreditamos que é incorreto afirmar, como o faz certa doutrina italiana, que a responsabilidade política é específica dos políticos (Rescigno, 1967). Esta tese supõe, em primeiro termo, que os políticos estão interessados em reforçar a relação de confiança entre os cidadãos e as instituições, quando em realidade seu interesse a este respeito (se existe) é subalterno em relação às suas prioridades políticas, a primeira das quais é *durar*. Em segundo lugar, se pressupõe que só eles têm esse interesse. Quando, em realidade, os principais interessados na responsabilidade política, quer dizer, na existência de instituições merecedoras de confiança e de servidores dignos, são os cidadãos.

O parlamento é a instituição onde se pode representar a exigência de uma responsabilidade política menos genérica que a que se dirige nas urnas. A exigência de responsabilidade política perante a instituição parlamentar é de dois tipos: a regulada por normas específicas, e a que carece deste tipo de respaldo normativo. A regulada normativamente (o *impeachment* ou impedimento) dá lugar a consequências jurídico-políticas preestabelecidas constitucionalmente (Paiva, 2010). A exigência de responsabilidade não regulada por norma específica pode concretizar-se em moções diversas ou, fundamentalmente, na retirada de apoio político em determinado caso e até na saída de dada coalizão, Trata-se de uma responsabilidade indireta, pois não busca especificamente a cessação de quem teria incorrido em responsabilidade política através do funcionamento de um mecanismo jurídico, mas pela atuação de um mecanismo cultural, de cultura política (Cheibub e Przeworski, 1997).

Perante o poder executivo respondem os denominados “cargos de confiança”, isto é, os cargos executivos que foram cobertos por mera designação (com ou sem concurso

prévio) e não por eleição. Por último, perante as instituições de mediação política, quer dizer, os partidos, respondem seus filiados.

A responsabilidade política pode ser exigida, às vezes, perante várias instâncias, simultânea ou sucessivamente.

Os funcionários públicos como tais, que não ocupam cargos de confiança (sejam ou não de carreira) estão isentos de responsabilidade política, sendo-lhes apenas exigível a administrativa e, como a qualquer pessoa, a criminal (Bresser Pereira, 2001, p. 18).

Desde outros pontos de vista, a responsabilidade política pode ser individual ou colegiada. Ela é, no dizer de alguns autores, uma responsabilidade *colante*, pois exhibe uma forte tendência à associação, como veremos em seguida. A tipologia indica os caminhos que pode seguir uma exigência de responsabilidade que, se não é dirimida perante a instância pertinente será discutida naquela outra perante a qual a primeira deva render contas, constitucional ou politicamente. Mas neste caso, a instância que não faz valer a responsabilidade (podendo exigi-la) fica associada, *colada* por sua omissão à exigência original de responsabilidade (Ségur, 1998).

Por outro lado, e sem minguar às decisões das grandes maiorias, diremos que é preciso desconfiar daqueles que pretendem ter dirimido diante da soberania popular (e, supostamente legitimado por essa via) sua eventual responsabilidade política ordinária. Com efeito: a *vox populi* pode não resultar decisiva porque na presença do povo soberano não se esclarecem só responsabilidades, mas também e simultaneamente, projetos políticos de futuro, de modo que um resultado eleitoral determinado não constitui uma resposta tão inequívoca e decisiva que impeça recolocar uma velha questão de responsabilidade à luz de novos dados ou em outras circunstâncias.

## O recurso à Justiça como forma de enviesar a responsabilidade política

Assinalamos antes que os políticos tratam de imunizar-se contra a responsabilidade política convertendo-a numa consequência da responsabilidade criminal, com o qual, de princípio, se procrastina a exigência da primeira e, em segundo lugar, se lhe nega autonomia. Acrescentemos que com o mesmo fim de evitar a responsabilidade política, amiúde se recorre também a conceitos jurídicos processuais e penais como o “respeito do segredo de justiça” ou o “respeito da presunção de inocência” (Pitkin, 2006).

Mas tudo diferencia a responsabilidade criminal da responsabilidade política. Caracterizam a responsabilidade criminal a legalidade estrita, a materialidade e a tipicidade dos fatos delitivos e das sanções; a irretroatividade da lei penal e a proibição de interpretação analógica; o caráter pessoal da responsabilidade pelos próprios atos; a competência exclusiva de uma única jurisdição; as garantias e as formas preestabelecidas do processo criminal (Almagro Nosete, 1984). Em compensação, pode-se incorrer em responsabilidade política, não só por ilícitos penais, mas também por ilícitos administrativos, meramente cíveis e por atos lícitos, mas impróprios, sem que seja possível tipificar todas as causas desta específica possibilidade, cujo catálogo não se pode fechar *a priori* (como também não se pode fechar a história política). Os costumes políticos podem por outro lado mudar, permitindo assim que esta responsabilidade possa ser retroativa, carecendo sua exigência de outras garantias e formas do processo criminal.

Tais diferenças estão fundadas, já que a responsabilidade criminal pode acarretar (diferentemente da responsabilidade política) a perda temporal de um bem da vida básico para todos nós, como a liberdade individual. Por isso, só se determina esta responsabilidade através de procedimentos que tendem a garantir que um inocente não será condenado.

Estes procedimentos *garantistas* impõem uma extraordinária e singular ritualização da prova dos fatos. Por outras palavras: os quesitos da prova num processo criminal são superiores aos que um cientista solicita por via de regra para considerar provado um fato. No processo criminal, a prova precisa satisfazer as exigências normais da prova científica e, por acréscimo, devem ser produzidas no momento processual oportuno e com as formalidades devidas (Assy, 2006).

Isto significa (como geralmente o público e o jornalismo percebe e entende mal) que certos fatos de ressonância midiática podem ser indiscutíveis do ponto de vista factual das pessoas comuns e, porém, não ser considerados devidamente provados para a perseguição penal. Trata-se do preço que é preciso pagar por um bem mais importante e compartilhado por todos: a garantia dos inocentes diante das deficiências (normais em toda obra humana) das instituições policiais e do Poder Judiciário.

Todavia, a sanção política (a cessação no cargo), que não significa uma eventual perda de um bem da vida da mesma hierarquia que a liberdade, não pode pretender amparar-se num sistema probatório com as mesmas exigências. Certos fatos são manifestos e politicamente reprováveis ainda que seus autores (por qualquer razão) sejam absolvidos num processo criminal. Da mesma forma que a sanção política (a cessação no cargo) também não pressupõe a responsabilidade criminal<sup>1</sup>.

Por isso, o uso de conceitos próprios do direito criminal, de fundo e processual, do tipo da “presunção de inocência” ou do “segredo de justiça” para esquivar a responsabilidade política ou postergar seus efeitos é, obviamente, um simples recurso da retórica política, disciplina da que são

---

<sup>1</sup> Talvez não seja ocioso lembrar a nossos contemporâneos que a responsabilidade política era mais duramente entendida na Atenas de Péricles. Os atenienses condenavam ao ostracismo e até processavam criminalmente a quem tinha proposto à Assembleia aprovar uma lei ou uma política que se revelava má.

especialistas os profissionais da política prática. Por acréscimo, não tem sentido falar de “presunção de inocência” em qualquer contexto discursivo. Não se presume inocência dos açougueiros, dos professores, dos cidadãos, dos crentes ou dos agnósticos: a “presunção de inocência” só tem sentido quando existem “indícios racionais de criminalidade” no parecer da autoridade competente e somente em relação a eles. Serve para manter a questão da culpabilidade longe ou suspensa, apesar dos indícios, durante um processo no qual deve-se elucidar se existe prova suficiente no sentido antes mencionado (Coutinho, 2013).

Como questão de fato que são, apesar de ceder à “presunção de inocência” num processo criminal, os “indícios racionais de criminalidade” não podem deixar de afetar a confiança política nem (em maior ou menor grau) a dignidade. Pois a presunção de inocência é um conceito processual criminal que não pode ser extrapolado fora desse âmbito. Pertence só a seu próprio universo discursivo (apesar do que possam pensar em contrário os defensores dos dois últimos presidentes brasileiros). Aliás, o antepenúltimo, Fernando Collor de Mello, por exemplo, acaba de ser absolvido criminalmente em 24 de agosto de 2017 pelo Supremo Tribunal Federal, por falta de prova, dos delitos de peculato, falsidade ideológica e corrupção passiva, presumidamente cometidos entre 1990 e 1993, quando exercia seu cargo, mas não por isso deixou de ser condenado politicamente no impeachment respectivo. Mais ainda: o juízo político pode encontrar formas processuais políticas, próprias da sede em que se aventa, mas que permitam expressar também (no ritual do processo) motivos menos graves que aqueles que finalmente pesaram na decisão dos que decidiram a cessação. O impeachment de Dilma Rousseff, em esta ordem de ideias, foi aprovado no Parlamento brasileiro pelo crime administrativo de responsabilidade em que incorreu a Presidente maquiando as contas de um exercício fiscal, mas não por isso se supôs que ela era inocente de todo o demais (e errado) que fez (daí que, na fundamentação de sua

decisão *política*, muitos dos senadores que votaram a favor do impedimento, se referissem ao “conjunto da obra” da titular do Executivo).

Afirmar que não se pode aventar certos fatos que afetam a responsabilidade política por encontrar-se sob “segredo de justiça” é um argumento retórico análogo. O que se declara segredo é um inquérito, isto é: o conjunto de instrumentos públicos que documenta o estado de uma investigação e as medidas adotadas judicialmente para desenvolvê-la. Obviamente, o segredo alude ao conteúdo documental (e, nem sequer a tudo nele, pois alguma parte pode ter sido divulgada antes de ser declarado segredo), mas não os fatos documentados, já que os fatos não são um documento. Dito de outro modo: não se pode converter em inominável, em indiscutível, tudo o que tem a ver com um caso sob o pretendido sustento do segredo de justiça. Pois essa não é a finalidade do sigilo em questão, que tutela um bem processual específico: a investigação da verdade a respeito de certos fatos (Andrés Ibáñez, 1997).

## Conclusões

O Judiciário é a única instância do sistema estatal onde não se pode aventar a responsabilidade política. Assim como fora do Judiciário não se pode dirimir uma responsabilidade criminal. Estes princípios derivam da estruturação dos sistemas representativos segundo o princípio republicano da divisão de poderes. Mas se as instâncias adequadas para tornar efetiva a responsabilidade política não agem desde o primeiro momento, acontece o desgaste dessas mesmas instâncias e do princípio democrático que legitima as instituições (Queiroz, 1990).

Parece claro que num sistema como o instaurado no Brasil a sede institucional central para efetivar a responsabilidade política deveria ser a instância parlamentar. É

verdade que o sistema político conta com várias delas. Porém, fora do impeachment para os titulares do Poder Executivo, não há institucionalização parlamentar suficiente de mecanismos mais ou menos automáticos de inquérito de fatos geradores de responsabilidade (Tonelli, 2010). As comissões de ética de ambas as casas do Congresso, assim como as comissões parlamentares de inquérito são troféu da luta e dos arranjos políticos e, o menos que se pode dizer, é que não produziram consenso suficiente para seu funcionamento com as devidas garantias políticas para o sistema. (Como se dois enxadristas tivessem sentado para jogar reservando-se o direito de dar um pontapé ao tabuleiro quando vissem a derrota próxima demais).

Desta sorte, carecendo de um consenso dessa índole, se tem preferido usar como escudo a retórica da responsabilidade criminal, convocando o Judiciário para exercer a suplência do poder de controle que não era assumido (ou que se assumia mal) em sede política. Todavia, quando se condiciona a elucidação da responsabilidade política ao resultado de um processo criminal (sem que o Judiciário possa fazer algo para evitá-lo), quando a exigência de responsabilidade criminal e seus agentes (o Poder Judiciário e o Ministério Público, que têm seus próprios ritmos e sistemas probatórios e de garantias) são utilizados como escudo para evitar a responsabilidade política, acabam arrastados junto à ribalta de um palco e de um debate alheios, de caráter político.

É esta encenação política do Judiciário pode ter consequências desastrosas do ponto de vista constitucional. Os magistrados, os promotores e suas atuações passam a ter então peso político, por obra da lógica política e com independência de seu temperamento, de suas capacidades profissionais e, evidentemente, de sua vontade. As decisões processuais (inclusive as mais técnicas) se tornam assim fatos politicamente relevantes e seus autores se transformam em alvo de ataques partidistas que pretendem desqualificar os atos jurisdicionais como supostos “abusos de

autoridade” que tornariam (agora sim!) penalmente responsáveis... aos magistrados judiciais e membros do Ministério Público que os adotaram! Esquecendo que foi o próprio agir dos agentes políticos que obrigou juízes e promotores a intervirem desta maneira.

Dana-se por esta via a precária independência de uns e outros (gatas borralheiras do Estado, com escassos meios materiais, que fiam quase todo nas qualidades de seus meios pessoais e que não estão estruturados para os combates políticos). Evidentemente, Judiciário e Ministério Público não podem ficar ao abrigo da crítica, mas aquela que principalmente pode caber a eles não é a própria do jogo político, mas a da cultura jurídica. Tampouco podem estar além de toda responsabilidade, mas politicamente devem responder pelo funcionamento de seus mecanismos de controle institucional. Porém, o agir profissional de juízes, procuradores e promotores, mesmo correto, pode ser melindrado pela atuação de outras instituições do sistema político. Foi o que pretenderam, repetidas vezes, mais da metade dos legisladores brasileiros, que tem o rabo preso na Operação “Lava jato” (Dallagnol, 2017). O mais perigoso, apesar de tudo, seria que respingasse também neles o descrédito da política convencional, das instituições políticas e do modo tradicional de fazer política no Brasil. Todavia, nem tudo está perdido. O pior (como o melhor) não é seguro: uma nova cultura judicial que vincula, senão a todos, quando menos a distintas figuras da magistratura e da promotoria com as pessoas comuns veio a lume graças à Operação “Lava jato”. Talvez seja o sentido da justiça dessas pessoas comuns e sua mobilização o que contribuirá, mais que qualquer outra coisa, a resguardar o Judiciário e o Ministério Público brasileiros dos políticos corruptos e dos delinquentes de colarinho branco que anseiam sua queda.

## Bibliografía

- Almagro Nosete, J. *Responsabilidad judicial*. Córdoba: El Almendro, 1984.
- Andrés Ibáñez, P. La corrupción en el banquillo. Jurisdicción penal y crisis del Estado de Derecho. In: Laporta; Álvarez, S. (Eds.). *La corrupción política*. Madrid: Alianza Editorial, 1997, pp. 211-234.
- Assy, B. Faces privadas em espaços públicos: por uma ética da responsabilidade. In: Arendt, H. *Responsabilidade e julgamento*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- Bidegaray, C.; Emery, C. *La responsabilité politique*. Paris: Dalloz, 1998.
- Bresser Pereira, L. C. Uma nova gestão para um novo Estado liberal, social e republicano, *Revista do Serviço Público*, 1 (52), pp. 5-24, 2004.
- Cheibub, J. A., Przeworski, A. Democracia, eleições e responsabilidade política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12 (35), 1997. Disponível em: <<http://bit.ly/2mKqGK6>>. Acesso em 20/09/2017.
- Coutinho, E. G. L. Princípio da responsabilidade política. *RIDB* (Revista do Instituto do Direito Brasileiro da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa), 2 (8), pp. 8075-8117, 2013.
- Dallagnol, D. *A luta contra a corrupção*. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017.
- Jonas, H. *O princípio de responsabilidade*. Rio de Janeiro: Contraponto/Editora da PUC, 2006.
- Krohling, A. *A ética da alteridade e da responsabilidade*. Curitiba: Juruá, 2011.
- Lomba, P. *Teoria da responsabilidade política*. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
- Paiva, T. F. S. B. R. *O impeachment do Presidente da República: um contributo ao estudo da Teoria da Responsabilidade Política dos governantes*. Lisboa: FDUL, 2010.

- Pitkin, H. F. Representação, palavras, instituições e ideias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (67), pp. 15-47, 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/2IP6OF9>>. Acesso em 18/09/2017.
- Queiroz, C. W. *Os atos políticos no Estado de Direito e o problema do controle jurídico do poder*. Coimbra: Almedina, 1990.
- Rescigno, G. U. *La responsabilità politica*. Milão: Giuffré Editore, 1967.
- Séguir, P. *La responsabilité politique*. Paris: Presses Universitaires de France, 1998.
- Séguir, P. *Gouvernants: quelle responsabilité?* Paris: L'Harmattan, 2001.
- Tonelli, H. C. D. T. C. *A boa governança. A responsabilidade política do chefe do poder executivo: a questão do governante eleito na divulgação e implementação do plano de governo*. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2010.

# Revisión teórica sobre la judicialización de la política

DANIEL TACHER CONTRERAS

## Resumen

Este trabajo expone una revisión de los principales aspectos que definen la judicialización de la política como corriente analítica enfocada a estudiar el uso estratégico de las instituciones judiciales y sus efectos en el creciente número de problemas políticos que son resueltos en el ámbito judicial. El objetivo es fortalecer un marco de referencia que contribuya a explicar la importancia del estudio de la judicialización de la política relacionada con la expansión de regímenes democráticos que suponen la desconcentración del poder entre ramas y niveles del gobierno, como entre instituciones del Estado.

Se parte de una definición general que expone la judicialización de la política como estrategia observable en contextos donde las instituciones judiciales son percibidas como instituciones con mayor reputación, imparciales y efectivas, cuya función excede el ámbito técnico-jurídico de lectura de la ley y adquiere relevancia como un subsistema político de resolución de conflictos (sin omitir que el funcionamiento de estas instituciones remite a la tradición de separación de poderes constituidos políticamente y cuya operación no se encuentra exenta de influencias ideológicas).

El punto central del debate es analizar la influencia política en las decisiones judiciales y centrar la atención en la forma en que esas decisiones, tradicionalmente estudiadas desde el lenguaje técnico del derecho, son decisiones

políticas. De esta forma, se hace frente al cuestionamiento teórico que debate su ausencia como corriente específica, para lo cual se propone clasificar los procesos políticos en cuatro categorías. El correspondiente a la primera categoría se utiliza para referirse a la inclusión del discurso jurídico en los procedimientos de la esfera política y en los procesos de elaboración de políticas públicas. El segundo tipo de proceso político muestra la expansión del papel de las cortes en temas vinculados con el desarrollo de políticas públicas, principalmente en la revisión de actos administrativos que dan nuevas definiciones de los límites de la acción burocrática. El tercero consiste en la creciente dependencia en tribunales y jueces para resolver conflictos de naturaleza enteramente política. Finalmente, el cuarto tipo de judicialización política es el vinculado con el análisis de delitos cometidos por regímenes autoritarios en países que han transitado a la democracia.

**Palabras clave**

Judicialización de la política; política y derecho; sociología política.

## **I. Introducción**

En el presente trabajo se analizan los principales aspectos que definen el proceso de judicialización de la política y se establece un marco de referencia para el análisis del uso estratégico de las cortes. Con ello, se busca determinar una base para el estudio del comportamiento judicial y sus efectos en el creciente número de problemas políticos que son resueltos en el ámbito judicial. El punto central del debate consiste en que la política influye en las decisiones judiciales y es necesario centrar la atención en la forma en que esas decisiones tradicionalmente estudiadas desde el lenguaje técnico del derecho también son decisiones políticas.

Las conexiones interdisciplinarias del estudio del derecho y la política son diversas y sus fronteras en ocasiones se borran debido al uso y apropiación de conceptos y métodos compartidos. Ello refleja el ejercicio de poder y el control de las instituciones. El derecho es producto y –al mismo tiempo– la base de la política. La ley es uno de los resultados centrales de la política y, en ocasiones, el premio que motiva la lucha por el poder. El resultado de esta relación tiene sentido en la ciencia política porque implica una relación de poder.

Por un lado, el derecho es uno de los productos centrales de la política que materializa la ponderación de poder político de los grupos en disputa a nivel institucional. Por otro, es el mecanismo por el cual se ejerce poder y control sobre la sociedad. Además, implica el mecanismo por el cual se describe la organización del gobierno y la distribución del poder.

La judicialización de la política como estrategia puede observarse cuando las instituciones judiciales son percibidas como instituciones con mayor reputación, imparciales y efectivas, sin omitir que, como toda institución, están políticamente constituidas y no operan “vacunadas” de influencias ideológicas.

Con este marco se plantea una clasificación de los procesos en los cuales se judicializa la política, a saber: la inclusión del discurso jurídico en los procedimientos de la esfera política; la judicialización de las políticas públicas; la resolución de conflictos enteramente políticos; y el enjuiciamiento de regímenes autoritarios.

El punto central del debate consiste en que la política influye en las decisiones judiciales y es necesario centrar la atención en la forma en que esas decisiones tradicionalmente estudiadas desde el lenguaje técnico del derecho también son decisiones políticas.

## II. Marco teórico/marco conceptual

Con la obra de John Rawls *Teoría de la justicia* (1971), se inicia un renovado interés en el área: desde la filosofía política emerge el significado de un discurso normativo en el cual conceptos como “justicia”, “igualdad” y “derechos” de nuevo toman un lugar central. De acuerdo con Rawls, las instituciones políticas pueden generar instituciones justas. En esta perspectiva, las instituciones no solo son las reglas de juego, sino que ellas también afectan qué valores están establecidos en una sociedad; justicia, solidaridad, confianza, como lo señalan March y Olsen (1997).

Desde la perspectiva de este institucionalismo, se comprende teóricamente la explicación sobre la interacción de instituciones y actores como el Congreso, la presidencia, los partidos políticos, los grupos de interés y el poder judicial. En su relación con el actuar de las cortes, el comportamiento judicial es afectado por los marcos institucionales que, desde una concepción más amplia, encarnan los procesos de toma de decisión. Estos elementos y supuestos proveen marcos para prefigurar el comportamiento judicial, pero también permite considerar la libertad de acción de los jueces por encontrarse en los límites de influencia de los sujetos políticos, otorgando la autonomía desde la cual puede afectar los resultados políticos.

En este enfoque, Shapiro (2004) habla de política jurisprudencial que explica las decisiones jurisdiccionales como servicio a grupos de interés u otros actores políticos. En ambos casos, los jueces se concentran en decisiones doctrinalmente consistentes y su propio poder institucional, junto con sus interpretaciones distintas de los principios que comparten con los funcionarios electos. Esto quiere decir que sus decisiones en ocasiones les brindan más o menos poder de lo que desean esos funcionarios. Es por ello por lo que delegar el poder de decisión en las cortes involucra riesgos de largo plazo para los políticos, aunque cada vez más los sistemas políticos están asumiendo esos riesgos.

Como se ha señalado, el estudio de la jurisprudencia y la filosofía del derecho es el aspecto más antiguo de la relación entre derecho y política. La jurisprudencia identifica la relación del derecho con otros ámbitos o aspectos de orden social y otras formas de control. En este sentido, se ha acuñado el término de “judicialización de la política”, que incorpora cómo las instituciones jurisdiccionales y sus redes transmiten normas y preceptos políticos para la resolución de conflictos.

Judicializar la política implica incluir el discurso político de recursos jurídicos en los procedimientos y la elaboración de políticas públicas, con capacidad para revisar judicialmente las controversias políticas o los conflictos de orden moral. Este fenómeno se caracteriza por utilizar el lenguaje, el discurso y las instituciones jurídicas para impulsar o frenar decisiones políticas, y en las ciencias sociales (distintas al derecho) encontramos una amplia tradición de estudio de esto.

La ausencia de una corriente específica sobre el estudio de la judicialización de la política radica en que es un término amplio (término paraguas) que refiere al menos a cuatro tipos de procesos políticos. El primero se utiliza para referirse a la inclusión del discurso jurídico en los procedimientos de la esfera política y en los procesos de elaboración de políticas públicas. El segundo muestra la expansión del papel de las cortes en temas vinculados con el desarrollo de políticas públicas, principalmente en la revisión de actos administrativos que dan nuevas definiciones de los límites de la acción burocrática. El tercer ámbito consiste en la creciente dependencia en tribunales y jueces para resolver conflictos de naturaleza enteramente política. Finalmente, el cuarto tipo de judicialización política es el vinculado con el análisis de delitos cometidos por regímenes autoritarios en países que han transitado a la democracia. En estos casos se han conformado comisiones cuasi judiciales (comisiones de la verdad) o tribunales especiales.

Para que la judicialización de la política sea una práctica, estrategia, medio o forma de activismo, esta requiere de un sistema judicial razonablemente independiente y reconocido por la opinión pública. El creciente interés que ha tomado el tema desde la ciencia política radica en su expansión en contextos políticos particulares: democracias consolidadas, democracias jóvenes y sistemas en transición. En estos casos, el desarrollo de instituciones con capacidad de decidir sobre la legalidad de decisiones tomadas en el ámbito ejecutivo o legislativo resulta fundamental para la resolución de conflictos.

Este proceso de judicialización de la política es reflejo de la legitimidad que adquieren los mecanismos institucionalizados en el Estado para resolver conflictos bajo las premisas de protección de derechos, del debido proceso y de la capacidad de exigibilidad legal al ejercicio del gobierno. Como señala Cossío (1997),

la necesidad de encontrar imparcialidad en momentos de fricción y desconfianza con el fin de evitar una lucha abierta hace que los actores políticos no reparen en ocasiones en aquello que implica trasladarle funciones a un órgano no constituido democráticamente, con el fin de que determine la constitucionalidad de las decisiones de los órganos representativos.

En América Latina la reforma de los poderes judiciales se convirtió en un tema recurrente en la última década del siglo XX. Estas reformas han estado presentes, especialmente, en los procesos de transición en los cuales se han aprobado cambios constitucionales radicales y que han buscado incrementar la capacidad de acción del poder judicial. En general, las reformas políticas han centrado su atención en transformar las cortes supremas y los tribunales constitucionales donde existen. Los cambios han modificado la administración de la justicia al crear instituciones judiciales especializadas.

### III. Análisis y discusión de datos

El estudio del poder judicial y de sus decisiones puede ser llevado a cabo más allá de las doctrinas del derecho. Este estudio brinda elementos para comprenderlas desde las fronteras de la acción política, considerando incluso su participación en el conflicto como una estrategia de los sujetos. En su relación con el actuar de las cortes, el comportamiento judicial es afectado por los marcos institucionales que, desde una concepción más amplia, encarnan los procesos de toma de decisión. Estos elementos y supuestos proveen marcos para prefigurar el comportamiento judicial, pero también permite considerar la libertad de acción de los jueces por encontrarse en los límites de influencia de los sujetos políticos, otorgando la autonomía desde la cual puede afectar los resultados políticos.

Como se ha señalado, el estudio de la jurisprudencia y la filosofía del derecho es el aspecto más antiguo de la relación entre derecho y política. La jurisprudencia identifica la relación del derecho con otros ámbitos o aspectos de orden social y otras formas de control. En esta relación se ve con claridad quién detenta el poder y quién es el destinatario de él (Lowenstein, 1976).

Este marco entre política y derecho es la base de los trabajos y estudios que se han formalizado en diferentes escuelas de la ciencia política. Presentamos a partir de ello una clasificación de los procesos en los cuales se judicializa la política, a saber: la inclusión del discurso jurídico en los procedimientos de la esfera política; la judicialización de las políticas públicas; la resolución de conflictos enteramente políticos; y el enjuiciamiento de regímenes autoritarios.

## Inclusión del discurso jurídico en los procedimientos de la esfera política

La existencia de un catálogo de derechos y de mecanismos de revisión establecidos en los textos constitucionales provee el marco institucional para que las cortes adquieran un papel más activo en sus esfuerzos por proteger los derechos y libertades fundamentales, así como expandir su jurisdicción a temas vitales que generan controversias políticas. Este marco institucional favorece al activismo judicial que brinda herramientas a las minorías políticas para defenderse sobre las decisiones en diversos temas de política pública. De esta forma, los cálculos políticos de cualquier decisión ya no solamente se centran en los posibles resultados, sino que deben considerar también las controversias judiciales que puedan desatar y las consecuencias de esa oposición.

En algunos casos, la liberalización económica contribuye al fortalecimiento del sistema judicial; la combinación entre privatización y liberalización obliga a fortalecer regulaciones judiciales (Vogel, 1998; Kelemen y Sibbit, 2004). De acuerdo con Shapiro y Stone Sweet (2002), la existencia de judicaturas activas, independientes y bien armadas es necesaria para un eficiente monitoreo de un Estado cada vez más expansivo, y responde a la desconfianza sobre el gobierno tecnocrático y planificador, al que se requiere limitar en sus poderes discrecionales (Shapiro, 1999).

En este marco, es posible encontrar cada vez más vinculación institucional entre los diferentes agentes gubernamentales que deciden en temas de política pública con los ámbitos jurisdiccionales como mecanismo de verificación o control previo a la toma de decisiones. Estos sistemas permiten una revisión de las políticas públicas previa a su implementación, lo cual genera condiciones para su respaldo jurídico; a decir de Stone (1992), la revisión *a priori* es un medio de judicializar la toma de decisiones en la política pública.

Finalmente, en el estudio de la judicialización de la política en los procedimientos de la esfera política se encuentran los actores legitimados para participar de ella (*locus standi*) y el momento jurídico en el cual la corte puede ser involucrada. No es difícil detectar en los diferentes países que los propios marcos constitucionales restringen a ciertos actores la posibilidad de ejercer medidas de control ante el poder judicial; es decir, la judicialización de la política también se acompaña de la politización de la justicia. Así el acceso al sistema judicial se encuentra restringido para un conjunto de limitado.

### Judicialización de las políticas públicas

El proceso de las políticas públicas resumido en la definición de la agenda, diseño, implementación y evaluación es resultado del control político sobre las instituciones. Debido a esto, la judicialización de la política en este ámbito implica la expansión de las cortes en temas vinculados con el desarrollo de políticas públicas, principalmente en la revisión de actos administrativos que dan nuevas definiciones de los límites de la acción burocrática y los derechos humanos.

La judicialización de estos procesos políticos se refleja en la implementación de procedimientos administrativos que obliga al Estado a contar con medios de protección y apelación, como aquellos que deben respetar el principio del debido proceso y en los cuales las cortes obligan a brindar igualdad de oportunidades a las partes involucradas, transparencia, rendición de cuentas y razonabilidad. Se trata de brindar seguridad procedimental como elemento central de temas como el combate a la corrupción en la administración pública. Esto evidencia la expansión del papel de las cortes en diversas materias, como la planeación urbana, la salud pública, las relaciones comerciales y la protección al consumidor.

Institucionalmente, también debe distinguirse el control constitucional entre sistemas descentralizados y centralizados. En los sistemas descentralizados (por ejemplo, Estados Unidos), la revisión constitucional es competencia de cualquier juez para prácticamente cualquier caso, tema o controversia. En cambio, en los sistemas centralizados, la revisión constitucional recae en un solo órgano estatal, una corte suprema o un tribunal constitucional especializado (como en los casos de Alemania, España, Italia o México).

Los estudios del papel de las cortes se han ampliado al análisis sobre el control de la acción legislativa y ejecutiva en diversas materias como las relaciones internacionales, la política fiscal y la seguridad nacional. Como ejemplo del control de las cortes sobre decisiones de política económica, se puede observar la decisión de la Suprema Corte de Argentina de, en 2004, declarar la inconstitucionalidad de las medidas adoptadas por el Gobierno para enfrentar la crisis económica del año 2001, el llamado “corralito” y el congelamiento de las cuentas en dólares con el fin de realizar la total conversión de la economía argentina en pesos (pesificación).

A nivel internacional también ha proliferado el abanico de temas que los tribunales transnacionales o sistemas no jurisdiccionales, como paneles o comisiones, analizan para resolver conflictos sobre derechos humanos, comercio, asuntos monetarios o incluso gobernanza internacional. Aunque algunas de estas instancias no tienen obligatoriedad en sus recomendaciones (como el caso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos), estas tienen un peso político y simbólico que ha obligado a varios países a asumir estándares internacionales en sus sistemas legales a nivel nacional.

Un ejemplo de la judicialización internacional de las políticas públicas fue el establecimiento de un mecanismo cuasi jurídico para la resolución de conflictos interpretativos del tratado en materia de inversión extranjera, servicios financieros, *antidumping* y mecanismos compensatorios, en

el marco del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. Este mismo modelo ha sido utilizado en otros acuerdos comerciales, como en el Mercosur y la ASEAN.

### Resolución de conflictos enteramente políticos

El tercer ámbito consiste en la creciente dependencia en tribunales y jueces para resolver conflictos de naturaleza enteramente política. En este marco podemos hablar de ámbitos donde se han creado tribunales especializados para resolver conflictos en materia electoral y el control judicial sobre responsabilidades del poder ejecutivo en ámbitos como la planificación macroeconómica o de seguridad nacional.

En la última década, las cortes constitucionales han decidido el futuro político de más de veinticinco naciones a partir de juicios de destitución, como en los casos de Italia y Perú, o la modificación a periodos presidenciales, como en los casos de Colombia, Rusia y Uganda –donde los presidentes en turno pretendieron modificar la constitución para ampliar su posibilidad de reelegirse–, o incluso juicios a prominentes líderes políticos con la intención de descalificarlos para competir en los procesos electorales, como en el caso del desafuero de López Obrador en México.

Durante los procesos de transición a la democracia de las décadas de los 80 y 90, en la nueva configuración institucional de los países que escenificaron estos procesos, particularmente en América Latina, Europa Oriental y Asia, la definición de los alcances de las nuevas cortes constitucionales –por ejemplo, los estudios de Murphy y Tanenhaus (1972), Schubert y Danelski (1969), Shapiro (1981), Komers (1989), Stone (1992) y Volcansek (1992)– estableció una amplia agenda de estudio sobre el impacto del poder judicial en los procesos de transición y consolidación de regímenes democráticos.

En este marco de análisis, la judicialización de la política implica la participación de las cortes en la ratificación del cambio político. En el caso de Sudáfrica en 1996, la Corte

Suprema desechó el nuevo texto constitucional elaborado por la Asamblea Constituyente por considerarlo inconstitucional (Hirschl, 2006). Otro ejemplo es el caso de Corea del Sur, en donde la Corte declaró inconstitucional el proceso de destitución del presidente Roh Moo-hyun por parte de la Asamblea Nacional; esta fue la primera ocasión en la que un presidente fue reinstalado en el cargo por orden judicial.

Es importante recordar que, como señalan O'Donnell y Schmitter (1998), el proceso de transición implica procesos de negociación que son calificados como institucionalización. La institucionalización conlleva el reconocimiento legítimo y positivizado (en leyes constitucionales) de las reglas y procedimientos, y en ello se pueden observar cambios incrementales y profundos de la organización institucional, cuyo desenlace se presenta en la instauración de un arreglo institucional con normas y valores reconocidamente democráticos. Sobre esta base pueden encontrarse trabajos diversos (Stotzky, 1993; L. Cole, 2002; González Amuchastegui, 2002; Agüero y Stark, 1998; Mainwaring y Welna, 2003) que describen la importancia del poder judicial y sus características en el proceso de transición en América Latina.

El mayor crecimiento de la judicialización de la política es el vinculado con los procesos electorales. Miller (2004) lo define como la “ley de la democracia”. En este sentido, recae en el poder judicial la revisión del proceso electoral, medida adoptada en prácticamente todos los países donde se desarrollan procesos electorales. En este ámbito las cortes suelen decidir temas como la fundación o liquidación de partidos, el financiamiento de campañas, la utilización de los medios de comunicación, y la distribución y calificación final del proceso.

Los procesos electorales, de acuerdo con Orozco (2007, pp. 1153), bajo este marco son el espacio político cuyos medios de resolución de conflicto se encuentran reforzados por medios judicializados, por instituciones *contencioso electorales* que tienen el control de validar, revisar o examinar

la legalidad de los actos regulares del proceso electoral y de los actos sobre los que recaiga la revisión de impugnaciones al proceso e incluso al resultado de este.

Con mayor notoriedad, el papel de las cortes se observa en la calificación electoral, como en los casos de Italia, donde la Corte validó el resultado de una elección que se definió por 25 mil votos, o el propio caso de México, donde también se validó la elección de 2006 cuyo margen de 0,5 % propició el mayor conflicto político de la historia reciente. Todo lo anterior sin contar las elecciones subnacionales decididas en las cortes.

### Enjuiciamiento de regímenes autoritarios

Un cuarto tipo de judicialización política es el vinculado con el análisis de delitos cometidos por regímenes autoritarios en países que han transitado a la democracia. En estos casos, se han conformado comisiones cuasi judiciales (comisiones de la verdad) o tribunales especiales. Estos pueden clasificarse como mecanismos de justicia restaurativa.

Este tipo de judicialización no se encuentra exento de polémica. Las cortes se ven afectadas por el entorno institucional dentro del cual operan. En algunos casos, los jueces carecen de aparatos propios que obliguen al cumplimiento de sus decisiones y requieren del apoyo de otros órganos que hagan cumplir sus mandatos (McGuire y Stimson, 2004). En otros, su objetivo es conocer la verdad de un periodo histórico con el fin de generar condiciones para la paz bajo la lógica de verdad y olvido. Sin embargo, casos como el de Argentina o Chile muestran que las sentencias o conclusiones de estas comisiones pueden servir de base para llevar procesos jurídicos efectivos.

Estos tribunales suelen ser reconocidos por la comunidad internacional y sus decisiones si tienen vinculación criminal. En estos casos, tenemos al Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia establecido en La Haya en

1993, el Tribunal Penal Internacional para Ruanda, Tribunal Especial Para Sierra Leona, Tribunal Ad Hoc de Derechos Humanos para Timor Oriental, entre otros.

En este tipo de proceso, la más clara manifestación del conflicto que representa la judicialización de la justicia es la difícil conciliación entre la teoría constitucional, los derechos humanos, el papel de las cortes en la democracia y la idea o concepto de “razón de Estado”. Para Charles Epp (2013), este proceso también podría reflejar la judicialización desde abajo que se sostiene en el avance del reconocimiento de los derechos humanos y el uso de juicios estratégicos como resultado de considerar al poder judicial como medio para afirmar las garantías a los derechos humanos limitando a los actores políticos dominantes.

Existe una amplia bibliografía que recoge experiencias y retos del poder judicial en diversos países. En el caso de Chile, se pueden señalar los ejemplos de Montoya y Pereyra (2000) sobre el caso Pinochet, y un estudio sobre la política judicial (Verdugo, 1992). Para los casos centroamericanos, se han presentado diversos informes y publicaciones (López Álvarez, 1999; Mora Mora y Solís Zelaya, 2003; Rosenn, 1990).

#### **IV. Conclusiones**

En las últimas décadas, hemos sido testigos de la transferencia de poder de los órganos representativos a las instituciones judiciales, ya sea en el ámbito nacional o internacional. Uno de los principales resultados de esta tendencia es la transformación de las cortes y tribunales a lo largo del mundo en los mayores centros de toma de decisiones.

La judicialización de la política muestra que nada queda fuera de la revisión constitucional, que el mundo está lleno de leyes y regulaciones, principios y normas, todo y cualquier cosa es justiciable. Ello implica un marco

constitucional favorable y una judicatura activa como elementos centrales que contribuyen al proceso. Así, el poder judicial, nacido de la tradición de separación de poderes, se constituye no solamente como un ámbito técnico jurídico de lectura de la ley, sino que también adquiere relevancia como un subsistema político de resolución de conflictos.

Se explica que la importancia del estudio de la judicialización de la política está relacionada con la expansión de regímenes democráticos que suponen la desconcentración del poder entre ramas y niveles del gobierno como entre instituciones del Estado. Este proceso implica la existencia de un poder apolítico que defienda la constitución, cuyo papel es ser árbitro imparcial de litigios relativos al alcance y naturaleza de las normas fundamentales del juego político.

La posibilidad de existencia de estos procedimientos institucionales requiere de la existencia de condiciones democráticas, es decir, “un Estado liberal-constitucional, y más precisamente un Rechtsstaat de tipo garantista en el que el demos soberano se encuentra obligado por y sometido por normas superiores” (Sartori, 2007, p. 239). Se establecen con ello dos pilares fundamentales: la división de poderes y los mecanismos de control de constitucionalidad. Es entendido como un Estado gobernado por una mayoría limitada por los derechos de la minoría, que son tutelados por medios de control constitucional.

Si bien Schauer (2006) señala que aún quedan ámbitos fuera del control constitucional de las cortes, en sus estudios propone explicaciones para la expansión del poder judicial en varios países donde ha crecido el reconocimiento u otorgamiento de facultades a las instancias judiciales para la revisión o control de las acciones de órganos legislativos y ejecutivos; en términos generales, más democracia es igual a más poder judicial.

La judicialización de la política es una tendencia macropolítica donde la prevalencia de un discurso garantista y el uso estratégico de las cortes se refleja en el creciente

y acelerado proceso de agendas políticas que se judicializan. Incluso el activismo en torno a juicios estratégicos, como la cara de la sociedad civil involucrada en la judicialización de la política, se ha incrementado en todo el mundo, lo cual es una de las evidencias más claras del reconocimiento de la autonomía judicial y el fortalecimiento de instituciones democráticas.

## Bibliografía

- Agüero, F. y Stark, J. (1998). *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. Miami: North-South Center Press, University of Miami.
- Cole, L. (2002). "Acceso a la justicia e independencia del Poder Judicial en las Américas". *Focal, Serie de Seguimiento de las Cumbres de las Americas* (1).
- Cossío Díaz, J. R. (1997). "La Suprema Corte de Justicia y la transición democrática". *Este País* (73).
- Epp, C. (2013). *La revolución de los derechos: abogados, activistas y cortes supremas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- González Amuchastegui, J. (2002). *Interferencia del Poder Ejecutivo en el Poder Judicial*. Recuperado el 3 de noviembre de 2010.
- Hirschl, R. (2006). "The new constitutionalism and the judicialization of pure politics worldwide". *Fordham Law Review*, 75, pp. 721-753.
- Kelemen, D. y Sibbitt, E. (2004). "The globalization of American law". *International Organization*, 58, pp. 103-136.
- Kommers, D. (1989). *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Durham, Carolina del Norte: Duke University Press.
- Loewenstein, K. (1976). *Teoría de la Constitución*. España: Editorial Ariel.

- López Álvarez, Á. (1999). *Acceso a la Justicia*. Foro Centroamericano, Proyecto Libro Blanco sobre la Independencia del Poder Judicial y la Eficacia de la Administración de Justicia en Centroamérica, Guatemala.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- McGuire, K. y Stimson, J. (2004). "The least dangerous branch revisited: new evidence on Supreme Court responsiveness to public preferences". *Journal of Politics*, 66, pp. 1018-1035.
- Miller, R. A. (2004). "Lords of democracy: the judicialization of pure politics in the United States and Germany". *Washington and Lee Law Review*, 61, pp. 587-662.
- Montoya, R. y Pereyra, D. (2000). *El caso Pinochet y la impunidad en América Latina*. La Rioja: Pandemia.
- Mora Mora, L. P. y Solís Zelaya, R. (2003). "Informe sobre acceso a la información en el Poder Judicial de Costa Rica". *Revista Mexicana de Justicia* (2), pp. 137-162.
- Murphy, W. F. y Tanenhaus, J. (1972). *The Study of Public Law*. Nueva York: Random House.
- O'Donnell, G.; Schmitter, P. C. y Whitehead, L. (comps.) (1989). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Tomo 2. América Latina*. Barcelona: Paidós.
- Orozco Henríquez, J. (2007). "El contencioso electoral, la calificación electoral". En D. Nohlen, D. Zovato, J. Orozco Henríquez y J. Thompson. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, pp. 1152-1288. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, J. (1971). *Teoría de la Justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rosenn, K. (1990). "Protección de la independencia del Poder Judicial en Latinoamérica". En J. F. Smith. *Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos*, pp. 413-451. México: UNAM.
- Mainwaring, S. y Welna, C. (2003). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.

- Sartori, G. (2007). *Teoría de la democracia. Tomo 1. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schauer, F. (2006). "Foreword: The Court's agenda – and the nation's". *Harvard Law Review*, 120, pp. 4-64.
- Schubert, G. A. (1996). "The future of public law". *George Washington Law Review*, 34, pp. 593-614.
- Shapiro, M. (1999). "The success of judicial review". En S. J. Kenney, W. M. Reisinger y J. C. Reitz (eds.). *Constitutional Dialogues in Comparative Perspective*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Shapiro, M. (2004). *On Law, Politics, and Judicialization*. Nueva York: Oxford University Press.
- Stone Sweet, A. (2000). *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Stone, A. (1992). *The Birth of Judicial Politics in France: The Constitutional Council in Comparative Perspective*. Nueva York: Oxford University Press.
- Stotzky, I. (1993). *Transition to Democracy in Latin America: the Role of the Judiciary*. Westview Press.
- Verdugo, M. (1992). *El poder judicial en la encrucijada. Estudios acerca de la política judicial en Chile*. Santiago: Escuela de Derecho – Universidad Diego Portales.
- Vogel, S. (1998). *Freer Markets, More Rules*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.

# Conflictos políticos y Poder Judicial

*La judicialización de la política en Uruguay  
(1985-2006)*

HENRY TRUJILLO

## Resumen

Esta ponencia se propone como objetivo hacer una descripción de las actuaciones judiciales en materia política en Uruguay entre los años 1985 y 2006. Los estudios empíricos sobre las actuaciones judiciales en materia política tienden a privilegiar los recursos de inconstitucionalidad como forma de aproximación al fenómeno, pero en el caso uruguayo, el estudio de los recursos de inconstitucionalidad resulta complicado, por cuanto el diseño institucional del instituto impide que los efectos de las declaraciones de inconstitucionalidad sean generales. Por esa razón, se intentará lograr una descripción de las actuaciones del Poder Judicial en conflictos políticos a través de las intervenciones ordinarias de los jueces en lugar de los recursos de inconstitucionalidad. Para llevar adelante el trabajo, se define operativamente cuándo estamos frente a un hecho que pueda ser calificado de judicialización de un conflicto político, se definen las unidades de análisis y métodos para relevarlas y luego se da cuenta de cuántos casos han ocurrido en el periodo estudiado.

Se mostrará que en el periodo esas actuaciones han aumentado en cantidad y calidad, aunque la actuación de los jueces en el tema ha sido constante desde 1985. Sin embargo, el incremento de casos llevados a la justicia parece

haber sido un resultado no querido por la mayoría de los actores relevantes, incluso aquellos que eventualmente llegaban a presentar denuncias frente a un hecho concreto. Por otra parte, se argumentará que el papel cumplido por el Poder Judicial como mediador entre sociedad civil y poder político ha sido ambivalente: a veces ha sido factor determinante para la protección de derechos, a veces ha sido usado como herramienta de control de la protesta. Esta ambivalencia es coherente con lo señalado por el resto de la literatura sobre el tema.

En la última parte, se argumentará a favor de un modelo que explique el incremento de esa actividad en aquel periodo. La hipótesis más importante es que el incremento manifiesta crecientes limitaciones de las capacidades del sistema de partidos para reproducirse, conducir el aparato del Estado y disciplinar la sociedad civil. Se discutirá también si el modelo puede considerarse adecuado para dar cuenta de la judicialización en el periodo posterior a 2006. Finalmente, se expondrán lecciones aprendidas para mejorar la metodología y continuar esta línea de investigación.

#### **Palabras clave**

Judicialización; política; Uruguay.

## **I. Introducción**

El concepto de “judicialización”, así como otros comparables –como “juridificación” (Blichner y Molander, 2008) o “juridiccionalización” (Rojo, 2004)–, tiene una cierta vaguedad típica de las nociones habitualmente utilizadas en ciencias sociales. Existe una importante literatura referida a este punto (Sieder, 2010; Smulovitz, 2010; Alvarez, 2015; Engelmann, 2002; De Assis *et al.*, 2009; Jutten, 2011; Loick, 2014; Hirschl, 2008, entre otros). Los estudios empíricos sobre las actuaciones judiciales en materia política tienden a

privilegiar los recursos de inconstitucionalidad como forma de aproximación al fenómeno. Esto se explica fácilmente porque el control de constitucionalidad es el medio por el cual, de manera paradigmática, el Poder Judicial puede ejercer su función de contrapeso. Particularmente, para el caso de Brasil, existen estudios cuantitativos sobre las acciones de inconstitucionalidad (Viana *et al.*, 1999).

En el caso uruguayo, el estudio de los recursos de inconstitucionalidad resulta complicado, por cuanto el diseño institucional del instituto impide que los efectos de las declaraciones de inconstitucionalidad sean generales. El recurso de inconstitucionalidad no ha sido usado principalmente como forma de frenar políticas públicas de importancia –aunque existen excepciones, como el freno a una reforma tributaria importante en 2007–.

Por el contrario, la percepción es que, en Uruguay, las más importantes intervenciones judiciales en temas políticos han sido a través de actuaciones en materia penal por hechos de corrupción de funcionarios públicos de alto nivel. Al mismo tiempo, el Poder Judicial ha jugado un papel importante en las restricciones a la expresión pública –o en su protección– y ocasionalmente ha servido para acciones de defensa de intereses difusos y de derechos fundamentales.

Esta ponencia, que resume y actualiza nuestro trabajo de tesis de maestría (Trujillo, 2013), se propone como objetivo hacer una descripción de las actuaciones judiciales en materia política en Uruguay entre los años 1985 y 2006. Se intentará lograr una descripción de las actuaciones del Poder Judicial en conflictos políticos a través de las intervenciones ordinarias de los jueces. Para llevar adelante el trabajo, se define operativamente la noción de conflicto político, se definen las unidades de análisis y métodos para relevarlas y luego se da cuenta de cuántos casos han ocurrido en el periodo estudiado. Posteriormente, se discutirán los resultados obtenidos, y en las conclusiones se

propondrán elementos que pueden contribuir a la construcción de un modelo general para los procesos de judicialización de la política.

## II. Marco conceptual

Como dice Hirschl, señalar a los jueces y a los tribunales como principal fuente de judicialización es una equivocación. Las causas principales radican en la esfera de lo político (Hirschl, 2008), o más propiamente en distintos aspectos de las relaciones de lo político con el conjunto de la sociedad. Todos estos elementos no admiten incluirse sin más en un modelo sencillo para explicar el fenómeno, dada su complejidad. Sí es posible señalar algunas dimensiones particularmente relevantes para el caso de Uruguay. En concreto, se pueden proponer tres áreas o dimensiones:

1. las transformaciones del Estado en su dimensión operativa (es decir, de gestión);
2. los cambios y permanencias en el sistema de partidos; y
3. los nuevos actores de la sociedad civil y el contexto global de sus temáticas.

### Estado: dimensión operativa

Un primer elemento contribuye a explicar especialmente la judicialización de casos de corrupción entre funcionarios políticos: las redes entre actores públicos y privados ya no garantizaron el manejo secreto de los recursos públicos. Desde los años 90, en varios países de América Latina, las modalidades de corrupción parecen hacerse más complejas y parecen tener consecuencias más graves para el interés público. En términos generales, este fenómeno ha sido vinculado con el incremento del poder de empresas multinacionales frente a los Estados nacionales, con la financierización de la economía y la “colonización” (“feudalización”,

según Portantiero) de la administración pública por intereses privados; lo que Fernando Enrique Cardozo denominó “anillos burocráticos” (Portantiero, 1989). En el caso de Uruguay, la tradicional captura de los organismos públicos por parte de los partidos políticos, como redes de reclutamiento y pago de lealtades (Zurbriggen, 2006), fue más restringida desde 1985. Con la entrada de empresas con gran capital y ligadas a las lógicas globales, debería hacerse más difícil negociar los silencios. En este contexto, los vínculos de confianza serán más débiles, por una parte, y, por la otra, se incrementarán los incentivos para las denuncias públicas cuando la competencia sea privilegiada, toda vez que las oportunidades para ser resarcidos sean más restringidas.

### Sistema de partidos

Un elemento directamente vinculado con la corrupción política es el costo de financiamiento de la actividad política. Principalmente por la aparición de la televisión y el descenso de la participación de las masas en las organizaciones, el costo de las campañas electorales se ha incrementado en todo el mundo. En consecuencia, las presiones para usar los recursos públicos para la financiación, o más habitualmente, como forma de retribuir contribuciones privadas, se hacen más fuertes (Spek, 2002). En el caso de Uruguay, este hecho se agrava por la fragilidad de las normas que aseguran la transparencia de los sistemas de financiación. Según Casas, si las formas de financiamiento de los partidos políticos es poco transparente en la mayoría de los países del mundo, en Uruguay es “particularmente opaca” (Casas, 2003; Caetano *et al.*, 2002).

Un segundo elemento que puede proponerse consiste en que denunciar judicialmente casos de corrupción es una forma de diferenciarse en un contexto en que los actores no se distinguen claramente en términos ideológicos. En el caso de Uruguay, se ha señalado que el sistema de partidos ha tendido a homogeneizarse ideológicamente, con una

tendencia a buscar el centro (Altmann, 2002), aunque se ha cuestionado este diagnóstico (Moreira, 2004, pp. 135-140). En cualquier caso, parece claro que las diferencias entre los partidos tradicionales han tendido a difuminarse.

Finalmente, otro elemento es la concentración de poder en las organizaciones de los partidos, unida a un proceso de fraccionización interna entre distintos sectores. Existe un fuerte control de los líderes de las fracciones sobre las iniciativas de los miembros, que dependen mucho de la opinión de aquellos para continuar sus carreras políticas (PNUD, 2008). Todo esto tiene dos consecuencias. La primera es que diferenciarse y adquirir un perfil propio frente al electorado es complicado. La segunda consecuencia refiere a la autonomía de los jueces: es mayor cuanto mayor es la fragmentación política (Ferejohn, 2002). En general, cuanto mayor es la fragmentación del sistema de partidos, más posibilidades tienen los jueces de encontrar apoyos para sus decisiones.

## Sociedad civil, movimientos sociales y protesta

Los elementos que corresponden a la sociedad civil y a los movimientos sociales son más útiles para comprender la judicialización de conflictos entre actores no políticos y los que sí lo son, pero no excluyen los elementos anteriores, sino que deben sumárseles.

En primer lugar, debe considerarse que, hacia los inicios de la década de los 90, se creó un clima cultural favorable a la denuncia de hechos de corrupción y (un poco más adelante) a la reivindicación de una nueva agenda de derechos. Otro elemento es el papel de la prensa en la denuncia o amplificación de las denuncias de corrupción o de reclamos ciudadanos. Cabe pensar que la aparición de la televisión, especialmente, dotó a los procesos judiciales de una visibilidad y repercusión que antes no tenían, y que esto mismo alienta la presentación de demandas.

Además, hay que tomar en cuenta la aparición de “nuevos movimientos sociales”, menos encuadrados en organizaciones fijas, más centrados en la construcción de identidades que en logros reivindicativos concretos, que como tales plantean desafíos complejos a la autoridad política, que no encuentran interlocutores con quienes negociar. La tendencia a recurrir a la justicia por parte de una y otra parte incide en la aparición de casos judicializados.

El último elemento a tener en cuenta es la aparición de nuevas temáticas en la arena global. Aquí se hace referencia particularmente a dos: la internacionalización de la protección de los derechos humanos, a partir de la actividad de organismos transnacionales que comenzaron a operar, o a hacerse más visibles, como consecuencia de las violaciones de derechos humanos durante las dictaduras latinoamericanas. Una segunda temática es la ambiental, ya que los riesgos inherentes a la contaminación continua del medio ambiente, en general invisibles, quedan abiertos a procesos sociales de definición, y por lo tanto se politizan, con una particular capacidad de movilizar debido al miedo (Beck, 1988). Algunos autores señalan que los procesos de judicialización son también expresión de la “razón neoliberal” en el sentido foucaultiano de una nueva microfísica del poder (Ciuffolini, 2016).

### III. Metodología

Como se dijo, en esta ponencia se intentará lograr una descripción de las actuaciones del Poder Judicial en conflictos políticos a través de las intervenciones ordinarias de los jueces. Esto implica:

1. definir operativamente cuándo estamos frente a un hecho que pueda ser llamado así,
2. definir las unidades de análisis y métodos para relevarlas, y

3. dar cuenta de cuántos casos han ocurrido en el periodo estudiado.

1. En primer lugar, debe señalarse que las intervenciones del Poder Judicial en política son naturales a la existencia del Estado de derecho (Guarnieri y Pederzoli, 1999). Sin embargo, se debe discutir una definición más operativa de política para poder objetivar el fenómeno de su judicialización. Eso es complejo ya que puede sostenerse que la consagración de un conflicto como “político” depende, en su mayor medida, del éxito que tengan los actores en imponer –o negar– tal definición (Hirschl, 2008). Precisamente, el fracaso de un actor en definir su problema como “político” se traduce muchas veces en su criminalización –el problema es reducido a problema jurídico, y, como tal, deja de ser problema colectivo. En ocasiones, es justamente esto lo que se busca al intentar judicializar los conflictos, y en esto consiste su éxito.

El criterio que se ha usado en este trabajo es que se tomará como objeto de estudio el conjunto de acciones judiciales emprendidas en torno a

- situaciones de conflicto entre actores pertenecientes al sistema político (en general, se trata de denuncias por hechos de corrupción o demandas por difamación entre actores pertenecientes al sistema político);
- situaciones en que se pretende proteger intereses difusos o aquellos que son objeto de controversia entre actores colectivos (por ejemplo, los casos por violaciones de derechos humanos durante la dictadura); y
- situaciones en que se pretende controlar la expresión pública o la protesta pública<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Estos criterios, de todos modos, no permiten una delimitación mecánica de lo “político”, y en muchos casos hubo que adoptar criterios *ad hoc* para decidir si un caso se incluía o no dentro del universo de análisis. Por ejemplo, el recurso de amparo de padres de estudiantes de un colegio por el mal estado del edificio en

2. Una vez definidos estos criterios, la segunda decisión se orienta a cómo identificar y cuantificar los casos. Los criterios administrativos del Poder Judicial definirían como “caso” al proceso judicial, por lo que tendríamos un caso por proceso. Sin embargo, este no es un buen criterio para el análisis sociológico, puesto que no siempre las acciones judiciales terminan en un proceso (por ejemplo, puede haber indagatorias que no cristalicen en un juicio), y puede haber actores que emprendan múltiples procesos por un mismo tema.

El criterio adoptado aquí será entender que el conjunto de acciones judiciales, cualesquiera sean estas (indagatorias, recepción de antecedentes de investigaciones parlamentarias sobre un hecho de apariencia delictiva, procesos propiamente dichos, etc.), emprendidas alrededor de un mismo tema constituyen una unidad para los fines de su cuantificación y posterior análisis.

La identificación de los casos se hizo a través de la información aparecida en la prensa entre los años 1985 y 2006. Para ello, se procedió de la siguiente manera. En primer lugar, se seleccionaron dos semanarios de alcance nacional y de orientaciones ideológicas opuestas, que cubrieran todo el periodo de estudio. Los semanarios *Brecha* y *Búsqueda* son los que cumplen estos requisitos. En segundo lugar, se revisaron todas las ediciones de estos semanarios, registrando todos los casos que cumplieron las condiciones señaladas arriba. Conviene subrayar que no existe otra forma de identificar este tipo de casos<sup>2</sup>.

---

2003 ¿es un caso de conflicto político llevado a la justicia, o no? La decisión fue incluirlo, debido a que el recurso se presentó en el contexto de una movilización colectiva de padres y estudiantes.

2 El Poder Judicial no cuenta todavía con un sistema de seguimiento informatizado de los expedientes que alcance a todos los tribunales. La única manera sería la búsqueda expediente por expediente, cosa claramente imposible de realizar. En un tipo de casos sí existe un sistema de información que identifica los procesos: los casos de denuncias judiciales por violaciones de derechos humanos durante la dictadura vienen siendo monitoreados desde

Este método puede tener problemas de confiabilidad toda vez que la información a la que se acceda sea aquella que los periodistas entienden que es pertinente para su publicación. Sin embargo, puede argumentarse que, aun cuando la información puede estar sesgada por los intereses de los medios, los casos de judicialización de conflictos políticos les son generalmente atractivos. Por lo tanto, cabe confiar en que una parte sustantiva de los casos, si no todos, tenga al menos una aparición en la prensa.

Deben admitirse posibles insuficiencias de la información cuando se trata de casos de escasa entidad y que ocurren en departamentos del interior. Se ha intentado controlar estos sesgos buscando información complementaria en otras fuentes (particularmente, búsquedas en internet y en archivos de otros periódicos), sin que se encontrara información sustantiva adicional. Por otra parte, puede argumentarse que la tendencia a no publicar casos de escasa importancia debería haberse mantenido constante durante el periodo, por lo que la falta de algunos casos no altera la evolución global del número de casos.

Dados estos criterios, la revisión de datos permitió identificar un total de 245 casos entre 1985 y 2006. En el cuadro 1 se presenta la distribución de estos casos por año<sup>3</sup>. También se distinguen los casos según fueran promovidos por actores pertenecientes o no al sistema político, y dirigidos contra actores también pertenecientes o no al sistema político. El cuadro 1 muestra los tres tipos básicos que se forman con estos criterios.

---

2012 por el Observatorio Luz Ibarburu (<https://bit.ly/2Zgw35y>). Esa información ha estado disponible luego de que terminara de hacerse el campo que obtuvo los datos presentados aquí.

<sup>3</sup> Se fijó como año del caso el de la presentación de los actores, por primera vez, ante un tribunal. No necesariamente coincide con el comienzo del debate público sobre el caso.

**Cuadro 1. Tipología de casos de judicialización de la política**

	<i>El actor que promueve la acción</i>	
<i>El actor que es objeto de la acción</i>	Pertenece al sistema político	No pertenece al sistema político
Pertenece al sistema político	Tipo I: conflictos internos al sistema político	Tipo III: casos de defensa de derechos y rendición de cuentas
No pertenece al sistema político	Tipo II: casos de control de la expresión pública y la protesta	—

Fuente: elaboración propia.

En general, cuando tanto promotores como implicados pertenecen al sistema político, los casos corresponden a conflictos internos al sistema de partidos. Cuando el promotor pertenece al sistema político y el implicado no, se trata siempre de casos en que se intenta controlar el ejercicio de la crítica o la protesta. Los casos en los que ocurre a la inversa pueden ser descriptos como casos de defensa de derechos difusos o de alcance general, así como de ejercicios de *accountability* social (Smulovitz, 2001).

#### **IV. Análisis y discusión de datos**

Como primera aproximación a la descripción del fenómeno, el gráfico 1 muestra la cantidad bruta de casos por año, sin distinguir tipos o niveles de complejidad.

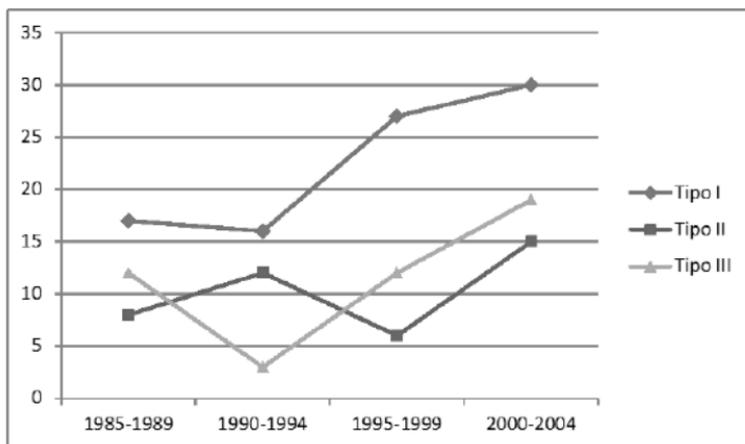
Gráfico 1. Casos de conflictos políticos judicializados por año (1985-2006)



Fuente: elaboración propia.

A los efectos de un análisis general de la evolución de los casos, conviene quitar del análisis los casos de difícil clasificación o en los que la información es incompleta, a fin de observar la evolución de los tres tipos antes señalados, esta vez por periodo presidencial.

Gráfico 2. Evolución de los casos según tipo, por periodo presidencial

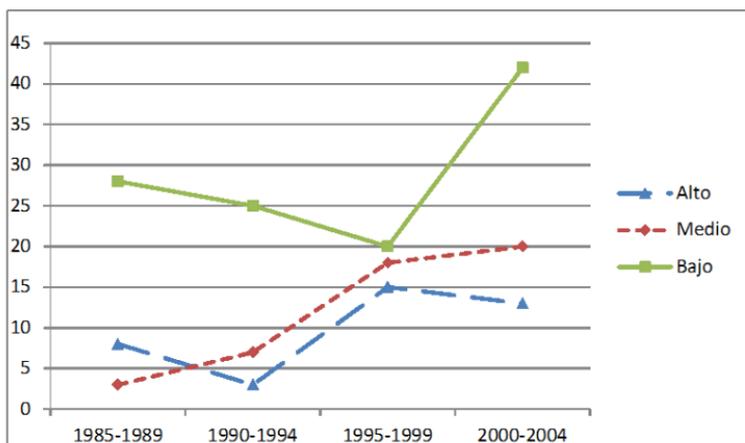


Si se observa el conjunto de los casos, se nota que hay un incremento de la cantidad de un periodo presidencial a otro. Sin embargo, cuando se examinan los tres tipos por separado, se encuentran diferencias en las tendencias. Por un lado, los casos del tipo I –conflictos internos al sistema político– sí mantienen un incremento constante de periodo en periodo. Por otro, los casos de tipo II –acciones judiciales impulsadas desde el sistema político contra agentes fuera del sistema– se mantienen bajos en los periodos de 1986-1989 y 1995-1999, para crecer en los dos restantes. Por último, los casos de tipo III, escasos hasta 1994, se incrementan rápidamente después. Estas evoluciones diferentes pueden explicarse –en términos de hipótesis– como consecuencia de los distintos grados de éxito o fracaso en la judicialización de cada uno de ellos.

Además, es importante señalar que desde 1994 se observa un incremento abrupto de la *complejidad*<sup>4</sup> e *importancia*<sup>5</sup> de los casos, especialmente los de tipo I.

El siguiente gráfico muestra la evolución de los casos según su complejidad.

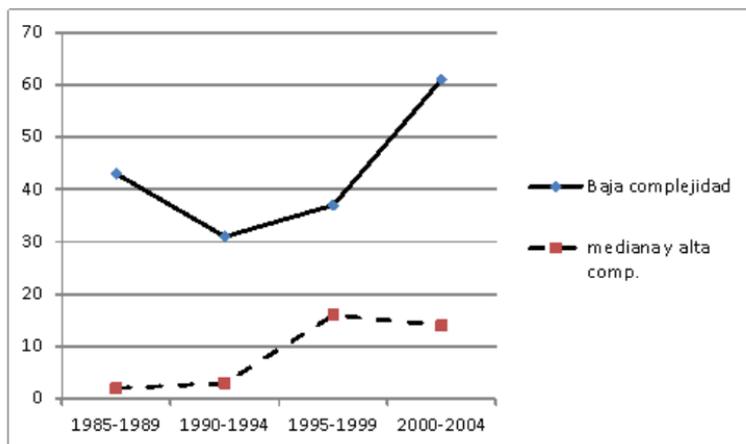
Gráfico 3. Evolución de los casos según nivel de complejidad



Fuente: elaboración propia.

- <sup>4</sup> Se ha definido complejidad de acuerdo a los siguientes criterios: inclusión de tres o más procesos y al menos uno de esos procesos es una contrademanda (quien ha sido acusado responde con una demanda –generalmente por difamación– contra el acusador). Los casos que reúnen ambas características son clasificados como de alta complejidad. Los que solo presentan una son de mediana complejidad.
- <sup>5</sup> Se ha definido la importancia del caso según el nivel de influencia del principal acusado, implicado, o responsable de la situación que se denuncia o reclama. El nivel de influencia es considerado alto cuando se trata de un presidente, líder de partido o fracción de alcance nacional, senador, o ministro; medio, cuando es un diputado, director ente o similar, o intendente; y bajo, cuando el involucrado es dirigente partidario local, ediles, u otros.

Gráfico 4. Evolución de los casos según nivel de complejidad



Fuente: elaboración propia.

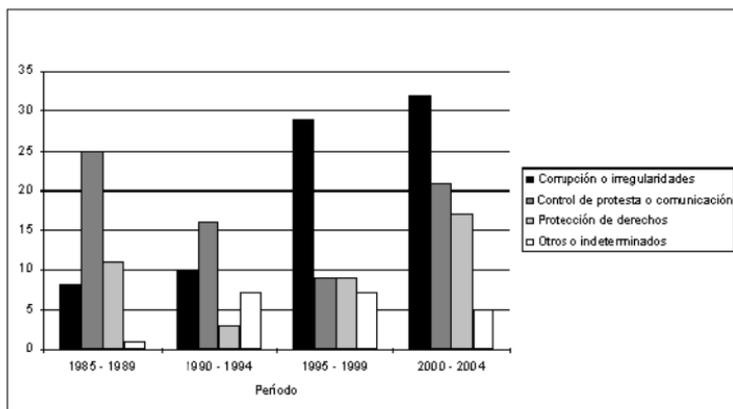
Como se observa, los casos de mediana y alta complejidad son casi inexistentes antes de 1994, pero luego superan los 10 casos en cada periodo presidencial. Algo similar sucede con los casos de mayor importancia, según el nivel de influencia del acusado o responsable.

Probablemente ahora se entienda mejor la explosión del debate sobre las relaciones entre Poder Judicial y actores políticos a partir de 1994: previo a esa fecha, los actores políticos llevados a tribunales eran de bajo nivel en su gran mayoría. Luego aparecen casos que involucran a funcionarios o representantes de mayor jerarquía, al punto que entre 1995 y 1999 equiparan casi la cantidad de casos que involucran a actores de bajo nivel de influencia. Es interesante observar que, a partir del 2000, los casos de mediana y alta importancia se mantienen, pero aumentan notablemente los de baja importancia.

Finalmente, el siguiente gráfico muestra la evolución de los casos según el tema principal que los motivó. Como se observa, los casos de corrupción o irregularidades

aumentan de manera consistente a lo largo de los cuatro periodos, los casos referidos a control de protesta o comunicación disminuyen (pero repuntan en el periodo de 2000-2004), y los referidos a protección de derechos se incrementan.

Gráfico 5. Evolución de los casos según temática principal



Fuente: elaboración propia.

A la luz de estos resultados, parece claro que en los veinte años que transcurren entre 1985 y 2005 se ha dado un incremento de los casos en que asuntos políticos son dirimidos en los tribunales. Pero además, se ha dado un incremento de la complejidad y de la repercusión pública que obtienen.

El crecimiento de las intervenciones de los tribunales en los conflictos políticos aquí definidos no es producto de una coyuntura. Por el contrario, parece tener un carácter más bien estructural. Esta afirmación puede sostenerse por el hecho de que el crecimiento de intervenciones judiciales no ha sido promovido por ningún actor en particular (más allá de quien promoviera cada caso individual). Existe

fuerte evidencia de que los jueces no han promovido la judicialización de los conflictos. Entre 1985 y 2005, solo se encuentran tres casos en que la acción judicial ocurrió por vía de oficio. Por otra parte, son numerosas las manifestaciones de magistrados que defendieron una postura más bien pasiva en estos temas. A la vez, los actores políticos manifestaban reiteradamente –especialmente a partir de 1995– el rechazo a toda forma de “gobierno de los jueces” o de “intromisión” de los jueces en el terreno de la política de partidos. Un dirigente del partido nacional señalaba en 1997:

La función de los jueces no es la de ser conciencia moral de nadie ni de nada: su función es la de ser jueces y juzgar según las leyes (las cuales incluso pueden estar muy lejos de la moral). (...) la sociedad uruguaya, el conjunto de los uruguayos, no hemos confiado a nadie en particular la representación de nuestra moral pública (...). Cuidado con los iluminismos<sup>6</sup>.

Por otra parte, fuera de la crisis del 2002, no se observan coyunturas que permitan explicar por sí solas un incremento en las intervenciones judiciales sobre las luchas políticas. Siendo así, la explicación del fenómeno debe buscarse más allá de las finalidades perseguidas por los individuos. La hipótesis que se propone aquí es que ese incremento se explica, en sus aspectos fundamentales, por los cambios en las relaciones entre sistema de partidos, Estado y sociedad civil, así como por las transformaciones experimentadas por cada una de esas esferas en las últimas dos décadas.

---

<sup>6</sup> Juan Martín Posadas, en nota de opinión en *El Observador*. Citado por *Búsqueda*, 28/08/1997, p. 1.

## V. Conclusiones

Como se ha visto, la judicialización de la política en Uruguay responde a un proceso de reorganización de las relaciones entre sociedad civil, Estado y partidos que a su vez tiene su origen en procesos de cambio estructural de largo plazo. En primer lugar, las restricciones impuestas por los desequilibrios macroeconómicos desde los años 80 –inflación, déficit fiscal, pérdida de competitividad de la economía– restringen los márgenes de libertad de la gestión del Estado. Ayudan a esto la influencia de organismos transnacionales y la hegemonía del pensamiento neoliberal –el llamado “consenso de Washington”–. En este escenario, las viejas prácticas particularistas se deben reducir para los niveles más bajos de las organizaciones partidarias, lo que explica el incremento del control de los líderes de fracción sobre sus partidarios. Por otra parte, crecen los niveles de autonomía y poder de los actores privados que articulan sus actividades con el Estado, lo que favorece la creación de redes o “anillos burocráticos” y la competencia entre ellas por el acceso a privilegios.

Con el debilitamiento de las redes de lealtad sostenidas sobre el reparto de bienes públicos, y la generalización de orientaciones de conducta de carácter más universalista, también aparecen actores más sensibles e intolerantes con comportamientos de apariencia corrupta. Especialmente las organizaciones sindicales de empleados públicos. A esto se suma el incremento de la competencia intra e interpartidaria, que genera incentivos para denunciar hechos de apariencia delictiva en la gestión del Estado en los que estén involucrados rivales dentro o fuera del propio partido.

Cuando se trata de conflictos que enfrentan a actores políticos con actores de la sociedad civil, es necesario agregar otros elementos. Debe considerarse que aparecen movimientos que tematizan problemas que no pueden ser enteramente controlados por la actividad de los partidos políticos a través de la gestión operativa del Estado o en

paralelo a ella. Son problemas tales como los ambientales, el respeto de los derechos humanos (en un contexto de vigilancia internacional de estos), o la dificultad de controlar actores que no responden a modalidades de resolución de conflictos tradicionales, o de limitar exitosamente el acceso a la comunicación pública de actores con discursos críticos fuertes. No siempre estos problemas se canalizan a través de los tribunales, pero el recurso a ellos es usado especialmente cuando otras alternativas no son posibles.

Así, los datos parecen apoyar la hipótesis de que, en el caso de Uruguay, el fenómeno conocido como “judicialización de la política” expresa las limitaciones crecientes que enfrenta el sistema de partidos para cumplir funciones de regulación social y gestión del Estado. Obviamente, estas limitaciones no significan ausencia de capacidad de control: en general, los procesos no prosperan cuando las asimetrías entre actores políticos y no políticos son grandes. Pero, por el contrario, también se comprueba que la justicia es una forma válida por medio de la cual los movimientos sociales pueden enfrentar mayorías partidarias si cuentan con apoyos adicionales fuertes.

Queda por ver si estas interpretaciones pueden sostenerse para el periodo posterior al 2005 en Uruguay, que coincide con la llegada al poder de la izquierda. Uno de los principales cambios es que las organizaciones de la sociedad civil que protagonizaron acciones judiciales para promover o defender derechos tuvieron entonces un canal de acceso más directo a los centros de decisión, por lo que se debería esperar una disminución de los casos de tipo II y III. Contar con datos posteriores a esa fecha permitirá testar esta hipótesis en el futuro.

¿Es posible generalizar estas conclusiones para construir un modelo general de los procesos de judicialización política? Como señalan algunos autores para los procesos de juridificación, es muy difícil encontrar un modelo único (Blichner y Molander, 2008). El caso de Uruguay tiene varias peculiaridades que lo distinguen del resto de los

países latinoamericanos. Sin embargo, la idea que puede proponerse sobre la base de los datos aquí expuestos es que un modelo que intente dar cuenta de la judicialización de la política debería tomar en cuenta la actuación de actores no políticos como sindicatos, movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil en general. Esto implica ubicar el fenómeno en el conjunto de las transformaciones sufridas por las relaciones entre sociedad civil, Estado y partidos.

Finalmente, lo que puede sostenerse con mayor énfasis es la potencialidad de la metodología empleada para cuantificar el fenómeno de la judicialización. Si bien no es posible extraer tendencias de los números brutos, la clasificación de los casos según tipo y nivel de complejidad parece productiva, y tiene la ventaja de que clarifica los escenarios para el análisis cualitativo. Una lección aprendida es la utilidad de evaluar la pertinencia de incorporar jueces para validar la inclusión de casos, dado lo discutible de la calificación de “político” en muchos conflictos judicializados. Sin embargo, es una mejora posible y no costosa. Y, eventualmente, la metodología puede ser aplicada para el análisis comparativo entre regiones dentro de un mismo país, o incluso entre países.

## Bibliografía

- Altman, D. (2002). “Cambios en las percepciones ideológicas de lemas y fracciones políticas”. *Cuadernos del CLAEH*, n° 85, 2° serie, año 25, 2002/1, pp. 89-110.
- Alvarez, L. (2015). “Judicialización de la política y soberanía popular: Sobre el estatuto político de las resoluciones judiciales”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Dez, n° 108, pp. 95-110.
- Beck, U. (1988). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.

- Blichner, L. y Molander, A. (2008). "Mapping Juridification". *European Law Journal*, 14 (1), pp. 36-54.
- Caetano, G.; Chasqueti, D. y Piñeiro, R. (2002). "La relación entre dinero y política en Uruguay". En AA.VV. *Dinero y política. El financiamiento de los partidos en democracia*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Casas, K. (2003). "Subsidios electorales y financiamiento de campañas en el Uruguay". *Cuadernos del CLAEH*, n° 86-87, 2° serie, año 28, 2003/1-2, pp. 117-154.
- Ciuffolini, A. (2016). "La dinámica del neoliberalismo y sus desplazamientos. Para una crítica inmanente en orden a su superación". *Studia Politicæ*, n° 40, Universidad Católica de Córdoba.
- Couso, J.; Huneeus, A. y Sieder, R. (2010). *Cultures of Legality Judicialization and Political Activism in Latin America*, Cambridge Studies in Law and Society, Cambridge University Press, pp. 161-181.
- De Assis Machado, M. R.; Puschel, F. P.; Rodriguez, J. R. (2009). "The juridification of social demands and the application of statutes: An analysis of the legal treatment of antiracism social demands in Brazil". *Fordham Law Review*, 77 (4), pp. 1535-1558.
- Engelmann, F. (2002). "A 'Judicialização da política' e a 'politização do judiciário' no Brasil: Notas para uma abordagem sociológica". *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, v. 22, pp. 193-202.
- Ferejohn, John (2002). "Judiciaizing Politics, Politicizing Law". *Law and Contemporary Problems*, pp. 41-68. Disponible en: <<https://bit.ly/2ZwiM9f>> [fecha de consulta: noviembre de 2006].
- Guarnieri, C. y Pederzoli, P. (1999). *Los jueces y la política: Poder Judicial y democracia*. Madrid: Taurus.
- Hirschl, R. (2008). "The judicialization of politics". En K. E. Whittington, R. D. Kelemen y G. A. Caldeira (eds.). *The Oxford Handbook of Law and Politics*, pp. 124-125.

- Jutten, T. (2011). "The colonization thesis: Habermas on reification". *International Journal of Philosophical Studies*, 19 (5), pp. 701-727.
- Loick, D. (2014). "Juridification and politics: From the dilemma of juridification to the paradoxes of rights". *Philosophy and Social Criticism*, 40 (8), pp. 757-778.
- Moreira, C. (2004). *Final de juego: del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Portantiero, J. C. (1989). "La múltiple transformación del Estado latinoamericano". *Nueva Sociedad*, n° 104, pp. 89-94.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008). *Desarrollo humano en Uruguay 2008: Política, políticas y desarrollo humano*. Montevideo: PNUD.
- Rojo, R. E. (2004). "Justice et citoyenneté: la juridictionnalisation des conflits sociaux au Brésil et au Québec". *Revue Juridique Thémis*, Montreal, v. 38, n° 1, pp. 125-189.
- Sieder, R. (2010). "Legal cultures in the (un)rule of law: Indigenous rights and juridification in Guatemala". En J. Couso, A. Huneeus y R. Sieder. *Cultures of Legality Judicialization and Political Activism in Latin America*, pp. 161-181.
- Smulovitz, C. (2001). "Judicialización y *accountability* social en Argentina". Trabajo presentado en el XXII International Conference of the Latin American Studies Association. Washington D. C.
- Smulovitz, C. (2010). "Judicialization in Argentina: Legal culture or opportunities and support structures". En J. Couso, A. Huneeus y R. Sieder. *Cultures of Legality Judicialization and Political Activism in Latin America*, pp. 234-253.
- Speck, B. (2002). "Como financiar a competicao política? Concepcoes contemporáneas, ilustracoes do caso de Alemanha e perspectivas para a situacao no Uruguai".

En AA.VV. *Dinero y política. El financiamiento de los partidos en democracia*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Trujillo, H. (2013). *Conflictos políticos y Poder Judicial (1985-2006): la judicialización de la política en Uruguay*. Montevideo: CSIC/ UDELAR.

Viana, L. W.; Rezende, M. A.; Palacios, M. L. y Baumann, M. (1999). *A judicializacao da política e das relacoes sociais no Brasil*. Río de Janeiro: Editora Revan.

Zurbriggen, C. (2006). *Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay. El path dependence de las reformas actuales*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.



## **II. Mecanismos alternativos de administración de justicia, participación ciudadana y justicia comunitaria**



# La experiencia de los facilitadores en la Justicia Alternativa en México

ANGÉLICA CUÉLLAR VÁZQUEZ

## Resumen

La Justicia Alternativa en México forma parte de las modificaciones que se llevaron a cabo después de la implementación de la Reforma Constitucional en Materia Penal (RCMP) de 2008, la cual modificó la forma de impartir justicia en el país: se pasó de un sistema inquisitivo a un sistema acusatorio oral. La Justicia Alternativa tiene como finalidad evitar o interrumpir un proceso penal mediante el desarrollo de mecanismos alternos de resolución de conflictos (mediación, conciliación y junta restaurativa). Es importante señalar que, durante el sistema inquisitivo, esta forma de resolver controversias no existía. Por lo tanto, se presenta como una nueva práctica jurídica para las instituciones de procuración e impartición de justicia, para los operadores jurídicos y para la víctima e imputado.

El estado del país en donde se observó esta nueva forma de justicia es el estado de Morelos, ya que fue uno de los primeros en implementar la reforma de 2008. La instancia donde se desarrolla la Justicia Alternativa es el Centro de Justicia Alternativa. En este lugar son atendidos los delitos que son considerados “no graves”, es decir, delitos cuya pena no rebasa los cinco años de sentencia máxima. A diferencia del proceso jurídico común, donde los agentes jurídicos que intervienen en el proceso son los fiscales, los defensores y los jueces, en la Justicia Alternativa son otros operadores los que llevan a cabo el proceso. Un nuevo agente de este proceso son los facilitadores, quienes están en contacto con

la víctima y el imputado para resolver el conflicto. Estos tienen una visión diferente de cómo hacer justicia, y es por eso por lo que es interesante observar las prácticas de este nuevo agente.

Este trabajo se enfoca en la percepción y las prácticas de los facilitadores en la implementación de mecanismos alternos de resolución de conflictos, ya que estos agentes son nuevos en esta manera de impartir justicia.

#### **Palabras clave**

Facilitadores; transición; Justicia Alternativa.

## **I. Introducción**

El sistema de Justicia penal en México sufrió un cambio en el año 2008 al entrar en vigor la Reforma Constitucional en Materia Penal (RCMP); la transición consistió en pasar de un sistema inquisitivo a un sistema acusatorio oral. En el sistema inquisitivo, se construía la verdad jurídica con base en el expediente escrito y se privilegiaba el castigo. El sistema acusatorio oral construye la verdad jurídica a partir de la confrontación cara a cara entre la víctima y el imputado, pretende ser más garantista y busca la restauración del daño a la víctima.

Algunos de los objetivos de la RCMP fueron: disminuir la impunidad y la corrupción de las instituciones de impartición y procuración de justicia del país; disminuir los tiempos procesales; y proteger los derechos humanos de la víctima y el imputado. La corrupción e impunidad en el antiguo modelo era insostenible. La sociedad no confiaba en sus operadores ni en las instituciones; este nuevo modelo busca recuperar la confianza de la sociedad.

La modificación y aplicación del modelo de justicia en México y en otros países de América Latina fue apoyado por Estados Unidos y, a través de la capacitación, introdujo

nuevas prácticas que los agentes jurídicos incorporaron a su trabajo. Además de llevar a cabo nuevas prácticas, los operadores continuaron con algunas que realizaban en el sistema anterior, de modo que mezclan nuevas y antiguas prácticas. Esto se pudo observar en nuestras investigaciones anteriores.

En este contexto de transición, surge la Justicia Alternativa, que se basa en la reparación del daño a la víctima por parte del imputado. Esta solo atrae casos donde los delitos son denominados “no graves”, y debe existir un acuerdo de voluntades entre las partes involucradas con el objetivo de no iniciar, o bien suspender, un proceso penal. Esta nueva manera de resolver conflictos posibilita que los procesos sean más ágiles y que se descongestione la carga de trabajo de los agentes de la fiscalía.

La Justicia Alternativa tiene como operadores principales a los facilitadores; ellos son quienes llevan a cabo los mecanismos alternos de resolución de conflictos (mediación, conciliación, junta restaurativa). Al ser una figura nueva que interviene para dar solución a las controversias, se observó y analizó cuál es la percepción que tienen sobre la justicia alternativa, es decir, qué sentido y significado le dan a un sistema donde se privilegia la restitución del daño a la víctima y no el castigo, materializado en cárcel.

Este texto presenta algunos resultados de investigación donde buscamos entender el sentido de la Justicia Alternativa que se da a partir de la incorporación de la nueva figura de los facilitadores en el nuevo modelo de justicia, y de la implementación de una alternativa al proceso penal. La investigación se desarrolló en el estado de Morelos, México, que fue de los primeros estados de la República en implementar la RCMP.

La metodología cualitativa empleada posibilitó encontrar el sentido y significado que los facilitadores les confieren a sus prácticas, y observar cómo es que asimilan la transición de un sistema totalmente escrito y con tendencia a ser punitivo a un sistema donde la oralidad y la reparación

del daño a la víctima es el centro del proceso. ¿Cuáles son las herramientas con las que ellos cuentan para buscar la solución al conflicto mediante los medios alternos de resolución de conflictos? ¿Cuáles son sus habilidades y nuevos saberes? Para resolver estas interrogantes, se realizaron entrevistas a facilitadores del Centro de Justicia Alternativa de la ciudad de Cuernavaca, capital del estado de Morelos.

A partir del discurso de los entrevistados, se crearon categorías para el análisis y sistematización de la información empírica, y así se pudo observar cuáles son las condiciones en las que se realizan la medición, conciliación y junta restaurativa (modalidades de la Justicia Alternativa), el perfil que deben tener los agentes para ser facilitadores, y el papel que juegan en el diálogo entre la víctima y el imputado.

## II. Apartado teórico-metodológico

Dentro de la teoría sociológica, hemos tomado una que permite analizar la figura de los facilitadores en el sistema de Justicia penal. La teoría relacional propuesta por el sociólogo francés Pierre Bourdieu menciona que existe una relación entre los individuos y el campo en el que se juegan sus capitales. Un concepto que es fundamental para Bourdieu es el de “campo”, que refiere a los distintos espacios sociales que existen en una sociedad; a partir de su lógica y sus reglas internas, se da la distinción entre los campos. Bourdieu lo define como “conjunto de relaciones objetivas e históricas entre posiciones ancladas a ciertas formas de poder (o capital)” (Bourdieu, P. y Wacquant, L., 2005, p. 41).

El concepto de “*habitus*” es inseparable del concepto de “campo”: para el sociólogo francés, no puede existir un campo sin *habitus* y viceversa. El *habitus* refiere a prácticas cotidianas de agentes que se encuentran bajo las reglas de la estructura de un determinado campo (este puede ser

político, económico, cultural, social o jurídico); de cierta manera, le da vida a ese espacio social. El autor lo describe del siguiente modo:

... sistema de disposiciones duraderas y transferibles, estructuras estructuradas predisuestas a funcionar como estructuras estructurantes, es decir, como generadores y organizadores de prácticas y representaciones (Bourdieu, 2009, p. 86).

En este caso, se habla del campo jurídico y de cómo sus agentes ponen en juego sus disposiciones y trayectorias para posicionarse dentro de este espacio. En palabras de Gilberto Giménez, en la teoría de Pierre Bourdieu las disposiciones son aquellas que los agentes poseen y ponen en juego para definir su rol dentro del campo, es decir, son la base para la constitución de ese espacio social. Los elementos que constituyen esta red de disposiciones son las trayectorias personales y capitales adquiridos a lo largo de la vida de los agentes (Giménez, 1997). Lo anterior ayuda a entender qué papel juegan los facilitadores en la resolución de conflictos penales; permite observar su acumulación de capitales, sus trayectorias y las disposiciones que se reactivan dentro del proceso de la Justicia Alternativa.

La información obtenida a partir de las entrevistas a facilitadores en el Centro de Justicia Alternativa arrojó que para ejercer esta actividad no es necesario contar con una trayectoria dentro del sistema de Justicia penal, es decir, los facilitadores pueden tener una carrera distinta a la del derecho. Por ejemplo, algunos de los facilitadores entrevistados tenían licenciatura en psicología, trabajo social, ciencias de la comunicación, sociología, etc. Este factor es de suma importancia porque, como hemos podido observar en anteriores investigaciones, los operadores conservan prácticas generadas en el sistema anterior (sistema inquisitivo). Los facilitadores, al no tener una formación y profesionalización jurídica, observan el proceso de administración de justicia desde otras perspectivas o enfoques para resolver

conflictos. Por lo tanto, para que los facilitadores puedan interactuar en el campo jurídico, no es necesario que posean una acumulación de capitales jurídicos. Dado que el uso de los mecanismos de resolución de conflictos tiene como finalidad no iniciar o suspender un proceso penal, no se requiere ser abogado para ser facilitador. Por el contrario, esta manera de resolver conflictos requiere de otros capitales y disposiciones que los agentes deben poseer para encaminar el diálogo entre las partes y que estas lleguen a un acuerdo reparatorio. En este sentido, la teoría relacional de Bourdieu permite observar qué tipo de habilidades y capitales son las que ponen en juego los facilitadores dentro del campo jurídico para lograr interactuar con la víctima y el imputado, y cómo estas tienen injerencia directa en la atención de casos que son denominados “no graves” para lograr un acuerdo reparatorio entre las partes de manera más ágil.

Es importante señalar que, durante la investigación, en todo momento se relacionaron los conceptos teóricos con la metodología de tal manera que ambos se complementaran y no se desarrollaran de forma separada. La metodología que se utilizó permite observar la percepción sobre la Justicia Alternativa y el posicionamiento que los agentes tienen en el campo jurídico. Se realizaron entrevistas semi-estructuradas a facilitadores del Centro de Justicia Alternativa con el objetivo de saber cómo observan el nuevo modelo de Justicia penal y la implementación de mecanismos de resolución de conflictos, y de que nos narren cuáles son las dificultades y aciertos que tuvieron para llevar a cabo la implementación de la Justicia Alternativa. Una vez realizadas las entrevistas, se comenzó el proceso de transcripción y codificación.

La codificación consiste en buscar una o varias palabras que recojan el sentido del fragmento de un texto, de tal manera que puedan construirse categorías analíticas para interpretar lo expuesto en un documento: “(...) codificar implica asignar una o más palabras clave a un segmento de

texto para permitir la identificación posterior de una declaración, mientras que la categorización implica una conceptualización más sistemática” (Kvale, 2014, p. 138). Usar esta técnica de investigación cualitativa permitió sistematizar el concepto de “*habitus*”, es decir, los entrevistados explicaron cuál ha sido su experiencia como facilitadores y qué herramientas y habilidades adquirieron para formar parte del Centro de Justicia Alternativa que está descentralizado de la fiscalía.

### III. Análisis de datos

La implementación de mecanismos alternos de resolución de conflictos pretende disminuir la carga de trabajo en la fiscalía e intenta disminuir la cultura punitiva que el sistema inquisitivo dejó. Esta tarea no es nada sencilla, pues no solo consiste en cambiar la mentalidad punitiva de los agentes que operaban el antiguo sistema, sino también la percepción que la sociedad tiene para hacer justicia. Este es uno de los principales obstáculos que los facilitadores observan sobre llevar a cabo dichos mecanismos; es necesario que la sociedad entienda y sea consciente de los beneficios que estos tienen para resolver un conflicto. El director del Centro de Justicia Alternativa menciona lo siguiente:

... para pertenecer a un centro de justicia alternativa, primero se tiene que estar bien sensibilizado, conocer los alcances que tienen estos mecanismos, tener plena confianza en la transformación de las personas que entran a un procedimiento y, sobre todo, yo diría estar enamorado de estos mecanismos, porque, si no los entendemos y no los conocemos, lamentablemente se transforman en lo que llaman por ahí algunos curiosos de los mecanismos, en situaciones de negociación económica o de negociaciones simples y llanas. Entonces lo que se hace aquí es una cuestión muy loable porque se maneja a las personas, en sentido de la transformación, de

un sentido de conflicto a un sentido de poder convivir y de mantener una armonía por lo menos entre ellos mismos (director, 2015).

Desde que se inició el proceso de establecer los mecanismos de solución de conflictos, se tenía la visión de incluir profesionales de diversas licenciaturas, no solo abogados, pues se trata de un proceso que tiene como objetivo la atención integral de la víctima y el imputado para lograr una solución al conflicto. El director del Centro en 2015 percibió que esta elección en el personal genera una apertura interdisciplinaria en la manera de resolver conflictos y de concebir la justicia:

Afortunadamente, en ese entonces el requisito era abierto a que fueran psicólogos, sociólogos, comunicólogos y abogados. Dentro de la capacitación, algo que nos ha quedado muy en claro y que es algo que nosotros estamos replicando en la actualidad, no se necesita una profesión definida. ¿Por qué? Porque lo que se tiene que hacer tiene que ver con características de personalidad, de ser humano (...). Para el tema de justicia restaurativa no es necesario ser abogado. Lo único que se requiere es conocer el concepto, saber cuáles son los procesos que son metodológicos y sobre todo los resultados, y no desanimarnos, porque muchas veces podemos tener un proceso y no llegar a un acuerdo, pero ya hubo una transformación, ya hubo una tolerancia entre las partes y eso permite que después entre ellos mismos se arreglen y después solamente nos comenten: “Gracias, porque me sirvió el espacio que nos dieron (...)” (director, 2015).

Si bien los facilitadores son una nueva figura en el sistema de Justicia penal, deben reunir habilidades específicas y diferentes a otros operadores jurídicos, como saber generar un diálogo de respeto entre la víctima y el imputado. La metodología en una reunión para lograr un acuerdo reparatorio se basa en la mediación, conciliación o junta restaurativa, que son distintos a una audiencia de juicio oral. La atención que reciben los involucrados en el conflicto por

parte de los facilitadores debe ser integral, ya que no solo se busca que a la víctima se le repare el daño, sino que también se sienta satisfecha con el acuerdo al que se llegue con el imputado, como lo expresa un entrevistado:

La aplicación de los mecanismos alternativos para solucionar estos conflictos... Creo que se da una atención integral. No es nada más desahogar el proceso y que la persona reciba una sanción. Y que el afectado diga: "Bueno, ya se me reparó el daño, me repararon mi vehículo y ya me voy". Vamos más allá en cuestión de cómo queda la persona (facilitador 2, 2015).

Una de las categorías que se construyó en el análisis de las entrevistas fue *capital extrajurídico*, la cual hace referencia a tener otro tipo de habilidades y herramientas además de las jurídicas. Estas son vitales para que se pueda desarrollar un mecanismo alterno de resolución de conflictos, y es por ello por lo que la capacitación de los operadores tiene que ser la adecuada:

Tener esa capacidad de escuchar, de entender a la persona y de, en algún momento dado, darle pues esas posibilidades de solución. Que ella misma de entrada (...) encuentre sus propias soluciones. Si definitivamente no hay esa respuesta, nosotros aportamos un poquito más (facilitador 2, 2015).

Como es posible observar en las narraciones, la función del facilitador es de un tercero neutral que no interviene de manera directa en la negociación de la solución del conflicto; esta función es parecida a la que tiene el juez durante las audiencias de juicio oral. En ambos casos, la neutralidad debe ser la base, debido a que en este nuevo sistema se busca la igualdad procesal entre las partes. Así lo señaló un facilitador:

... tratando de forma equitativa a las partes. A ambas partes se les escucha, nunca se les juzga por sus conductas, con absoluto respeto, siendo cordiales con ambos. Se les explica

detalladamente el proceso que se llevaría a cabo y pues finalmente propiciar ese diálogo en esas condiciones de neutralidad por parte del facilitador (facilitador 3, 2015).

Los facilitadores perciben que la función que realizan es importante para conseguir los objetivos del nuevo sistema de Justicia penal, principalmente, descongestionar la carga penal en la fiscalía y ofrecer opciones distintas al proceso jurídico. En este caso, los entrevistados subrayaron la importancia del trabajo conjunto con los demás operadores de justicia, en especial con los fiscales y jueces de control. Para ello se construyó la categoría de *relaciones de complementariedad*, que permite analizar la importancia del trabajo de cooperación entre agentes para desarrollar de manera correcta el sistema de Justicia penal. Un entrevistado lo describe de la siguiente manera:

Entonces hemos tenido apoyo de los jueces; a los ministerios públicos de manera coercitiva se les obliga a mandarnos asuntos y esto desde la ley. Empezamos a hacer también trabajos de difusión interna con los ministerios públicos y les explicamos: “Ya no pueden con tanto trabajo, ¡úsennos!, ¡utilícennos!”. Y así empezamos con un trabajo de coordinación y colaboración (director, 2015).

Ahora bien, esta relación de complementariedad se ha visto opacada por resistencias en la incorporación de las nuevas disposiciones del sistema de justicia. En esta lógica la categoría de *relaciones de antagonismo* permitió comprender estas resistencias que generan conflictos internos entre agentes. El director del Centro comenta al respecto:

Ha sido difícil; en marzo de este año se abroga lo que es la ley estatal y el código procesal penal estatal. Antes del 8 de marzo, trabajábamos con normatividad estatal y en ese sentido le permitía al Ministerio Público hacer acuerdos reparatorios o hacer conciliaciones. Entonces el Ministerio Público dice: “¿Para qué lo mando si lo puedo hacer yo?”; mal, o con intento de hacerlo, pero no daban los resultados esperados, entonces

siempre hubo un celo de la fiscalía. La primera figura que se nos viene a la mente a todos los ciudadanos es el Ministerio Público (director, 2015).

La percepción de los facilitadores con respecto a la implementación de la RCMP es positiva; entienden que llevar a cabo mecanismos alternos para resolver conflictos ayuda a que las personas se sientan atendidas, escuchadas y respetadas, y a que a la víctima se le repare el daño. Sin embargo, aún encuentran dificultades para incorporarse de manera integral al campo jurídico, principalmente por las resistencias y falta de cooperación de otros agentes.

#### **IV. Conclusiones**

La RCMP modificó el sistema de Justicia penal en el país; el cambio no se hace de manera automática, y es por ello por lo que es oportuno observar las prácticas de los operadores jurídicos, ya que son estos los responsables de impartir y procurar justicia desde sus instituciones de acuerdo con la Reforma.

El caso de la Justicia Alternativa vino a darle al proceso penal un respiro, debido a que, al canalizar determinados delitos hacia este organismo, se descongestiona el trabajo de la fiscalía. En el antiguo sistema, el desarrollo de los procesos penales era largo y tedioso para la víctima y el imputado; estos podían tardar años para llegar a una sentencia. En este sentido, los mecanismos de resolución de conflictos permiten agilizar el proceso para la reparación del daño a la víctima mediante una instancia que promueve el respeto, la tolerancia y la atención integral entre las partes.

Los facilitadores tienen la función de intervenir como operadores neutrales que ayudan a los involucrados en el conflicto a llegar a un acuerdo reparatorio. Esta nueva figura jurídica tiene que adquirir determinadas habilidades y capitales para llevar a cabo esta labor, y el hecho de que

en el Centro de Justicia Alternativa se acepten profesionales que no tengan una trayectoria jurídica abre las puertas para que otras disciplinas además del Derecho (Psicología, Sociología, Ciencia de la Comunicación, Trabajo Social) puedan aportar herramientas para la solución de conflictos; es importante señalar que esta diversidad en la formación profesional de los facilitadores es una característica en el estado de Morelos.

Los resultados de la investigación realizada permiten observar cómo se emplea la Justicia Alternativa, sus beneficios y sus dificultades. La principal dificultad que los entrevistados mencionaron es la difusión de los mecanismos de solución de conflictos y las resistencias internas para la aplicación de estos; ello refleja que la sociedad y algunos de los agentes no han incorporado esta alternativa para resolver conflictos. De esta manera, a la institución de la fiscalía le llegan casos que, si las personas estuvieran informadas del proceso de Justicia Alternativa, se podrían resolver en esta instancia.

La Justicia Alternativa es una forma diferente de resolver conflictos, reduce los tiempos procesales, y su principal pilar es la voluntad del ofendido y la persona que causó el daño. La Justicia Alternativa se apega a la idea general que plantea la RCMP al buscar un sistema de justicia que sea más humano, que escuche a la víctima y al imputado; ahora, estos son partícipes del proceso penal, y con las salidas alternas también son parte de la solución del conflicto. Además, se pretende cambiar la cultura punitiva que imperaba en el antiguo sistema.

Por lo anterior, poner atención en las prácticas que realizan los facilitadores contribuye a analizar desde esa perspectiva cómo es posible llegar a un acuerdo para solucionar una controversia sin tener que iniciar un proceso penal, buscando generar un ambiente de tolerancia y respeto y cambiar la concepción de castigo y justicia en la sociedad por la de reparación del daño a la víctima y la reintegración a la sociedad del imputado.

## **Bibliografía**

- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bourdieu, P. (2009). *Sentido práctico*. México: Siglo XXI Editores.
- Giménez, G. (1997). *La sociología de Pierre Bourdieu*. México: IIS-UNAM.
- Kvale, S. (2014). *Las entrevistas en investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.



# La participación ciudadana en la justicia penal en Argentina como medio para legitimar la justicia

MARÍA LORENA GIAQUINTA

## Resumen

Una de las instituciones más cuestionadas en Argentina, luego de la crisis política, social y económica del año 2001, fue la Justicia. Ello se vio reflejado en los altos niveles de desconfianza, los cuales llegaron al 90,40 % en el 2002. A partir del año 2004, la idea del juicio con jurados se extendió en todo el país, y la pionera en su implementación fue la provincia de Córdoba, la única con el sistema acusatorio pleno vigente. Luego de 10 años de su uso en Córdoba, otras provincias, como Buenos Aires y Neuquén, modificaron su legislación procesal para implementarlo. El presente trabajo explorará las distintas razones esgrimidas en los proyectos de ley presentados con miras a instaurar el sistema de juicio por jurados a nivel nacional, de forma tal de intentar precisar cuáles son los objetivos políticos que se espera alcanzar con la reforma, y cotejarlos con los datos resultantes de la experiencia cordobesa, procurando establecer cuán realizable es la expectativa creada respecto de la participación legal en la Justicia penal.

## Palabras clave

Jurados; legitimidad; Justicia.

## I. Introducción

El juicio con jurados en Argentina es una promesa incorporada en la Carta Magna por parte del Congreso General Constituyente de 1853/60<sup>1</sup>, que correspondió a una aspiración democratizadora del poder judicial, corolario del orden republicano dispuesto<sup>2</sup>. Es decir, el Jurado en la República Argentina era parte del diagrama político que a nivel nacional aún no logra concretarse<sup>3</sup>.

En los últimos años, el tema de la participación lega ha sido motivo de atención en varias partes del mundo, y ello se ha visto reflejado en la incorporación de ciudadanos comunes en la administración de Justicia penal a través de la regulación del juicio por jurados. Como ejemplo de ello, encontramos que tanto España, Rusia, Japón, Venezuela, Bolivia y Croacia, entre otros, introdujeron el juicio por jurados en sus procesos penales.

Argentina no fue la excepción, ya que, en el último tiempo, la institución del juicio por jurado tuvo un nuevo impulso legislativo, lo que se vio reflejado en los numerosos proyectos presentados a nivel nacional y su implementación en otras provincias argentinas, como Neuquén (2014), Buenos Aires (2015) y Río Negro (2018). Además, está previsto en la Constitución de la provincia de Corrientes y en

---

1 Sancionada por el Congreso General Constituyente en mayo de 1853, reformada por la Convención Nacional *ad hoc* el 25 de septiembre de 1860.

2 En este sentido, es interesante observar que se menciona el juicio con jurados tres veces.

3 Durante el último mandato de Cristina Kirchner, se sancionó por ley 27.063 un nuevo Código Procesal Penal de la Nación (aprobado el 04/12/1914). Este código preveía la oralidad íntegra en todo el proceso penal, dando paso a la posibilidad de la intervención de jurados populares, e incluso lo tenía previsto en su art. 249. No obstante, la misma norma remitía a una ley que lo reglamentase, es decir, la norma remitía a una ley que no estaba promulgada. Sin embargo, con el cambio de Gobierno, asumida la presidencia el Ing. Mauricio Macri, el código fue íntegramente derogado por el Decreto de Necesidad y Urgencia n.º 257/2015; en la actualidad, no hay proyectos parlamentarios para su nueva sanción, aunque es uno de los objetivos del proyecto "Justicia 2020".

el Código Procesal Penal de Chubut, y cuenta con proyectos legislativos en La Rioja, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Santa Fe y Chaco.

Este renovado interés por la participación lega en la justicia coincidió con la crisis política, social y económica que atravesó el país en el año 2001 y que afectó profundamente a la Justicia, lo que derivó en los altos niveles de desconfianza, los cuales llegaron al 90,40 % en el 2002.

Luego de que el presidente electo renunciara, el gobierno de transición, elegido por el Congreso, se concentró en estabilizar la economía dejando los cambios estructurales pendientes, a fin de que los asumiera quien resultara victorioso en las elecciones, que ya habían sido convocadas. Luego de las elecciones presidenciales de abril de 2003, Néstor Kirchner, quien había perdido en primera vuelta y no obstante resultó presidente por la renuncia a la segunda vuelta de Carlos Saúl Menem, debió encarar varias reformas, entre ellas la judicial, la cual inició con la Corte Suprema de la Justicia de la Nación<sup>4</sup> y continuó con la presentación del Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004/2007, que contemplaba al juicio con jurados, cuya finalidad era “acercar a la población una administración de Justicia que aquella percibe como lejana, oscura e ineficiente”.

En este contexto, la pregunta es cuál era la necesidad política de un cambio procesal para la incorporación de jurados legos en la administración de justicia, cuando la tradición jurídica del país le había dado la espalda por más de un siglo.

Una posible respuesta surge de los defensores juradistas, quienes sostienen que el fundamento político de la institución del Jurado puede vincularse a la idea de la democracia participativa, que permite al ciudadano común darle voz a la opinión pública en las salas de audiencia durante el proceso penal. Esto construye confianza en el sistema de Justicia penal, y como consecuencia de este sentimiento, se

---

4 Para mayores precisiones sobre este punto, ver <https://bit.ly/1TNZPSo>.

incrementa la legitimidad del resultado del proceso, basado en el veredicto del Jurado, tanto a los ojos del acusado<sup>5</sup>, como de la opinión pública.

En este sentido, como bien señala Pásara (2004) en su análisis sobre reformas del sistema de justicia en Latinoamérica, “el desencuentro entre las necesidades sociales de justicia y el aparato destinado a administrarla acaso sean la mayor fuente de insatisfacción ciudadana en este tema” (Pásara, 2004, p. 2).

El presente trabajo se realiza en el marco de un proyecto de investigación que se encuentra en curso, y analiza el impacto del juicio por jurados en la provincia de Córdoba. En particular, la próxima sección analizará cuáles fueron las consecuencias jurídicas y sociales de la incorporación de ciudadanos comunes en la Justicia penal –principalmente en la provincia de Córdoba, donde ya lleva doce años en vigencia– a partir de datos estadísticos y entrevistas tanto a jurados como a los distintos operadores, para luego hacer un repaso de los datos que surgen a consecuencia de la reciente incorporación de los jurados en las provincias de Buenos Aires y Neuquén.

## II. Antecedentes

La provincia de Córdoba fue pionera en la República Argentina en la implementación del juicio con jurados, y más allá de las dificultades que significó instalar este sistema en todo el territorio provincial y la gradualidad que debió imprimirse para que no se convirtiera solo en una expresión de deseos del legislador, hoy puede afirmarse que permitió concretar efectivamente el sistema acusatorio que tanto los juristas que intervinieron en el anteproyecto,

---

<sup>5</sup> La decisión sobre el destino del acusado queda encomendada a los “pares” de este en lugar de a un juez profesional, cuya capacidad de comprensión del entorno del que procede el acusado puede ser ciertamente limitada.

como los legisladores que con posterioridad discutieron el proyecto tenían en mente en 1991 al sancionar el nuevo Código de Procedimientos de la provincia de Córdoba.

Con el nuevo Código Procesal Penal, la provincia de Córdoba instauró el sistema acusatorio de forma progresiva en todo su territorio. Una vez instalado este modelo de organización judicial en 1998, se reglamentó el juicio con jurados<sup>6</sup> de tipo “escabino”, es decir, de tribunal mixto, inspirado por el modelo alemán (Schoffen), donde la sentencia se elabora conjuntamente por jurados y jueces profesionales, garantizando que en la mayoría siempre haya un juez técnico a los fines de la fundamentación de la sentencia. Además, este sistema tiene una competencia limitada a delitos con el máximo de la escala penal prevista, o los delitos contenidos en la acusación fuera de quince años de pena privativa de la libertad o superior. La integración del tribunal con jurados legos es a instancia del ministerio público, del querellante o del imputado.

Esta incorporación fue novedosa en Argentina, y, aunque no significaba un cambio radical en la administración de justicia, la experiencia resultó limitada, ya que en cinco años solo se realizaron 35 juicios con jurados en toda la provincia.

### III. Contexto social y reforma judicial

Como señala Alberto Binder, la discusión moderna sobre jurados nace de una profunda crítica a la justicia profesional. Es decir, frente a una crisis de legitimidad de las instituciones judiciales, la participación ciudadana en el proceso penal era vista como un medio que permitiría restaurar el sentimiento de confianza en el sistema de Justicia.

---

<sup>6</sup> Ley Provincial 9122/98. Incorpora el art. 369 al C.P.P.Cba.

En este contexto, el proceso de reformas judiciales puede ser leído no solo como un intento de adaptar la administración de justicia a las nuevas condiciones políticas generadas por el proceso de democratización, sino también como un esfuerzo para recuperar el prestigio perdido por los jueces. La inclusión de mecanismos de participación popular en las decisiones judiciales –introducida en Córdoba en el 2005– aparecía como una herramienta especialmente útil para la legitimación del poder judicial.

Durante el debate, bajo la mirada atenta de Carlos Blumberg<sup>7</sup>, quien se encontraba en el recinto y apoyaba la iniciativa<sup>8</sup>, se articularon argumentos similares a los dados a nivel nacional, esto es, dar más participación al pueblo en los actos de gobierno, pero esencialmente se hizo hincapié en cómo contribuiría este modelo a la reconstrucción del prestigio del Poder Judicial.

Finalmente, se sancionó la ley 9.182, se elevó a ocho el número de legos, con cuatro suplentes, y se estableció como competencia<sup>9</sup> obligatoria para casos de homicidio agravado (art. 80 CP), delitos contra la integridad sexual de la que resultare la muerte de la persona ofendida (art. 124 CP), secuestro extorsivo seguido de muerte (art. 142, bis, in fine CP), homicidio con motivo y ocasión de tortura (art. 144, tercero inc. 2° CP) y homicidio con motivo y ocasión de robo (art. 165 CP), además de los delitos comprendidos en el fuero penal económico y anticorrupción administrativa

---

<sup>7</sup> Con su presencia, y conforme a la ideología de sus petitorios, era posible suponer que había una idea subyacente detrás de la reforma, relacionada al endurecimiento de las penas.

<sup>8</sup> Para un análisis en profundidad del contexto de surgimiento de la ley, ver María Inés Bergoglio, "El contexto de surgimiento de la ley". En *Subiendo al estrado. La experiencia cordobesa del juicio por jurado*. Córdoba: Advocatus, pp. 25-35. En la misma compilación, el artículo de María Isabel Urquiza "El juicio por jurados y la problemática de su legitimación", pp. 157-171, donde revisa los debates parlamentarios de la ley.

<sup>9</sup> Art. 2 de la ley 9.182.

(art. 7 de la ley 9.181). La ley asegura con esta composición que los ciudadanos sean mayoría y que puedan imponer su voluntad frente a los jueces técnicos<sup>10</sup>.

Esto provocó una fuerte resistencia entre los magistrados, quienes se movilizaron incluso antes de su sanción y, por medio de la Asociación de Magistrados, presentaron una nota a los legisladores (firmada por 25 de los 57 jueces) manifestando su desaprobación<sup>11</sup>.

Posteriormente, una vez reglamentada, los camaristas comenzaron a plantear de oficio la inconstitucionalidad de la ley 9.182<sup>12</sup>; esto obligó al Tribunal Superior de Justicia de la Provincia a rechazar dichas objeciones y conminar a su realización, lo que finalmente ocurrió en octubre de 2006<sup>13</sup>.

Esta resistencia de los jueces fue advertida por Julio Maier, quien consideró que la figura del juicio por jurados implica muchas transformaciones institucionales; “una de ellas es clara y primigenia: los jueces abogados solo conservan el poder de policía sobre el procedimiento, pero no ejercen el poder de decisión penal, que recae en ciudadanos de a pie” (Maier, 2013, p. 2).

En este sentido, el juicio por jurados tuvo dos fuertes opositores de miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en ese momento: por un lado, Eugenio Zaffaroni, quien afirmó: “Nadie crea que el jurado hace más rápidos los juicios, por el contrario, es más complicado reunirlo y es más caro”; y, por el otro, Carmen Argibay, quien consideró que no era momento de tener juicios por jurados en nuestro país, aduciendo falta de preparación de los ciudadanos, afirmó que creía difícil que la ciudadanía colaborara en la repartición de justicia, y destacó como otro punto complicado tener al jurado aislado para que no recibiera presiones ni comentarios. “Hay que tenerlos en un hotel y

---

<sup>10</sup> En la práctica esto sucedió dos veces: Causa Díaz (2006) y Ortega (2011).

<sup>11</sup> Bergoglio, *ibíd.*

<sup>12</sup> En total fueron once los planteos.

<sup>13</sup> AI “Navarro”, S. n.º 124 del 12/10/06.

eso cuesta plata (...) Es muy caro”. Además, advirtió: “Hay que seleccionar jurados que no tengan prejuicios, otra falla de educación es que poca gente entiende el principio de inocencia”. Sostuvo también que es “muy difícil escuchar jurados no contaminados por los medios”. Su temor era que se produjeran linchamientos y “sentencias espantosas”. “En este momento nuestra sociedad no es confiable para respetar las garantías constitucionales”, insistió la jueza<sup>14</sup>.

#### **IV. La reconstrucción de la imagen de justicia desde el estrado**

La experiencia en la provincia de Córdoba en principio confirmaría las afirmaciones de que con el jurado mejora la imagen de justicia, al menos respecto de quienes participaron efectivamente como jurados.

Una muestra realizada sobre la totalidad de los participantes como jurados en el periodo de 2005-2015 revela que, al preguntarles cuál era su imagen previa sobre la Justicia penal y los funcionarios judiciales, expresaban una opinión entre buena (43,3 %) y regular (39,7 %) de la Justicia penal y de los funcionarios judiciales (buena: 46,2 %; regular: 33,6 %). Pero, con posterioridad a su participación, esta percepción mejoró sustancialmente, dado que opinaron que el funcionamiento de la Justicia penal era muy bueno (49,5 %), bueno (25,2 %) o excelente (19,9 %), y que calificaron el funcionamiento de la justicia penal como muy buena (49,5 %) o excelente (19,9 %) y al desempeño de los funcionarios judiciales como muy bueno (72,4 %)<sup>15</sup>.

Es decir, la imagen de justicia mejoró, así como la imagen de los funcionarios judiciales, lo que colaboró a incrementar el interés respecto al funcionamiento de la Justicia

<sup>14</sup> XV Encuentro Nacional de Jueces de Cámara de Tribunales Orales Federales y Nacionales.

<sup>15</sup> Ver <https://bit.ly/30ytysO>.

penal. En este sentido, Tyler afirma que la legitimidad de los agentes públicos se vincula con la “justicia procedimental” de su comportamiento y se caracteriza por tres elementos: que las personas que intervienen son parte activa en la toma de decisión, ya sea porque fueron escuchadas o porque pudieron desarrollar sus argumentos; que las reglas no se aplicaban mecánicamente, sino que se atendía a las particularidad del caso; y, finalmente, que aprecian el carácter imparcial de quienes deciden.

Esta producción de legitimidad es corroborada a partir de los datos arrojados por la encuesta; vemos que, ante la pregunta “¿Cómo se sintió cuando llegó al Tribunal frente al recibimiento dispensado por sus miembros?”, el 98,17 % de las personas encuestadas expresaron que se sintieron muy bien o bien cuando llegaron a Tribunales. Respecto a la experiencia, la mayoría de los jurados expresaron que fue muy positiva (70,63 %) o positiva (27,18 %), mientras que para el 1,3 % fue regular, para el 0,1 % fue mala, y el 0,7 % no expresaron su opinión al respecto. El 97,3 % de los encuestados opinaron que el trato de los miembros del Tribunal fue muy bueno (80,1 %) y bueno (17,02 %). Ante la pregunta “Durante la deliberación, ¿pudo exponer sus propias conclusiones?”, el 83,1 % de los jurados expresaron que sí pudieron exponer sus propias conclusiones durante el desarrollo de la deliberación. Luego se realizó la pregunta “¿Siente que contribuyó con su aporte a la solución del caso?”, a la que el 60,77 % de los encuestados respondieron que sentían que sí contribuyeron con su aporte a la solución del caso en el que se desempeñaron como jurados populares.

En relación con el segundo elemento, esto es, que las reglas no son aplicadas mecánicamente, el 77,02 % de los jurados encuestados consideró que el sistema de juzgamiento por medio de jurados populares ofrece suficientes garantías a las partes, y el 94,6 % consideró al funcionamiento de la Justicia penal como positivo.

Respecto a cómo repercute esto en la población general, Bergoglio indica:

Las encuestas de opinión recogidas entre los ciudadanos comunes tras seis años de aplicación de los tribunales mixtos revelan una mejora de la confianza en la Justicia, pequeña pero estadísticamente significativa (...). Cabe esperar que la experiencia de juicio por jurados mejore significativamente la legitimación del Poder Judicial (Bergoglio, 2012).

## **V. Los sistemas de jurados elegidos. Justificación. Análisis comparativo respecto a los resultados**

### **En Buenos Aires**

Estos datos tan abrumadores que encontramos en la provincia de Córdoba se replican de alguna forma en la Provincia de Buenos Aires, si bien la experiencia es incipiente, ya que inició en el 2015. Según el informe realizado por el Ministerio de Justicia de dicha provincia, surge de las encuestas de opiniones que el juicio por jurados mejora la imagen sobre la Justicia penal.

Al cabo del juicio, el 90,5 % de los jurados manifestó que mejoró –mucho o algo– su imagen sobre la Justicia. La opción relativa a si había empeorado la imagen previa recibió un 0,55 %. Esto es confirmado con el dato de que quienes participaron como jurados en su gran mayoría quieren volver a serlo. Así lo sostuvo el 71,91 % de los entrevistados. El dato contrasta con la reacción al ser notificados por primera vez, con porcentajes de entre el 40 y 60 % de sentimiento de preocupación o rechazo. Quienes fueron jurado calificaron la experiencia como buena o muy buena. El 95,5 % dijo que la experiencia fue positiva (66,3 % muy buena, 30,7 % buena). Un 1,76 % la calificó de regular y un 0,38 % de muy mala.

### **En Neuquén**

Entre los principales datos obtenidos, se destaca:

- El 89 % de los jurados dijo conocer poco o nada del sistema de jurados al momento de recibir la convocatoria.
- La mayoría de los jurados (72 %) dijo que su audiencia fue ampliamente efectiva para lograr un jurado imparcial.
- La enorme mayoría de los jurados manifestaron no haber tenido problemas para comprender la prueba, el testimonio de los testigos, a los abogados de las partes y a los jueces, al tiempo que reconocieron, en un 95 %, que las instrucciones de los jueces fueron útiles. Solo una minoría de los jurados (20 %) manifestaron que tuvieron dificultades para comprender la prueba.
- Todos los jurados dijeron haber participado en la deliberación, y la gran mayoría manifestó haberlo hecho de un modo sustancial.
- Hombres y mujeres expresaron los mismos niveles de participación en la deliberación.
- El 85 % de los jurados dijeron que estuvieron bastante o muy satisfechos con los resultados de la deliberación.
- El 89 % de los jurados dijeron que la experiencia resultó “más favorable” o “mucho más favorable” respecto de sus expectativas iniciales.
- Al final de la deliberación, la mayoría (87 %) dijo que no se sintió frustrada con la experiencia, sino que, por contrario, se sintió orgullosa de servir como jurado (84 %).
- Un 87 % de los jurados dijeron que, luego de la experiencia, sus opiniones sobre el sistema de jurados cambiaron favorablemente y un 73% lo dijo con respecto a los tribunales.
- Un 78 % de los jurados respondió que recomendaría la experiencia a otros ciudadanos.
- Todos los jueces manifestaron tener una opinión positiva del sistema de jurados y la mayoría se manifestó satisfecha con el veredicto adoptado por el jurado.

- Los diez jueces encuestados llegaron a la conclusión de que el jurado entendió bien o muy bien la ley aplicable al caso, y la gran mayoría también opinó que el jurado comprendió bien la prueba.

## VI. Conclusiones

A partir de los datos enunciados, es posible afirmar que las reformas introducidas al sistema judicial argentino en las diferentes provincias, en un claro contexto de crisis de legitimidad, apuntaban a mejorar la imagen de la Justicia a partir de la incorporación de ciudadanos comunes en la Justicia penal, a partir de la interacción entre jueces legos y magistrados, lo cual tiene un impacto positivo sobre el prestigio de los jueces (Tocqueville, 2001; e.o. 1840) aportando a la legitimación del poder judicial, como lo evidencian los resultados de las encuestas.

Para Córdoba, fue un instrumento útil ante la opinión pública, siendo uno de los propósitos centrales de los legisladores, pero también cumple una función de control, en cuanto que la presencia de legos en la justicia representa un mecanismo al desempeño de los jueces a la hora de tomar decisiones, ya que jueces y jurados deliberan en conjunto. Esto confluye con otro efecto esperado: la función educativa, es decir, cómo la socialización en los procedimientos jurídicos, el respeto por la legalidad y las garantías permite acercar a los ciudadanos en la comprensión del sistema judicial (entender por ejemplo la cuestión de los tiempos del proceso que se manejan) avalando, en última instancia, su funcionamiento. Esto permite que la cultura jurídica interna modele la externa a partir de esta función pedagógica.

Finalmente, podemos observar que, a pesar de que los modelos de jurados elegidos tanto por la Provincia de Buenos Aires, como por la de Neuquén son distintos al de Córdoba, los resultados respecto a cómo mejorar la imagen de Justicia a partir de la intervención como jurados populares se replica en

ambas, lo que nos permite suponer que la legitimación comienza a partir de reducir la distancia que existe en las sociedades occidentales modernas entre el derecho y las costumbres presentes en una sociedad determinada. Al llevar todas sus experiencias acumuladas, los jurados pueden efectuar una interpretación de hechos y del derecho que acerque a la ley penal al mundo de la cultura jurídica externa.

## Bibliografía

- Bergoglio, M. I. (ed.) (2010). *Subiendo al estrado. La experiencia cordobesa del juicio por jurado*, pp. 25-35. Córdoba: Advocatus.
- Binder, A. *Revista Derecho Penal*, año I, n° 3, p. 61.
- De Tocqueville, Alexis (2001; e.o. 1840). *La democracia en América*, pp. 133-140. Barcelona: Ed. Folio.
- Pásara, L. (2004). "Lecciones, ¿aprendidas o por aprender?". En *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*. México: Ed. Universidad Autónoma de México.
- Rosanvallon, P. (2009). *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad*, pp. 247-268. Buenos Aires: Ed. Manantial.
- Urquiza, M. I. (2010). "El juicio por jurados y la problemática de su legitimación". En M. I. Bergoglio (ed.). *Subiendo al estrado. La experiencia cordobesa del juicio por jurado*, pp. 157-171. Córdoba: Advocatus.
- Vilanova, J. L. (2004). "Juicio por jurados y construcción de ciudadanía: Relaciones entre procedimiento y democratización". Actas del V Congreso Nacional de Sociología Jurídica, La Pampa, pp. 463-473.
- Zaffaroni, E. (12/11/2006). "El juicio por jurados no funciona". *Página/12*. Buenos Aires. Disponible en: <<https://bit.ly/2ZlRvHj>>.



# A mediação comunitária numa perspectiva comparada: Cuba/Brasil

MIREL LEGRÁ FLEITAS Y DELTON RICARDO SOARES MEIRELLES

## Resumo

Busca-se apresentar a mediação como alternativa à resolução de conflitos, por meio de análise sob contraste das práticas da mediação comunitária em Cuba e no Brasil. Ao buscar compreender os seus conflitos sem a intervenção do Judiciário, a comunidade torna-se menos dependente do assistencialismo estatal, aumenta sua coesão interna e promove o empoderamento de seus membros, pela noção de que eles mesmos podem administrar seus próprios conflitos. No Brasil, a Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça e, recentemente, Código de Processo Civil e a Lei de Mediação, pretendem estimular o emprego da mediação no âmbito dos Tribunais. Todavia, estudos empíricos realizados por pesquisadores de nosso Observatório evidenciaram que a mediação realizada nos espaços judiciais, geralmente como uma etapa processual, apresenta como dificuldade que os litigantes não percebem a distinção entre o processo e a mediação, por isso se torna mais uma formalidade a cumprir, do que uma forma diferenciada, não adversarial, de tratamento do conflito. Neste país, a história da mediação comunitária nesses novos moldes ainda é recente, a despeito de começar a surgir iniciativas por parte de organizações comunitárias e também por parte dos tribunais para a implementação de meios de resolução alternativa de disputa de âmbito comunitário. Em Cuba, por sua vez, relatamos que não existe ainda a Lei de Mediação, mas existem três Centros Comunitários onde se faz mediação, onde

qualquer um pode solicitar o atendimento do seu conflito familiar ou de vizinho, sem ter previamente que acudir ao Judiciário, pois essa mediação é realizada em espaços extrajudiciais, como opções distintas no campo da resolução de conflitos. O trabalho diz respeito ao contraste observado entre esses dois modelos de administração de conflitos, que ora se aproximam e ora se afastam. Lança-se um olhar sobre a necessidade de, no atual momento de crise de legitimidade e gestão da Justiça no Brasil (como consequência também da própria crise atual do Estado), pensar em métodos mais humanísticos que garantam, com mais qualidade, a obtenção da Justiça, assim como investigar o atual processo de implementação do instituto em Cuba, no sentido de dar força executiva jurídica aos acordos obtidos pelas partes na mediação que tem efeito nos Centros Comunitários.

#### **Palavras chave**

Mediação comunitária; Administração de conflitos; Comparativo Brasil/Cuba.

## **I. Introdução**

O histórico mundial de preocupação com a morosidade dos processos judiciais fez com que diversas cortes e tratados internacionais se propusessem a buscar uma solução para esse problema. A título de exemplo temos a Convenção Europeia para Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, ocorrida em 1950, e o Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana dos Direitos Humanos), ocorrido em 1969, que trazia a importante decisão de que todas as pessoas têm o direito de serem ouvidas em um tempo razoável.

Nesse sentido, como primeira análise, deve-se colocar que o fenômeno da mediação não é algo novo. O fato é que a mediação existe desde que ocorre a intervenção de

terceiros no conflito de outros. Sendo que, claramente, nos primórdios da vida humana a mediação não tinha toda a complexidade que carrega nos dias de hoje. O uso da mediação remonta aos tempos bíblicos, quando já era prática das antigas comunidades judaicas, e que posteriormente se difundiu entre diversas culturas. E nos últimos anos a mediação se espalhou pelo globo de maneira mais generalizada, tornando-se um meio consagrado de alternativa aos litígios judiciais. (Moore, 1998)

A história da mediação no Brasil tem seu início com o Projeto de Lei nº 4.827/98, aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça no ano de 2002 e enviado ao Senado Federal, passando a ser conhecido como PLC 94. Tal projeto tem como principal característica a institucionalização de um procedimento não obrigatório que pode ser instaurado antes ou no curso do processo judicial, podendo o juiz tentar convencer as partes a usarem a mediação extrajudicial para a resolução de conflitos. E o acordo alcançado por meio da mediação, mesmo que extrajudicial, deveria ser homologado pelo juiz.

A lei foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, juntamente com a lei de arbitragem, no dia 26 de junho de 2015 e entrando em vigor 180 dias após sua publicação ocorrida no dia 29 de junho de 2015. A partir daí, recebeu o número 13.140, de 2015 e ficou conhecida como “Lei de Mediação”.

No campo do Direito de família em Cuba, há poucos estudos sobre a mediação, e menos ainda sobre a mediação familiar, por ser um assunto novo, de modo que o estudo desta instituição torna-se mais interessante, compreendendo alguma pesquisa sobre mediação, incluindo o Meio de Resolução Alternativa de Litígios, como é o caso do Dr. Armando Castanedo Abay em seu livro “Mediação, gestão e resolução de conflitos”. Devido a isso, nos últimos anos, podemos ver um movimento em direção ao estudo deste meio alternativo de resolução de litígios.

Até agora, o problema dos conflitos ventilado em questões de família nos juizados em Cuba, são tratados através dos mecanismos estabelecidos para os processos cíveis, em que não é possível a aplicação de certos princípios próprios do processo de família. Juizes de família, portanto, utilizam suas ferramentas de trabalho que não são características dos processos de família, porque, apesar de a Lei de Processos Civis conter algumas disposições que permitem ao juiz executar uma tarefa de gestão no sentido de mediação, isso não é expressamente estabelecido.

No decorrer dos últimos anos o estudo sobre a matéria tem melhorado a partir da experiência que há alguns anos já tinham as Casas de Orientação na mulher e na família, onde de facto se estava fazendo mediação comunitária, mas sem usar o nome de mediação, o que poderia ser considerada como a referência mais direta neste sentido. Porém, o tema ainda é desconhecido pela sociedade cubana por causa de sua pouca publicidade.

No final, no Direito de Família em Cuba, deve-se notar que não se pode falar da existência de uma mediação como mecanismo de garantia e resolução de conflitos diferente ou de forma paralela ao Judiciário.

O texto que se segue consiste num estudo dos contrastes de duas experiências distintas no campo da mediação de conflitos, tal como se apresenta nos ordenamentos contemporâneos de Cuba e Brasil; quais sejam: a mediação, administração ou resolução<sup>1</sup> dos conflitos da família em Cuba, que começa nas comunidades,

---

<sup>1</sup> A sua determinação vai depender da concepção que o leitor tenha desses três conceitos, pois ao nosso entender não existe uma mediação, mas sim incontáveis formas de mediar. A mediação para nós é uma oportunidade de exercitar outra abordagem dos conflitos, alternativa e sustentável, que não pode ser limitada a uma prática padronizada ou a um instituto processual. O apoderamento pelo Judiciário da mediação coloca limites na amplitude que esta poderia alcançar com suas práticas para o estabelecimento de relações de cooperação, favorecendo um

independente do Judiciário, e que agora surge como política pública judiciária ainda pendente de regulamentação; e a mediação que vem sendo aplicada nos Centros de Mediação do Tribunal de Justiça do Estado do Rio (TJERJ – Brasil).

Assim, vale ressaltar, de início, para melhor compreensão do tema específico a ser abordado, e a fim de dirimir equívocos ou distorções, que o trabalho não é de etnografia e não é de Direito Comparado; pretendemos traçar um breve estudo comparado entre o instituto da mediação, tal como delineado na prática de Cuba e a legislação do Brasil. A escolha desses países se deu em razão da constatação prévia de que apresentam diretrizes fundamentais diversificadas quanto ao sistema legal adotado, o que tornará mais interessante a análise comparativa a ser executada.

A escolha do tema teve presente toda essa conjuntura e atualidade, e tínhamos a convicção de que a pesquisa poderia contribuir para a consolidação institucional da mediação em ambos os países.

Sendo assim, trabalharemos a ideia de que a mediação feita em Cuba é diferente na sua essência, das práticas de mediação no Brasil, justamente por ter como local de trabalho a própria comunidade, onde vários valores envolvem um sistema de vida, para logo depois demonstrar sua efetividade junto a práticas de políticas públicas, assim como os principais pontos de similitude ou dissensão entre a prática deste instituto nos países objeto da pesquisa e dessa forma poder chegar a conclusões a respeito. Para isso o nosso objeto de estudo vai ser a regulamentação da mediação nos conflitos de família nos sistemas jurídicos de Cuba e Brasil.

---

diálogo eficaz e sustentável entre indivíduos em conflito. Não se fala da impossibilidade do Judiciário de utilizar essa prática como tratativa dos conflitos a ele demandados; pelo contrário.

## II. Base teórica/base conceitual

A mediação familiar representa um eficaz meio consensual de composição de conflitos (familiares), em que o mediador – terceiro imparcial escolhido ou aceito pelas partes para estruturação do diálogo – auxilia os mediados na consecução de um acordo que seja reciprocamente satisfatório para ambos, viabilizando com isso a comunicação e responsabilizando-os pela formação de uma nova relação baseada na compreensão mútua.

Na visão de Águida Arruda Barbosa (Barbosa, 2003), a mediação familiar pode ser definida como:

... um acompanhamento das partes na gestão de seus conflitos, para que tomem uma decisão rápida, ponderada, eficaz, com soluções satisfatórias no interesse da criança, mas, antes, no interesse do homem e da mulher que se responsabilizam pelos variados papéis que lhe são atribuídos, inclusive de pai e mãe.

Importante enaltecer que a mediação busca cultivar o sentido positivo do conflito, entendendo este como algo natural das relações humanas que, quando bem estruturado, torna-se capaz de propiciar o amadurecimento e o progressivo desenvolvimento das relações familiares. A partir do procedimento da mediação, os indivíduos passam a entender o conflito como “algo necessário para o reconhecimento de suas diferenças e para o encontro de novos caminhos que viabilizem uma boa administração das controvérsias”. (Sales, 2017)

É por meio da mediação familiar que as partes encontram o espaço propício para o desenvolvimento da escuta e da elaboração do diálogo fundado na compreensão e na paciência para com o outro, no sentido de promoverem um ganho mútuo a partir de concessões feitas por ambos, pois assim as partes, num face a face, sem outra testemunha, poderão verbalizar o conflito e assim tomar consciência de

seu mecanismo e do que está em jogo, pois incentiva as próprias partes envolvidas no conflito a discutirem sobre seus problemas de maneira pacífica. Cria assim, com o auxílio do mediador, um espaço apropriado para a formação do diálogo funcional, na medida em que afasta o sentimento adversarial. Além disso, é um importante instrumento capaz de proporcionar aos mediados a oportunidade de reverem suas posições dentro do conflito, permitindo que esclareçam certas situações fruto de verdadeiros mal-entendidos e evita que rupturas desnecessárias aconteçam. Segundo Andrei Koerner: (Koerner, 2002)

... as principais vantagens da mediação resultam do princípio de que as pessoas são capazes de decidir sobre suas vidas. Por isso, as partes podem ficar satisfeitas com a justiça do acordo, o casal trabalha para benefícios mútuos, cresce sua autoestima como resultado da sua habilidade de tomar decisões responsáveis, há menos possibilidades de conflitos futuros, os gastos são menores, os traumas das crianças são menores e as partes podem controlar melhor o tempo do processo.

Importante frisar que a mediação não visa à consecução de um acordo favorável a que as partes se entendam no sentido de retomarem o relacionamento, pois mesmo que elas optem pelo rompimento da relação, permanecerão vínculos de amizade e respeito, resultados de uma dissolução bem-sucedida.

Vale observar que os meios alternativos (à jurisdição) para solução de litígios, como a arbitragem (heterocompositivo), a conciliação e a negociação (autocompositivos), reunidos por Cappelletti e Garth na chamada terceira “onda renovatória” do acesso à justiça, revelam sua “alternatividade” com relação ao sujeito investido de legitimidade para “resolver” (ainda que com a intervenção de um terceiro), seja através da decisão arbitral, seja através do acordo, o que nomeiam como conflito e, em todos os casos, é reconhecido de forma negativa como “problema”.

A mediação diferencia-se destas práticas, de saída, por possibilitar uma alternativa efetiva de abordagem dos conflitos, que se diferenciam dos litígios por serem subjacentes a eles. Um conflito não abordado pode dar ensejo a inúmeros litígios e a infundáveis demandas por resolução. Por isso, naturalmente, os objetivos e efeitos da prática de mediação em nada se assemelham aos resultados buscados por outros métodos autocompositivos, que visam consenso em um litígio.

Lembremos que a Mediação quer ultrapassar o modelo perde/ganha, típico das disputas, e vem propor que é possível, por meio do diálogo, que todos saiam ganhando. Mas vamos avançar no conceito de Mediação.

Na definição dada por Aguiar, a mediação de conflitos acontece:

Por meio de um processo sigiloso e voluntário em que um terceiro neutro e imparcial, o mediador, cria um espaço de conversa que facilita às partes identificarem seus interesses e suas necessidades. A mediação deve ser sempre uma opção voluntariamente escolhida, permitindo aos envolvidos a liberdade na adesão ao procedimento, sendo este mais um fator de empoderamento, pois a escolha em participar ou não é decorrente de uma vontade autônoma. (Aguiar, 2009)

De acordo com Vezzulla, desde o pioneirismo dos trabalhos sobre negociação cooperativa realizados na Universidade de Harvard, que fez as primeiras sistematizações sobre os procedimentos conciliatórios (Warat, 2001) no Ocidente, até toda uma gama de autores posteriores, existe certa homogeneidade quanto ao conceito basilar da Mediação. O autor explana que Harvard conseguiu desenvolver procedimentos e técnicas que visavam superar impasses gerais nas negociações. Utilizando conceitos da Psicanálise e da Linguística, apresentaram os primeiros estudos sobre aspectos manifestos e subjacentes na comunicação. (Vezzulla, 2006)

O mentado autor entende a Mediação como:

... o procedimento privado e voluntário coordenado por um terceiro capacitado, que orienta seu trabalho para que se estabeleça uma comunicação cooperativa e respeitosa entre os participantes, com o objetivo de aprofundar na análise e compreensão do relacionamento, das identidades, necessidades, motivações e emoções dos participantes, para que possam alcançar uma administração satisfatória dos problemas em que estão envolvidos. (Vezzulla, 2006)

A definição de Mediação é dada por Parkinson como derivando do latim *medius-medium*, que significa “o que está no meio” (Parkinson, 2005). Está entendida como um processo de resolução cooperativa de conflitos em que duas ou mais partes recebem a ajuda de um ou mais terceiros, que são imparciais, para poder comunicar-se e alcançar por si mesmas um acordo minimamente aceitável a respeito dos temas em disputa. A autora escreve que a Mediação já é praticada há muito tempo, tendo uma história muito longa em culturas como na China e na África e que mesmo na Europa e América do Norte vem sendo praticada desde o século XIX. Entretanto, especifica que a sistematização da Mediação enquanto método remete ao início dos anos setenta do século XX. Quanto à Mediação de Conflitos Familiares, cita o Colégio de Mediadores Familiares do Reino Unido, para defini-la como um processo no qual uma terceira pessoa imparcial ajuda aos envolvidos em uma situação de disputa como resultado de uma ruptura familiar.

O relevante do trabalho da autora é o caráter amplo com que trata o tema, não se restringindo a aspectos meramente formais de como conduzir uma mediação, mas também levando o leitor a pensar as muitas possibilidades de execução do trabalho, suas características e até possíveis impasses.

Voltando ao conceito geral de Mediação, autores como Warat, García Villaluenga e Strozenberg constroem suas definições girando em torno da mesma compreensão essencial: por mais que a Mediação tenha semelhanças com outras formas alternativas de resolução de conflitos, possui

características próprias dentro do que García Villaluenga chama de ADR (Alternative dispute resolution) e que em espanhol denomina-se MASC (Método alternativo de solución de conflictos). Estas características lhe garantem identidade, diferenciando-a da Conciliação e da Arbitragem, outras formas de resolução de conflitos em que a tomada de decisão não cabe apenas ao Tribunal. (García Villaluenga, 2009; Strozenberg, 2011; Warat, 2001)

A compreensão essencial nos autores até aqui apresentados é que a Mediação é uma intervenção realizada por um terceiro qualificado e reconhecido pelas partes, que as ajuda para que elas mesmas possam se comunicar e construir a maneira como irão lidar com a situação conflitante e/ou resolvê-la. Tal perspectiva de intervenção não deve ser confundida com uma panaceia, tampouco compreendida de maneira limitada como uma estratégia de redução dos entraves na máquina judiciária e seus excessos de processos, ou ainda, como pode aparecer em discursos de juristas, uma substituição do sistema jurídico e da figura do Juiz.

Especialmente em relação a esta última compreensão, é preciso sempre deixar claro que a Mediação e as demais ADRs são outras possibilidades para a Justiça, um caminho alternativo que não será imposto e nem automaticamente aceito por todos. No entanto, acreditamos a partir da leitura destes autores que, para o fomento da cultura de paz no sistema judiciário e por extensão na sociedade como um todo, a Mediação e os demais métodos alternativos de resolução de conflitos são o caminho mais correto e promissor.

Nesse sentido, os pesquisadores defendem que a mediação é “um instrumento transformador das relações sociais, na medida em que possibilita o surgimento de novos espaços democráticos de reafirmação de uma cidadania ativa e elaboração de um direito plural e autônomo que possibilite uma plena democratização do acesso à justiça ” (Bezerra, 2014). Ela produz a autonomia na medida em que incita os

participantes a produzirem o novo no conflito, reconhecendo as suas próprias diferenças e as do outro, solucionando por si mesmos as situações-problema de seu cotidiano.

Apresenta-se, nesta direção, como alternativa a uma boa política de distribuição de justiça. Por meio dela os conflitos de interesses são resolvidos com desapego da velha fórmula ganhar-perder e ainda sem os inevitáveis desgastes emocionais causados pelos processos judiciais porque os envolvidos podem dialogar diretamente (e com a igualdade de comunicação quantitativa e substancialmente assegurada) e, desta forma, encontrar uma resposta adequada para aquele caso (Leôncio, 2001).

No final, um grande benefício gerado pela mediação, ao lado da recomposição do equilíbrio social, é a sua utilização antes mesmo do conflito se tornar judicial, alcançando assim uma maior eficácia através de um procedimento extrajudicial, sem a presença institucionalizadora do Estado. (Hansen, 2011)

Note-se que no sentido geral, a melhor opção é a mediação extrajudicial e pré-processual antes mesmo de qualquer provocação da máquina judicial, evitando a institucionalização e a burocratização do conflito, desgaste e despesa que este tipo de demanda costuma gerar, para as partes, para a própria sociedade e para o Estado, no sentido do resgate da autonomia das partes envolvidas e não a diminuição dos processos e demandas diante do Judiciário.

Nesse sentido, diante dessa conjuntura, vigora a necessidade de uma mudança de mentalidade, da cultura jurídica e judiciária ante os conflitos sociais que possibilite uma tutela adequada, dentro de uma perspectiva de garantias de direitos e de real acesso à Justiça, atendendo às expectativas da sociedade contemporânea e retomando a confiança no sistema jurídico.

### III. Metodologia

O nosso objeto de estudo vai ser a regulamentação da mediação nos conflitos de família nos sistemas jurídicos de Cuba e Brasil. Dessa forma, o estudo em tela pretende fazer um contraste desta instituição tão atual em dois países que apresentam sistemas legais com diretrizes diversificadas, e ainda não estudados, o que com certeza tornará mais interessante a análise comparativa, e especificamente de percepções e contrastes; pois não existe no Direito comparado no Brasil, estudos onde se destaque o caso Cuba e suas práticas não institucionalizadas de mediação; daí a relevância e novidade da pesquisa.

Visando a atualidade do tema, em conjunto com o fato de que no modelo atual brasileiro previsto para o Poder Judiciário busca-se um equilíbrio entre a independência que deve ter esse órgão e o controle social do magistrado, para com isso transformar sua atuação e ser mais sensível à demanda da sociedade, assim como, que no Brasil, o protagonismo do Judiciário na formulação de políticas públicas de acesso à justiça, molda um modelo de composição de conflitos; a partir do qual, decidimos pesquisar e fazer um breve estudo da situação da mediação em Cuba e suas práticas comunitárias independentes do Judiciário, para com isso demonstrar em que medida os parâmetros jurídicos podem definir a mediação sem perder sua essência.

Também pretendemos demonstrar a possibilidade de fazer uma proposta viável e ajustada ao contexto histórico, social e cultural em Cuba, da Mediação como serviço sustentável para a resolução de conflitos, tendo como base as práticas de mediação que se integram à rotina da sociedade cubana, como expressão realmente comunitária, de base, e que agora surge como política judiciária, ainda pendente de regulamentação, além de demonstrar as dificuldades que na atualidade apresenta Cuba para o cumprimento das decisões de natureza familiar, e com isso a factibilidade de outorgar força executiva a esses assuntos.

A questão principal é: tomando por base os estudos já feitos de Mediação, a incorporação pelas políticas públicas (especialmente pelo Direito e Sistema de Justiça) da mediação dos conflitos de família no Brasil desvirtua os elementos constitutivos da instituição e, conseqüentemente, corrompe a sua essência de aprendizagem ou, ao invés, a falta de fundamentação teórica e de regulamentação normativa em Cuba da mediação desses conflitos, representa uma verdadeira forma de lidar e reconhecer os conflitos? Daí que temos como hipóteses os seguintes assuntos:

No Brasil os seguintes elementos da mediação dos conflitos de família são desvirtuados e a sua essência de aprendizagem é corrompida em:

1. O acesso à Justiça, pois se constitui mais em política judiciária de preservação de poder e controle da sociedade civil, do que incorporação de demandas populares.
2. A judicialização dos conflitos, pois se torna naturalizada, já que só se confia na jurisdição apesar de não se acreditar nela.
3. A mediação se introduziu como um dos “meios alternativos” de resolução de conflitos, embora sob regulação própria do campo do Direito.
4. Os conflitos, pois são vistos pelo Direito como algo a ser eliminado pela autoridade jurisdicional, atendendo ao devido processo.

Em Cuba existe uma trajetória de mediação dos conflitos de família que começa nas comunidades, independente do Judiciário e que agora surge como política pública judiciária, ainda pendente de regulamentação.

### Campo de atuação

A atividade de resolução de conflitos mediante o uso da mediação, especificamente nos conflitos de família.

## Métodos de investigação

1. Jurídico comparado
2. Investigação documental
3. Empírico com observação de campo

## Técnicas

1. Documentos legislativos e administrativos
2. Observação não participante

## IV. Análises e discussão de dados

No Brasil, a partir da Constituição de 1988 o Judiciário começou a ser demandado pela maioria da população brasileira, mas aconteceu uma explosão de demandas judiciais, funcionando como verdadeiro conduto de cidadania, o que provocou a crise do Poder Judiciário. Na verdade, ele nunca teve tanta visibilidade para a população, mas certamente a qualidade dos serviços prestados decaiu muito por falta de estrutura material ou de pessoal, além de uma legislação processual inadequada aos novos desafios institucionais. Na atualidade o Judiciário vem passando por uma crise devido ao seu excessivo formalismo, sendo por muitas vezes demorado e burocrático, o que acarreta falta de credibilidade. Por essas razões, surgiu a necessidade de criar novas políticas públicas que possam solucionar as desavenças, mas de um modo que incluam a sociedade em seu sistema, diminuindo as desigualdades e injustiças sociais.

Por fim, em uma sociedade estatal o “poder” – sobre o que quer que seja – não é algo que se compartilha, mas se detém e concentra, para garantia de uma suposta ordem e controle social. Cotidianamente observamos atores do sistema formal de justiça às voltas com o tema da mediação,

mas sustentando um discurso hegemônico que promove a contínua reprodução de interações verticalizadas e litigiosas como as conhecemos na sociedade atual.

Nesse sentido, na nossa pesquisa observamos que no Brasil o local em que a mediação acontece é o TJERJ sendo o seu locus as dependências do próprio Tribunal, pois a mediação é posta em prática dentro do fórum, muitas vezes como uma etapa incidental de um processo judicial em andamento.<sup>2</sup> Já em Cuba a mediação não é regulamentada, e o que acontece é que fora das dependências do Judiciário, em geral nos Centros de Mediação em colaboração com as Casas de Orientação à Mulher e à Família, é promovida a prática da mediação familiar como via alternativa ao processo judicial em base a práticas que há muitos anos são trabalhadas por essa instituição não governamental. Neste sentido, o sustento dessa ideia é o fato de que, desde o surgimento na década dos 90, elas são um espaço de reflexão e aprendizado para compartilhar, receber orientação e ajuda, sendo um espaço conscientizador do papel da mulher e do homem na família e na sociedade, e o dos pais e mães na educação, formação e cuidado dos filhos e filhas. Dirige sua orientação às mulheres e demais membros da família, aos jovens, adolescentes, idosos e às pessoas com interesses nos temas relativos à mulher e à família.

Outro ponto relevante e que nos interessa problematizar diz respeito à formação do mediador para o exercício dessa função. No modelo cubano, a proposta existente é que para exercer como mediador(a) nas Casas de Orientação à Mulher e à Família é requisito indispensável ser colaborador da instituição e estar capacitado para essa função, a partir da formação específica e básica em mediação familiar que coordena a Diretoria Nacional da Federação das Mulheres Cubanas (FMC) e a União Nacional de Juristas de

---

<sup>2</sup> Modelo este que foi absorvido pelo “Novo CPC” (Lei nº 13.105/2015), em seus artigos 334 e seguintes, ao instituir uma “audiência de mediação” como uma nova etapa processual.

Cuba ou outra avaliada pela Diretoria Nacional da FMC. Daí é afastada a ideia primária do mediador bacharel em Direito e capacitado para o exercício da função, assim como a ideia da formação do mediador dentro do próprio Judiciário ou em vinculação com ele.

Já o TJERJ admite qualquer profissional de nível superior completo, desde que frequente os cursos de capacitação reconhecidos pelo Tribunal, modelo multidisciplinar absorvido pelo Novo Código de Processo Civil (artigo 167) e pela Lei de Mediação (artigo 11).

A pesquisa realizada aponta no sentido de que não há fórmulas perfeitas, acabadas e padronizadas, e não é possível, tampouco, estabelecer um modelo único, ou ideal, de mediação como paradigma a seguir. No mesmo sentido aponta que, ao resolver os seus conflitos sem o auxílio do Judiciário, a comunidade torna-se menos dependente do assistencialismo estatal, e promove o empoderamento<sup>3</sup> de seus membros, pela noção de que eles mesmos podem resolver seus conflitos. Essa prática representa a possibilidade do exercício direto da cidadania, uma vez que garante aos membros da comunidade o direito de acesso à justiça ao mesmo tempo em que enseja o desempenho de seus deveres como cidadãos.

A aceitação da mediação ainda não é unânime, e se citarmos a mediação sem a existência de protagonismo judiciário desestimulando composições fora de seu aparelho no Brasil, assim como as dificuldades para cumprimento de decisões em Cuba, além da não existência de Lei de Mediação lá, a credibilidade nesse instituto jurídico ficará ainda pior. Hoje em dia os resultados da mediação são condenados, os riscos reais da sua institucionalização

---

<sup>3</sup> O termo "empoderamento" decorre da tradução de *empowerment*. A noção de empoderamento dos membros de uma comunidade está ligada à ideia de diminuição da dependência destes em medidas assistencialistas (estatais ou de outras entidades), pela promoção de medidas que permitam o exercício direto dos direitos e deveres dos cidadãos com um consequente ganho qualitativo.

(Paumgartten e Pinho, 2013) e da obrigatoriedade de submissão ao método (Paumgartten e Pinho, 2014). Diante da necessidade de tentar desvendar o grande desafio da contemporaneidade nos temas jurídicos, não há dúvidas de que é um Poder Judiciário que tenha como foco no seu dia a dia a celeridade, e por outro lado a garantia do acesso à justiça redimensionada, pois na atualidade o acesso à justiça é “a mera oferta generalizada e incondicionada do serviço judiciário estatal”. (Mancuso, 2009)

Contudo, no Brasil a apropriação da mediação pelo Poder Judiciário está acontecendo, inclusive em núcleos dentro dos Tribunais de Justiça.<sup>4</sup> A mediação judicial é aquela que se desenvolve dentro do Poder Judiciário. Tendo em vista que o procedimento da mediação e sua lógica estão baseados na transformação do conflito através da responsabilidade e autonomia das partes, a mediação judicial encontra-se vulnerável. O resgate da cidadania e o procedimento democrático possibilitados pela mediação – extrajudicial – ficam ameaçados quando estão adstritos e monopolizados pelo poder institucionalizador do Judiciário.

O perigo existente na mediação judicial está na possibilidade de burocratização do conflito, fazendo dela mais uma etapa procedimental a ser cumprida dentro do caminho processual, esvaziando a mediação do seu sentido real e sua finalidade primeira. Ademais, tendo em vista o poder exercido pelo próprio Judiciário e as consequências advindas da judicialização de determinados conflitos, a mediação

---

4 Institui a Resolução 125 do CNJ a “Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses”, incumbindo aos órgãos judiciários, “além da solução adjudicada mediante sentença, oferecer outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação”. Desta forma, é possível verificar que a mediação está sendo judicializada, estando sob o pálio do Poder Judiciário a implementação de tal meio. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-dapresidencia/323-resolucoes/12243-resolucao-no-125-de-29-de-novembro-de-2010>>. Acesso em 15.05.2017.

judicial poderá restar viciada, não atingindo seu potencial de emancipação e resgate da cidadania por estar adstrita ao âmbito do Judiciário e todo seu arcabouço adversarial.

## V. Conclusão

Ao resolver os seus conflitos sem o auxílio do Judiciário, a comunidade torna-se menos dependente do assistencialismo estatal, aumenta sua coesão interna e promove o empoderamento de seus membros, pela noção de que eles mesmos podem resolver seus conflitos. No Brasil, a Resolução 125 do CNJ e, recentemente, o Código de Processo Civil e a Lei de Mediação, pretendem estimular o emprego da mediação no âmbito dos Tribunais, mas diferentes estudos etnográficos realizados até hoje, evidenciaram que a mediação realizada nos espaços judiciais, geralmente como uma etapa processual, apresenta como dificuldade que os litigantes não percebem a distinção entre o processo e a mediação, por isso se torna mais uma formalidade a cumprir do que uma forma diferenciada, não adversarial, de tratamento do conflito, que é a proposta da mediação. No Brasil, a história da mediação comunitária nesses novos moldes ainda é recente. Entretanto, começam a surgir iniciativas por parte de organizações comunitárias e também por parte dos tribunais para a implementação de meios de resolução alternativa de disputa de âmbito comunitário. Em Cuba, por sua vez, não existe ainda a Lei de Mediação, mas existem três Centros Comunitários onde se faz mediação,<sup>5</sup> e qualquer pessoa pode solicitar o atendimento do

---

<sup>5</sup> Hoje, o serviço gratuito de mediação comunitária é fornecido em conexão com as Casas de Orientação de Mulheres e Família da Federação das Mulheres Cubanas, representando uma contribuição às ações da comunidade para a prevenção da violência e promoção de uma cultura de paz. Este serviço pode ser solicitado por qualquer pessoa interessada em resolver harmoniosamente seus conflitos na família ou no bairro. No entanto, isso ainda é algo que não se desenvolve totalmente e em toda sua extensão, porque existem

seu conflito familiar ou de vizinho, sem ter previamente que acudir ao Judiciário, pois essa mediação é realizada em espaços extrajudiciais, como opções distintas no campo da resolução de conflitos. Lá, apesar de o Código Civil, a Lei de Procedimento Civil, Administrativo, Laboral e Económico, em conjunto com as instruções ditadas pelo Conselho de Governo do Tribunal Supremo e outras leis esparsas, cuidarem da regulação das relações familiares com a finalidade de garantir sua existência dentro da sociedade, não existe, ainda, regramento específico, seja civil ou processual, que cuide dos conflitos familiares, independente da legislação civil. É fundamental uma normativa substancial e processual destinada à família, tendo em vista sua importância, características e especialidades.

## Bibliografia

- Aguiar, C. Z. *Mediação e Justiça Restaurativa – A Humanização do Sistema Processual como Forma de Realização dos Princípios Constitucionais*. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2009.
- Barbosa, Á. A. Mediação familiar: uma vivência interdisciplinar. In: Groeninga, G.; Pereira, R. C. *Direito de família e psicanálise – Rumo a uma nova epistemologia*. Rio de Janeiro: Imago, 2003, p. 340.

---

apenas três centros de assistência e prática de mediação comunitária aos quais as Casas de Orientação podem remeter as famílias que procuram atendimento para a resolução de seus conflitos familiares. Adicione a isso o fato de que essa atenção é realizada de forma muito isolada entre um serviço e outro, denotando assim que não é uma prática comum que as partes venham a esses centros para a resolução de seus conflitos de forma voluntária, simples, alternativa e não contraditória. Pelo menos o objetivo foi alcançado em termos de ideia e concepção, somente, a nosso ver, estaria faltando ampla divulgação e promoção da cultura de paz por essa via dentre as pessoas da própria comunidade.

- Bezerra, T. T. *A mediação transformadora como instrumento de promoção da autonomia dos sujeitos: um diálogo com a experiência do Juspopuli no município de Feira de Santana-BA*. Dissertação de Mestrado-Universidade de Paraíba. Brasil, 2014.
- García Villaluenga, L. *La Mediación familiar en España*. 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2lOWn4q>>. Acesso em 10/4/2017.
- Hansen, G. L. A resolução de conflitos no Estado Democrático de Direito: uma perspectiva Habermasiana. In: Fachim, Z. & Bannwart Júnior, C. J. (Org.). *Direito e Filosofia – Diálogos*. Campinas: Millennium, 2012, pp. 99-120.
- Koerner, A. Justiça consensual e conflitos de família: algumas reflexões. In: Agostinho, M. L.; Sanchez, T. M. *Família: conflitos, reflexões e intervenções*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2002, p. 47.
- Leôncio, W. *Mediação composição de conflitos sem jurisdição*. Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito Público, Universidade Federal de Pernambuco. Brasil, 2001.
- Mancuso, R. C. *A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito*. São Paulo: RT, 2009.
- Moore, C. *O Processo de Mediação*. Porto Alegre: Ed. Artes Médicas, 1998.
- Parkinson, L. *Mediación familiar, teoría y práctica: principios y estrategias operativas*. Barcelona: Gediza, 2005.
- Paumgarten, M.; Pinho, H. D. Side-Effects of the Growing Trend towards the Institutionalization of Mediation. *Journal of Panorama of Brazilian Law*, 2013, pp. 173-186.
- Paumgarten, M.; Pinho, H. D. Mediação obrigatória: um oxímoro jurídico e mero placebo para a crise do acesso à justiça. In: Soares, F. V.; Muniz, J. P.; Pantoja, F.; Almeida, D. A. *Arbitragem e mediação: temas controversos*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

- Sales, L. M. *Conflitos familiares: a mediação como instrumento consensual de solução*. Disponível em: <<https://bit.ly/2IN9m6G>>. Acesso em 10 abr. 2017.
- Strozenberg, P. *Conflitos e Mediação*. Curso Segurança e cidadania – CESEC. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <[www.iser.org.br](http://www.iser.org.br)>. Acesso em 10/4/2017.
- Vezzulla, J. C. *A Mediação de conflitos com adolescentes autores de ato infracional*. Florianópolis: Habitus, 2006.
- Warat, L. A. *O ofício do mediador*. Florianópolis: Habitus, 2001.



# La función reivindicatoria del derecho a partir del daño

*El derecho como herramienta ciudadana para la consecución de los intereses sociales de las mujeres víctimas del conflicto armado en el barrio Bello Oriente de Medellín, Colombia*

JUAN PABLO MARÍN ÁLVAREZ

## Resumen

Esta ponencia hace parte de los resultados del proyecto “Mal moral y el perdón como posible respuesta ética ante el daño” y trata sobre la existencia de barreras institucionales, sociales y económicas que dificultan o imposibilitan a los ciudadanos el acceso efectivo a la Justicia y que, al ser superadas, transforman al derecho en una herramienta reivindicatoria para la ciudadanía, puesto que no solo sirve para que un grupo social de mayor poder político logre sus intereses, sino que también es un mecanismo para que las personas ejerzan resistencia y reclamen la protección y reconocimiento de sus derechos.

En este sentido, se explica la forma en que esta utilización del derecho transforma las relaciones de la población con el Estado o en que incide directamente en cómo se configuran las estructuras de poder para la ciudadanía. De la misma manera, es posible observar que la vivencia de un daño desde el aspecto emocional, a raíz de pérdidas tan fuertes como la muerte de un pariente o el abandono del hogar, entre otras, se

convierte en un detonante de la movilización social para la reclamación y reconocimiento de derechos ante el Estado y la sociedad.

#### **Palabras clave**

Función reivindicatoria del derecho; barreras al acceso a la Justicia; protección de derechos; derecho y movimientos sociales.

## **I. Introducción**

Durante más de cincuenta años, Colombia se ha visto inmersa en un conflicto armado entre el Estado y las fuerzas insurgentes. En este contexto, una gran cantidad de civiles se ha visto fuertemente afectada por las acciones de los bandos contendientes. Según el Reporte General del Registro Único de Víctimas, para el 2016, más de 6,7 millones de personas han sido víctimas de desplazamiento; 981.500 han muerto; 164.850 están desaparecidas; y cerca de 33.960, secuestradas (Red Nacional de Información, 2016).

Por lo anterior, una inmensa cantidad de familias colombianas se han visto obligadas a abandonar sus hogares en el campo, para trasladarse a las principales ciudades del país con la esperanza de alejarse de los peligros que representa la violencia para ellos y sus seres queridos. Además, muchos habitantes de las zonas rurales han visto en la ciudad un lugar con mayores posibilidades de empleo, educación y progreso. No obstante, gran parte de esta población ha tenido que ocupar territorios en la periferia de las ciudades, construyendo allí sus nuevos hogares y estableciéndose

en *asentamientos humanos*<sup>1</sup> *informales*<sup>2</sup> en su mayoría, o en barrios con altos índices de marginalidad, pobreza y abandono por parte del Estado.

Un claro ejemplo de los procesos de asentamiento informal en la ciudad es el barrio Bello Oriente, ubicado en la comuna n.º 3 de la zona nororiental de Medellín<sup>3</sup>. En este barrio habitan más de 5.100 personas (Fundación Berta Martínez de Jaramillo, 2015), que han llegado, en gran parte, debido a los procesos migratorios de familias de diversos puntos del departamento de Antioquía por motivo de la violencia generalizada que se ha vivido en las últimas décadas.

El amplio historial de violencia con el cual se ha victimizado a tantas personas en Colombia ha producido un daño que va mucho más allá de lo que el derecho o la economía podrían determinar, es decir, daño percibido desde las emociones por pérdidas tan fuertes como la muerte de un pariente o el abandono del hogar por amenazas de grupos armados, entre otros. Por ejemplo, en los casos de desplazamiento forzado

- 
- 1 Los asentamientos humanos son grupos poblacionales que desarrollan conjuntamente actividades ligadas a las dinámicas sociales, económicas, culturales y productivas dentro de un mismo territorio geográfico delimitado, y que contiene una relación entre los elementos del hábitat humano y los demás componentes que la integran, como vivienda, infraestructura y servicios comunitarios. Véase “Guía metodológica para el inventario de asentamientos en zonas de alto riesgo” realizado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Banco Mundial en <https://bit.ly/2HmQIQs>.
  - 2 Los asentamientos humanos informales se caracterizan por que sus condiciones de desarrollo están incompletas; en ellos se viven diversos fenómenos de pobreza y vulnerabilidad, con consecuencias de la informalidad que reduce las oportunidades y obstaculiza el acceso efectivo a los bienes, servicios públicos y variados derechos de carácter principalmente colectivo y/o social.
  - 3 Medellín está dividido en seis zonas (Nororiental, Noroccidental, Centro Oriental, Centro Occidental, Suroriental y Suroccidental), que están igualmente divididas en dieciséis comunas. La Comuna n.º 3 es Manrique, ubicada en la zona nororiental de la ciudad. Ver <https://bit.ly/1JvUvOZ>.

se afecta de forma compleja todas las dimensiones de la vida de quienes lo padecen. (...) Las consecuencias que acarrea no son solo demográficas, económicas o políticas; debido a una serie de eventos violentos que existen antes, durante y después del desplazamiento, las personas son afectadas en su dignidad, su identidad y su bienestar emocional (Díaz Facio Lince y Molina Jaramillo, 2016, p. 5).

A través de distintos talleres en el barrio Bello Oriente, se realizó un ejercicio interlocutorio entre un grupo de mujeres de la comunidad que han experimentado diversos hechos relacionados al problema de la violencia en el país y varios profesionales de las ciencias sociales donde fue posible trabajar temas de distinta índole, enmarcados en la conceptualización del daño, los procesos de trámite del dolor, la memoria, el testimonio y, por último, el perdón.

Lo anterior permitió generar nuevas dinámicas de confianza entre todos los participantes, tanto investigadores como personas de la comunidad. De esta manera, fue posible llevar a cabo discusiones que no se enmarcaban exclusivamente en los objetivos centrales del proyecto, sino que también atendieron a un interés de fortalecer la relación entre las mujeres de Bello Oriente y los miembros del proyecto. Es así como se realizaron charlas donde, en medio de un café, se discutieron temas que han dado entrada al análisis que se propone en este escrito. Al hablar de anécdotas, noticias, historias, sucesos del día a día, surgieron distintas concepciones y opiniones frente al papel que el Estado, el derecho y la sociedad juegan en los procesos de trámite del dolor que se trataron en los talleres.

En primer lugar, las representaciones que se forman frente a estos conceptos tienden a encontrar ciertas similitudes iniciales cuando no se ha tenido un acercamiento teórico o práctico a los mecanismos institucionales. Sin embargo, las personas que asistieron a los talleres de la investigación han experimentado otras formas de contacto con las instituciones estatales, las herramientas y mecanismos de participación, reclamación y protección ciudadana

en la legislación colombiana, y, por otro lado, han repensado la forma en que llevan a cabo sus diferentes relaciones con la sociedad, pues también fueron afectadas por el daño sufrido.

Estas experiencias de acercamiento con la institucionalidad, que serán abordadas posteriormente, son las que permiten repensar el papel del derecho como una herramienta reivindicatoria útil en la consecución de intereses sociales, y, además, evidenciar nuevas relaciones con el aparato estatal. No obstante, esta función está zanjada por la existencia de barreras que se interponen entre la ciudadanía y el derecho.

En resumen, la intención de esta ponencia es, en primer lugar, exponer algunas barreras al acceso a la Justicia en los sectores sociales más vulnerables; luego, explicar algunas formas en que se han dado los acercamientos de las mujeres de Bello Oriente con los mecanismos institucionales de protección y reconocimiento de derechos; y, por último, dar cuenta de algunos casos similares en el país.

## II. ¿Cómo entendemos el derecho?

Cuando se habla de derecho en medio de una conversación casual, suelen hacerse interpretaciones diversas sobre lo que se entiende con esta palabra. Para muchos, referirse al derecho genera una alusión inmediata a la idea de tener un derecho, entendiendo esto como lo que Hohfeld (1977, p. 47) explica del “derecho subjetivo”, es decir, “tener una facultad que implica para otro un correlativo deber” (Chinchilla Herrera, 1999, p. 9), sin que siempre se logre una completa comprensión de las consecuencias de esta relación. Sin embargo, tras generarse un mayor acercamiento al campo jurídico, el concepto “derecho” sufre una transformación y cobra nuevos significados.

Debe tenerse en cuenta que, cuando se habla de derecho, se puede estar ante distintas acepciones; no obstante, para efectos de este texto, se referirá a tres formas de entenderlo. En primer lugar, puede relacionarse con la idea de *normatividad*, “entendida como aquella parte de la producción cultural humana mediante la cual se logra conformar, consolidar y perpetuar el grupo social, en tanto establece límites y restricciones al actuar de los individuos” (Martínez Marulanda, 2007, p. 20). Este entendido se refleja en la respuesta tradicional que dicta que el derecho es un conjunto de normas jurídicas que se encargan de regular las relaciones sociales de los habitantes de un determinado territorio. Por otro lado, este concepto también puede ser comprendido como un campo social de lo jurídico, es decir, el campo jurídico, refiriéndose a una construcción social, en el que las relaciones de lucha o competencia que se desarrollan entre los operadores del derecho generan un efecto directo en la forma en que se estructura el conjunto normativo (Bourdieu, 2001). Y, por último, se puede estar frente a la idea que Hohfeld plantea sobre el derecho subjetivo anteriormente mencionada.

Por otra parte, a la luz de los planteamientos de Parsons, es posible decir que el derecho es un elemento de una inmensa importancia en la figura del Estado, el cual, a su vez, hace parte del sistema social. El derecho, dentro de este sistema, es aquel orden normativo que está organizado bajo un patrón y con el cual se organiza colectivamente la vida de una población (Migdal, 2001) –lo que resulta claramente expuesto en la visión de normatividad que se explicó antes–, mientras que, por otro lado, Migdal (2001) sostiene que el Estado se encuentra en una disputa entre los actores y los sujetos de este, como lo plantea Bourdieu, para definir quién detendrá el poder. Bajo esta última idea, el Estado se debe entender, primero, como la imagen fuerte de una organización definida y unificada y, además, como el conjunto de prácticas que tienen los grupos sociales al interior del Estado.

Los estudios contemporáneos de derecho y sociedad han analizado al derecho entendido como conjunto de normas jurídicas, de forma tal que se pueda explicar su funcionamiento con relación al poder. Al respecto, Julieta Lemaitre (2009) resalta la existencia de dos posturas que devienen de dos grandes teorías. En primer lugar, la tradición liberal explica al derecho como un límite para el ejercicio de la fuerza tanto de particulares como del Estado. Y, por otro lado, la corriente marxista dice que el derecho es, de diversas maneras, un secuaz de la violencia del Estado, teniendo en cuenta que es violento en sí mismo, simbólica y materialmente. Sin embargo, se ha dado una nueva propuesta teórica de carácter “moderado”, esto es, que se afirma junto a los marxistas que el derecho es un cómplice al ejercicio del poder, pero compartiendo la idea liberal de límite a los excesos de la autoridad. Esta última postura es en la que se inscribe la postura de este escrito.

Cuando analizamos las respuestas que ofrecen las mujeres del proyecto en Bello Oriente al interrogante “¿Qué es derecho?”, se puede notar un acercamiento a lo que plantea Mauricio García Villegas (2003) al decir que se despierta un sentimiento de resistencia a la par que se genera esperanza. Esto se debe a que, aunque existe una desconfianza latente hacia el ordenamiento jurídico como herramienta al servicio del Estado para lograr oprimir a la ciudadanía, también existe la idea de que el derecho ofrece posibilidades para reivindicar las necesidades que muchas veces les son vulneradas a las personas. No obstante, si bien hay diversos mecanismos constitucionales y judiciales para la reclamación de los derechos de los ciudadanos, es posible percibir que hay una gran cantidad de barreras que se interponen en el acceso efectivo a la Justicia.

### III. Barreras: derecho vs. realidad

El principal problema que existe en Colombia es la presencia de obstáculos para la reclamación efectiva de los derechos de la ciudadanía. Al respecto, las mujeres de Bello Oriente suelen ser reiterativas en algunas de las condiciones o circunstancias que impiden o dificultan significativamente el ejercicio de su derecho al acceso efectivo a la Justicia, y que coinciden con las barreras expuestas por Cappelletti y Garth en su texto, *El acceso a la justicia* (1996), las cuales serán abordadas posteriormente.

Antes de hablar de esas barreras, debe tenerse en cuenta que el derecho al acceso efectivo a la Justicia es una necesidad inherente al ser humano por su condición y naturaleza, lo cual ha sido reconocido en tratados internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos; además, es el instrumento que busca garantizar la convivencia armónica entre los sujetos en la sociedad (Fabio Morón Díaz, 1998). Así, se cumple con el modelo de organización jurídico-político consagrado en Colombia con la Carta Constitucional de 1991, es decir, con el modelo *neoconstitucionalista*, que supone una Constitución garantizada por la protección encomendada a los jueces (Bernal Pulido, 2006) y extendida a cualquier mecanismo institucional idóneo para la reclamación ante una vulneración de los derechos fundamentales (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2016).

Este derecho se traduce como el verdadero *derecho a tener derechos*, puesto que, sin herramientas que sirvan a los ciudadanos para hacer valer los derechos que la Constitución les confiere, no se tendría más que letra muerta, un catálogo de buenas intenciones sin mecanismos que permitan su reclamación real, como sucedía con la Constitución de 1886 en el país.

En otras palabras, el derecho al acceso a la justicia contiene dos obligaciones para el Estado: por una parte, una negativa, que consiste en no impedir el acceso a los

derechos para la ciudadanía; y, por otra, una positiva, que se traduce en asegurar una organización institucional, social y económica que posibilite a las personas poder acceder a sus derechos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2016).

Sin embargo, la realidad muestra otra cara de esta situación; los obstáculos que se presentan para el acceso efectivo a la Justicia son diversos y parecen tener un carácter pétreo, o al menos prolongado por mucho tiempo, en la historia. En el caso de las mujeres de Bello Oriente, se expresa en primer lugar que “está el problema de reconocer que existe un derecho que se puede hacer valer legalmente” (Cappelletti y Garth, 1996, p. 18), lo que se debe a una falta de conocimiento jurídico básico. Esto se relaciona directamente con la falta de disposición psicológica de la gente de emplear los espacios jurídicos, lo que representa una fuerte barrera puesto que “resulta difícil movilizar a las personas a fin de que usen el sistema legal para buscar derechos jurídicos no tradicionales” (Cappelletti y Garth, 1996, p. 19). Un obstáculo adicional se presenta cuando las vulneraciones a los derechos ciudadanos están siendo producto de las acciones del Estado, por lo que es más complejo asegurar el éxito de las pretensiones de los grupos subordinados si es el mismo gobierno el que está yendo en contravía del bienestar de una comunidad.

No se debe dejar de lado que dentro de los sistemas jurídicos siempre han existido barreras que se han encargado de desincentivar las reclamaciones pequeñas para los individuos aislados, especialmente para las personas de mayor escasez económica. Otro obstáculo que se presenta en la realidad radica en la percepción que se tiene del operador jurídico o servidor público encargado de la atención a los ciudadanos, puesto que se suele asociar a estas personas con actitudes negligentes e incluso mal encaminadas<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Esta última barrera aparece constantemente en las discusiones que se llevaron a cabo en Bello Oriente con las mujeres participantes del proyecto.

#### IV. Función reivindicatoria del derecho: nuevos acercamientos

En general, las barreras tratadas en el capítulo anterior suelen limitar el interés o la capacidad de accionar para la reclamación de los derechos. No obstante, la función reivindicatoria del derecho comienza con elementos simples, como conocer cuáles derechos se tienen, cómo protegerlos, ante quién hacerlo, entre otros. Por ello, aquella esperanza a la que se refiere García Villegas (2003) se muestra, por ejemplo, cuando una de las mujeres que hizo parte de los talleres en Bello Oriente acudió a buscar asesoría jurídica para un asunto familiar. Asimismo, muchos ciudadanos, tanto individual como colectivamente, han logrado hacer uso de distintos mecanismos que les han permitido reivindicar sus derechos, e incluso lograr el reconocimiento de otros nuevos. Verbigracia de lo anterior, el hijo de una de las participantes de los talleres, a quien se le había negado la inscripción en el Registro Único de Víctimas<sup>5</sup> por un error de forma, a través de una Acción de Tutela consiguió el reconocimiento en este registro.

En Bello Oriente, a partir del acercamiento al derecho, las personas pueden transformar sus relaciones con la sociedad y el Estado, puesto que, conociendo los deberes y derechos propios de sus relaciones jurídicas, emprenden su participación en nuevos modelos de actuación social, por ejemplo, a partir de las Juntas de Acción Comunal o Juntas de Acción Local, que son organizaciones que se fundamentan en la democracia participativa y permiten a las comunidades participar en la gestión administrativa del municipio.

---

<sup>5</sup> El Registro Único de Víctimas (RUV) es “un instrumento mediante el cual las víctimas del conflicto que han sufrido hechos de violencia pueden dar a conocer su situación particular y entrar a gozar los beneficios que el gobierno ha destinado para las personas en extrema pobreza o vulnerabilidad de sus derechos”. Véase <https://bit.ly/2ZlvWBL>.

Por su parte, en Colombia, uno de los sucesos más representativos en los últimos años ha sido la creación de la ley 1.448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la cual se ha encargado de reconocer una amplia gama de derechos a las víctimas del conflicto armado. Este reconocimiento solo fue posible gracias a la movilización política y jurídica de varios grupos de activistas para las víctimas y los derechos humanos, especialmente el Grupo de Trabajo sobre Ley de Víctimas, que se conformaba principalmente por agrupaciones de expertos que buscaban arrojar algunos elementos sobre los derechos de las víctimas, con base en aspectos de derecho constitucional, comparado e internacional de los derechos humanos (Gómez Sánchez, 2014).

En la actualidad, se reconoce que la Ley de Víctimas sigue siendo una medida inconclusa que no logra solucionar completamente la problemática de la reparación a las víctimas, ni mucho menos garantizar la paz y estabilidad, pero no se puede negar que es una inmensa conquista que ha logrado el movimiento social de las víctimas. Este logro, en efecto, ha permitido a muchas familias encontrar una forma de comenzar el proceso de reparación y *desvictimización* por medio del aprovechamiento de distintas medidas y garantías que ofrece la ley 1.448 de 2011.

Por otra parte, cuando las personas son víctimas del fenómeno del desplazamiento forzado, como es el caso de tantos habitantes de las poblaciones en la periferia de la ciudad de Medellín, deben afrontar su llegada a la ciudad en la mayoría de veces pasando muchas necesidades, entre ellas, la falta de vivienda y acceso a servicios públicos. Por ello, cuando las familias recurren a la invasión como una forma de conseguir un lugar para vivir, encuentran un constante riesgo de tener que desplazarse de nuevo en razón de desastres naturales, desalojo por ocupación ilegal de predios, por no contar con los recursos para pagar la tierra donde habitan a otros que también la ocupan de manera ilegal o por las condiciones de violencia que se dan en el sector (Díaz Facio Lince y Molina Jaramillo, 2016).

Sin embargo, la actuación de algunas víctimas ha logrado conseguir efectos positivos en la búsqueda de soluciones a esta problemática en la que se encuentran tantos colombianos, como fue el caso de la sentencia T-025 de 2004, con la cual se reconoce el estado de cosas inconstitucional en el tema de la población desplazada y se ordena al Estado la debida organización de una política pública que dé respuesta a esta situación. Además, en casos más específicos, algunas comunidades que surgieron de los procesos de invasión han optado por las vías judiciales e institucionales para lograr conseguir la protección de sus derechos y que, de esta manera, se les garanticen las condiciones básicas de vida, como los servicios públicos. Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido:

El contenido social de los fines del Estado se desarrolla de manera particular en los servicios públicos domiciliarios, en la medida en que se orientan a satisfacer las necesidades básicas esenciales de las personas. Por lo tanto, la idea de tales servicios no puede concebirse en otra forma, teniendo en cuenta el inescindible vínculo existente entre la prestación de los mismos y la efectividad de ciertas garantías y derechos constitucionales fundamentales de las personas, que constituyen razón de la existencia de la parte orgánica de la Carta y de la estructura y ejercicio del poder público. Indudablemente, una ineficiente prestación de los servicios públicos puede acarrear perjuicio para derechos de alta significación como la vida, la integridad personal, la salud, etc. (Fabio Moron Díaz, 1997).

La importancia de este tipo de reconocimientos radica en que las personas que han sido afectadas por el desplazamiento forzado o que, por diversas razones, viven en asentamientos humanos informales podrán retomar el cumplimiento de su proyecto de vida en condiciones óptimas para una vida digna. La inobservancia de las obligaciones mínimas del Estado frente a las comunidades conlleva una doble victimización de las personas afectadas por la violencia, en

primer lugar, por el hecho de que vulneró el desarrollo normal de su vida en sociedad, y, posteriormente, por la inoperancia de las instituciones en relación con las condiciones de vida digna de los ciudadanos.

De la concepción de la Corte, han logrado sustentarse diversas reclamaciones que aseguran a las comunidades algunas condiciones mínimas para la seguridad de la población, como la instalación de acueductos, servicios públicos, vías y semaforización, entre otros ejemplos prácticos y bastante frecuentes en el país sobre la forma en que los ciudadanos pueden hacer uso efectivo de sus derechos, de las garantías y herramientas que el Estado social de derecho, se supone, está asegurando.

Además de los casos de acciones judiciales que hemos visto, también están los de movilización social, que, al igual que en la Ley de Víctimas, han logrado un impacto positivo en las personas en cuanto al uso del derecho como una herramienta reivindicatoria. Al respecto, distintas organizaciones y personas activistas han cobrado gran importancia en este asunto, como Mujeres Caminando por la Verdad y Lluvia de Orión en la Comuna 13 de Medellín, las Madres de Soacha en Cundinamarca o la conocida Operación Cirirí con Fabiola Lalinde. Estas experiencias ejemplifican nuevamente la dualidad del derecho, aquella en que este ha servido como herramienta para los intereses de los grupos de mayor poder, al igual que ha sido instrumento de resistencia en la consecución de intereses sociales en favor de la ciudadanía.

En el caso de Bello Oriente, las mujeres participantes expresaron que, de formas muy distintas, el derecho sí ha sido un mecanismo por medio del cual las personas con más poder y con mayor capacidad de influencia en la sociedad controlan y mantienen la regulación normativa de un lugar para darles mayor fuerza a sus intereses personales. Sin embargo, no desconocen que el mismo derecho ha logrado

ser empleado por muchas personas, incluso por algunas de ellas, para su beneficio y la defensa de sus derechos contra las actuaciones de terceros, hasta del mismo Estado.

## V. Consideraciones finales

La forma en que se muestra el derecho ahora está ligada a reflexiones más enriquecedoras y problematizadoras sobre la forma en que este es tanto una forma de oprimir a unos determinados grupos, como una herramienta para la búsqueda de liberación real y normativa de las comunidades oprimidas. Se hace un mejor análisis sobre la condición ambivalente del derecho en su aplicación real, desde las experiencias y conversaciones que se han tenido como personas que participan en el proyecto, sea como asistentes a los talleres o como parte del grupo de investigadores.

Para muchas personas, el derecho no se configura como una herramienta a su favor, puesto que no conocen la forma en que este opera ni los mecanismos que se ofrecen a los ciudadanos para hacer una reclamación y protección efectiva de los derechos y garantías que el Estado debe asegurar bajo lo establecido en el ordenamiento normativo. Además, como se dijo anteriormente, existen otro tipo de barreras que impiden a los sujetos conocer o ejercer en condiciones óptimas su derecho al acceso efectivo a la Justicia. Sin embargo, muchas de estas barreras son superables, y una vez se vencen, se abren grandes posibilidades para que las personas de mayor vulnerabilidad en la sociedad puedan hacer una reclamación de defensa, protección y reconocimiento de sus derechos como ciudadanos.

Debe recalcar que la actuación de los grupos y las personas activistas cobra una vital importancia, puesto que sus experiencias sirven de ejemplo a los demás individuos que han estado en su situación. Justamente, lo que ha movilizó a muchas de estas organizaciones, más allá de los

reclamos de justicia por su caso específico, es la búsqueda de que otras personas no vivan lo que ellos han vivido, un interés en que el daño no se repita en otros.

Gracias a lo anterior, quienes viven y conocen estas experiencias de movilización y reclamación encuentran en el derecho una herramienta para reivindicar los derechos que les han sido vulnerados o el reconocimiento de otros por los hechos que les hayan victimizado, con las implicaciones normativas que esto conlleva. Asimismo, ven más claramente la forma en que el derecho funciona en dos polos opuestos, como un mecanismo para perpetuar opresión y los discursos hegemónicos, y, en contraposición, como un control directo a las actuaciones del Estado en favor de la ciudadanía, una forma de protección contra otros sujetos y, en últimas, una herramienta para la consecución de intereses sociales.

En razón de las experiencias de los grupos sociales de víctimas en Colombia, la dinámica en que se desarrolla la relación ciudadanía-Estado se muestra como un proceso incompleto, puesto que, en primer lugar, el Estado no cumple cabalmente con los deberes que tiene a su cargo en lo que se refiere al aseguramiento de las condiciones de protección y garantía de los principios constitucionales; y, en segundo lugar, la existencia de los diversos actores armados en el país, la corrupción y el clientelismo burocrático que caracteriza a las instituciones del Estado, entre otras causales, han dificultado enormemente alcanzar el ideal del Estado que llega a toda la población del territorio nacional de manera indistinta y coherente. Ante esta situación, los ciudadanos se han visto en la necesidad de acudir a distintos mecanismos como respuesta hacia la incapacidad del Estado para llegar a todos.

En el caso de las víctimas del conflicto armado, como se ha evidenciado anteriormente, la movilización social y el activismo legal han sido los principales medios empleados para buscar ser tenidos en cuenta como actores activos y relevantes en el modelo de estructuración social, el cual se

ha intentado prescribir a través del derecho positivo y jurisprudencial (Martínez Marulanda, 2007). Por ello, las reclamaciones de estos grupos ante los márgenes de penumbra en la cobertura estatal han impulsado la creación de políticas públicas que se encargaron de incluir a este sector poblacional, otorgándole una voz en la configuración normativa y política del país.

En este sentido, el derecho, teniendo en cuenta que es el instrumento que por defecto utiliza el Estado para desplegar su soberanía sobre el pueblo, es empleado por la ciudadanía para hacer parte del ejercicio del poder estatal. Así, su función reivindicatoria cobra sentido cuando está precedida por la movilización de las personas que no cuentan con los mismos capitales económicos y sociales relativos al poder de determinación de la organización de la sociedad.

## Bibliografía

- Bernal Pulido, C. (2006). *El neoconstitucionalismo a debate*. Bogotá D.C.: Instituto de Estudios Constitucionales.
- Bourdieu, P. (2001). *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Desclée de Brouwer.
- Cappelletti, M. y Garth, B. (1996). *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Chinchilla Herrera, T. E. (1999). *Qué son y cuáles son los derechos fundamentales*. Bogotá D.C.: Editorial Temis.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2016). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Obtenido de "El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos": <<https://bit.ly/31ZRu8x>>.

- Díaz Facio Lince, V. E. y Molina Jaramillo, A. N. (2016). *El destierro y sus duelos: la reconstrucción de la vida tras el desplazamiento forzado*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquía.
- Fundación Berta Martínez de Jaramillo (2015). Fundación Berta Martínez de Jaramillo. Obtenido de Barrio Bello Oriente: <<https://bit.ly/2ZbgMnk>>.
- García Villegas, M. (2003). “Notas preliminares para la caracterización del derecho en América Latina”. *El Otro Derecho*, n° 26-27.
- García Villegas, M. (2008). *Jueces sin Estado: la justicia colombiana en zonas de conflicto armado*. Bogotá D. C.: Siglo del Hombre Editores.
- Gómez Sánchez, G. I. (2014). *Justicia transicional en disputa. Una perspectiva constructivista sobre las luchas por la verdad, la justicia y la reparación en Colombia, 2002-2012*. Medellín: Editorial Universidad.
- Hohfeld, W. N. (1977). *Conceptos jurídicos fundamentales*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lemaitre Ripoll, J. (2009). *El derecho como conjuro: fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Bogotá D. C.: Siglo del Hombre Editores.
- M.P. Fabio Moron Díaz, C-066 (Corte Constitucional 11 de Febrero de 1997).
- M.P. Fabio Moron Díaz, T-476 (Corte Constitucional de Colombia 8 de Septiembre de 1998).
- Martínez Marulanda, D. (2007). *Fundamentos para una introducción al derecho*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquía.
- Migdal, J. S. (2001). *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge University Press.
- Red Nacional de Información (2016). Registro Único de Víctimas. Obtenido de Reporte General: <<http://bit.ly/2lmtnRJ>>.



# Transformaciones del diseño institucional y demandas indígenas

*Los casos de Perú (1993), Argentina (1994), Ecuador (2008) y Bolivia (2009)*

LETICIA GAVERNET BUSQUETA

## Resumen

Con base en mi trabajo de tesis doctoral, se sintetizan las transformaciones del diseño institucional y jurídico en las reformas constitucionales de Perú (1993), Argentina (1994), Ecuador (2008) y Bolivia (2009). De esta manera, las reflexiones integran los resultados de mi investigación desde una perspectiva sociojurídica, en cuanto emergen las relaciones entre derecho, poder y transformación social.

## Palabras clave

Reformas constitucionales; indígenas; recomposición y refundación.

## I. Introducción: contextualización

América Latina como región enfrenta hace siglos las siguientes dinámicas centrales interrelacionadas:

1. Desigualdad social acentuada, estructural y persistente: particularmente, involucra el reconocimiento efectivo de la titularidad y el ejercicio de derechos fundamenta-

les, especialmente para grupos o sectores sociales que no se encuentran en paridad de condiciones en relación con la normativa consagrada y el acceso a la Justicia (CEPAL, 2010; Bárcena y Prado en Documento informativo de la CEPAL, 2016).

2. Crisis institucionales y de gobernabilidad reiteradas: se caracterizan por conjugar crisis económico-políticas, quiebres y debates sobre el régimen democrático, violencia política y crisis de legitimidad del orden institucional en variados niveles y configuraciones (O'Donnell, 2002; De Ípola, 2001; Carozzi y Ritvo, 2001).
3. Niveles profundos de conflictividad social: se presenta como uno de los territorios geopolíticos con mayor conflictividad y protestas o luchas sociales, con siguientes las características:
  1. contexto de persistencia de desigualdad crónica y estructuras de poder muy concentradas,
  2. luchas sociales cada vez más fragmentadas, pero que pueden alcanzar gran nivel de intensidad,
  3. la protesta es expresada en los medios de comunicación tradicionales y nuevas redes de comunicación,
  4. capacidad de movilización ciudadana, y
  5. escasa capacidad gubernamental de gestionar los conflictos en el marco democrático (Arañbar en Calderón, 2012).
4. Numerosos y frecuentes procesos de reforma constitucional: a partir de la independencia de los Estados-nación y hasta el año 2008, América Latina había producido aproximadamente el 50 % de las constituciones del mundo, con sus divergencias de mayor modificación en los siglos XIX o XX y entre países (Cordeiro, 2008; Elkins y Ginsburg, 2009), estableciendo que “no es una exageración, por tanto, caracterizar a nuestra

región como una fábrica de constituciones” (nota del editor en Bejarano, Navia, Pérez-Liñán y Negretto, 2014, p. 477).

## II. Abordaje

El trabajo de tesis privilegia una mirada de investigación cualitativa y una perspectiva sociojurídica de los procesos constituyentes. En particular, la mención de matrices político-ideológicas constituye una categoría que se presentaba en las hipótesis y objetivos del proyecto de investigación y que adquirió una presencia significativa en el proceso de análisis e interpretación, emergiendo y observando la pugna que se produce en los procesos constituyentes de concepciones y cosmovisiones distintas –y, en algunos planos, disruptivas– en torno a ciertas nociones sustantivas de la dimensión institucional y la cuestión indígena.

De esta manera, en la investigación se establecieron dos planos de análisis que se encuentran interrelacionados. Por un lado, la dimensión del análisis constitucional, que implica una estrategia de selección y comparación mediante el análisis de casos de las constituciones formales de los cuatro países. Al mismo tiempo, la dimensión de análisis de contenido del discurso se abocó a considerar como unidades de análisis los segmentos textuales susceptibles de ser identificados y desglosados como categorías en constituciones previas y reformadas (diarios de sesiones en los casos de Perú, 1993 y Argentina, 1994) y proyectos y propuestas indígenas para las reformas constitucionales (en los casos de Ecuador, 2008 y Bolivia, 2009). Complementariamente,

se analizaron también los puntos de inflexión en entrevistas realizadas a los informantes claves del proceso<sup>1</sup> y bibliografía especializada.

### **III. Principales resultados comparativos: Perú (1993) y Argentina (1994) como preservación del pacto conservador-liberal**

#### **El Perú**

El Perú cuenta con un promedio de 1 reforma constitucional cada 15 años, analizado como reflejo de su inestabilidad institucional y de los diversos mecanismos de legitimación a los cuestionamientos de los gobiernos de este país, mientras que se considera que la reforma del año 1993 obedecía “a propósitos puramente partidistas, para redistribuir poder o mejorar la imagen de un gobierno ante la opinión pública” (Pásara, 1994-2004; Bernalles Ballesteros, 2005; Negretto, 2009, p. 41).

Singularmente, la violencia de grupos terroristas e insurgentes (el Sendero Luminoso de Mariátegui y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru –MRTA–) que habían comenzado sus acciones a principios de la década del 80 contribuyó al debilitamiento del Estado y del sistema económico, y a la reducción de las inversiones, lo cual incrementó la conflictividad social y la polarización (González de Olarte, 2007).

Fujimori, quien, tras ganar las elecciones de 1990, no obtuvo mayoría en el Congreso, el 5 de abril de 1992 decidió disolver el Senado y la Cámara de Diputados, y la

---

<sup>1</sup> Se realizaron un total de 38 entrevistas semiestructuradas en los cuatro países mencionados durante los años 2011 y 2013 a participantes del proceso constituyente, constitucionalistas destacados de cada país, funcionarios del gobierno, miembros de la oposición y activistas de las organizaciones indígenas. A ello se agrega la actualización para el caso de Argentina, con 9 entrevistas más en el año 2017.

intervención del Poder Judicial, del Ministerio Público, de la Contraloría, del Tribunal de Garantías Constitucionales y de los gobiernos regionales, bajo el argumento de un “estado de emergencia”.

El Congreso Constituyente Democrático, de 80 miembros, realizó la reforma constitucional del año 1993, luego legitimada el 31 de octubre del mismo año mediante un controvertido referéndum (por denuncias de fraude) que arrojó un porcentaje de 52,24 % por la aprobación.

Durante el gobierno de Fujimori, se produjeron las medidas económicas de privatización de empresas y privatización informal de tierras, que concluyeron en un nivel de pobreza del 14 %, junto a las denuncias de corrupción y violación de derechos humanos: los asesinatos y las desapariciones forzadas durante las décadas del 80 y, especialmente, del 90 en Perú, además de la esterilización forzada de mujeres pobres, las cuales, en gran cantidad de casos, eran mujeres indígenas (Quispe Sihuas, 2009; González de Olarte, 2007).

Respecto a la reforma constitucional del año 1993, su origen y aprobación “espúreos” (declarados por el Tribunal Constitucional), la reducción de cien artículos –particularmente de los primeros títulos sobre derechos– y la significancia de las modificaciones refieren al interés central en la reelección presidencial inmediata y el fortalecimiento absoluto de sus poderes, la minimización del Parlamento, el debilitamiento de los partidos políticos, la liquidación de la descentralización y la concentración en el gobierno, y el otorgamiento de libertad y poder a grupos económicos y financieros para controlar la nueva forma de mercado (Bernal Ballesteros, 1995).

Cabe destacar que el Perú es precisamente el país con mayor porcentaje de indígenas en la región “en términos absolutos y relativos”, con 6,5 millones, seguido por México (6,1 millones), Bolivia (5 millones) y Guatemala (4,1 millones). Su población representa el 25 % del total nacional, en este sentido, superado solo por Bolivia (62,2 %) y Guatemala

(41 %). En un análisis por regiones, el 70,1 % de la población indígena peruana se concentra en la zona de la Sierra, el 25,8 %, en la Costa, y el 4,1 %, en la Selva (Atlas Sociodemográfico de los Pueblos Indígenas del Perú de CEPAL, 2011).

En la reforma constitucional de 1993, se mantiene la antigua denominación “comunidades campesinas y nativas”, que refiere al periodo de la reforma agraria en Perú –1969, presidencia del militar Juan Velasco Alvarado– que transformó el nombre “comunidades originarias” por las denominaciones “comunidades campesinas” (para las sierras, que sufrieron un mayor proceso de “desindianización”) y “comunidades nativas” (para la selva, que contemporáneamente presenta niveles mayores de organización y conflictividad, principalmente contra proyectos extractivos) para aquellas poblaciones que eran principalmente indígenas (Laats, 2000).

Al respecto, la reforma constitucional consagra derechos relativos a la identidad, la educación bilingüe e intercultural y la jurisdicción de “campesinos y nativos” (en relación con la defensa frente a la crisis interna con el terrorismo) en dos artículos referidos al régimen agrario que reducen significativamente los derechos sobre la tierra de la Constitución anterior de 1979 (como la reforma agraria).

Respecto a las principales matrices político-ideológicas involucradas en el caso del Perú (1993), en los debates de los diarios de sesiones sobre el reconocimiento se expresó mayoritariamente:

1. Un nacionalismo conservador que comprende a la Nación en su existencia objetiva, imprimiéndose en los individuos y trascendiendo su voluntad y su vinculación estricta con el territorio en la defensa del Estado-nación, la igualdad formal, la justicia ordinaria y la “peruanidad” frente al “caballo de Troya que representa una posible plurinacionalidad” o el reconocimiento profundo de las demandas indígenas, con el matiz de la defensa nacional propio de la doctrina militar

en contextos de conmoción interna o ataque exterior (debido a la extrema violencia interna producida, en la que los indígenas son reconocidos para “hacer frente la ‘guerra’ entre el Estado y Sendero Luminoso”, siendo que resultan los principales afectados por ambos “bandos”).

2. Una concepción de multiculturalismo mestizo que involucra las dimensiones del multiculturalismo liberal (el reconocimiento de lo pluricultural) con el proceso particular de mestizaje/blanqueamiento/desindianización del Perú, y con el matiz del folclorismo comercial en el tratamiento del patrimonio cultural, donde se eliminan los factores étnicos en sintonía con el mercado cultural y de consumo (*sensu* Karmy, 2009; Parker y Moreno, 2015, esto convierte a los indígenas en objeto de “turismo” y “transfigura” las culturas, sus diversidades y particularidades).
3. En el debate sobre la propiedad de las tierras y la persistencia o disolución de las comunidades, el liberalismo individualista propone considerar a los indígenas como “individuos libres” (*-sensu* Kymlicka, 1995 sobre Rawls, como no partícipes de ninguna relación social en particular, como oposición al comunitarismo), lo que implica ser propietarios privados, disponer de las tierras e incluso “decidir disolverse” como comunidad, frente al liberalismo igualitarista (*sensu* Gargarella, 1999 en el análisis de MacKinnon, Dworkin y Sen, donde debería reconocerse la desigualdad real, la discriminación específica y los daños concretos, partiendo desde una base de igualdad material, de capacidades y de elecciones), lo que en este caso implica preservar las tierras colectivas de las comunidades y su configuración y vivencias como tales.

## Argentina

En Argentina, la reforma constitucional del año 1994 se vincula a la crisis económica y de gobernabilidad, a la incipiente democracia luego de una dictadura militar violatoria de los derechos humanos –con centros clandestinos de detención, asesinatos, torturas y desapariciones–, y a un “pacto entre élites” de los dos partidos mayoritarios en el país (justicialismo y radicalismo) que condiciona las modalidades, contenidos y procedimientos de la reforma.

De acuerdo a Alfonsín, el dictamen previo del 15 de abril del año 1992 de la Comisión de Juristas ya introducía un elemento polémico: la reforma del Estado bajo una ideología “neoconservadora”, en términos del autor (Alfonsín, 1996). La versión del justicialismo hacía hincapié en la necesidad de centrarse en la reforma económica debido a los antecedentes de hiperinflación, que se reflejan en dos leyes claves: la Ley de Reforma del Estado y la Ley de Emergencia Económica, que son paradigmáticas del programa neoliberal que se implementaría en los años siguientes.

Desde el inicio del proceso, la Ley Declarativa de la Reforma 24.309 tuvo críticas de procedimiento y contenido, particularmente sobre sus artículos 2, 3, 5 y 6, al establecer las materias sobre las que debía trabajar la Convención Constituyente de 305 miembros (reproduciendo el Núcleo de Coincidencias Básicas del Pacto de Olivos), disponer (y ya diseñar la regulación) de los temas habilitados, obligar a que las materias dispuestas en el Art. 2 debían ser votadas conjuntamente y en su totalidad y declarar la nulidad absoluta de cualquier modificación.

En las críticas a este proceso de reforma constitucional, se consideran como principales aspectos: el reforzamiento del presidencialismo y su obediencia a la necesidad de maximizar el liderazgo y permitir la

reelección del presidente Carlos Menem; la persistencia de los mismos actores y de la estructura institucional tradicional; y su formalismo –alejamiento del plano de efectivización de derechos– y obediencia a las presiones de los organismos internacionales (Gargarella, 1997-2014; Rossetti, 2015).

En particular, en el último censo del año 2010 en Argentina, cerca de un millón de personas (955.032) se reconoce indígena o descendiente de indígenas (un 2,38 % de la población total). Los pueblos y comunidades que indicaron (en orden de mayor a menor cantidad) fueron: mapuche, toba, guaraní, diaguita, kolla, quechua, wichí, comechingón, huarpe, tehuelche, mocoví, pampa, aymara, ava guaraní, rankülche, charrúa, atacama, mbyá guaraní, omaguaca, “otro”, pilagá, tonocoté, lule, tupí guaraní, querandí, chané, sanavirón, ona, chorote, maimará, chulupí, vilela y tapiete.

La reforma constitucional de 1994 reconoce entre las atribuciones del Congreso (con deficiencias técnicas) por primera vez: la preexistencia de los pueblos indígenas como “argentinos”, derechos a la identidad y la educación bilingüe e intercultural, la personería jurídica de sus comunidades, la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan, la participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten, en concurrencia con las provincias.

Respecto a las principales matrices político-ideológicas involucradas, en los debates de los diarios de sesiones sobre el reconocimiento se expresó mayoritariamente:

1. Un *nacionalismo conservador* que enfatiza los aspectos fuertemente religiosos y morales (que apelan a un análisis tradicional del indígena como foráneo, “extraño” o extranjero, con una humanidad que empieza a reconocerse equiparable al “nosotros” los

“católicos apostólicos romanos y cristianos”, en la “Patria” que forja el “ser nacional” y alcanza la civilización a partir del descubrimiento de América y la Conquista del Desierto y del trabajo evangelizador como “educativo” sobre los indígenas), frente a un *nacionalismo liberal* donde la voluntad de los individuos es la que configura la Nación a través de un compromiso de vida en común, cobrando énfasis las dimensiones de deseo, subjetividad y libre elección en el reconocimiento de “lo indígena” que se produce en el marco de una Nación bajo referencias griegas (se “asegura” que el reconocimiento de pre-existencia no tiene efectos jurídicos y se refuerza la noción de Nación “única, integrada e indivisible”).

2. Respecto al énfasis en la “vulnerabilidad”, se producen dispositivos conjugados de asimilacionismo mediante *humanismos conservador/liberal/social* que implican un reconocimiento como seres humanos con valores morales, características que nos distinguen de otras especies, y portadores de derechos elementales (*sensu* Heidegger, 2000, sin advertir la construcción “metafísica” que desvirtúa el clivaje étnico específico); la *justicia de discriminación positiva* en el tratamiento como “minorías” (*sensu* Pernas, 2010 y Urteaga, 2009, con las potencialidades y límites de toda perspectiva de política de “acción positiva”, como el tratamiento meramente cuantitativo, la estigmatización/segregación y el clientelismo/cooptación); y la construcción del “indio permitido” entre aquellos que se pliegan al “proyecto moderno” y el discurso estatal (-*sensu* Rivera Cusicanqui, 2004, como modo en que los gobiernos neutralizan y dividen a las organizaciones indígenas) frente al “indio insurrecto/terrorista” que enfatiza al “otro” indígena “rebelde y vengativo” demarcado en cuanto contradice el sistema productivo y desafía el poder estatal (*sensu* Hale, 2004, Hale y Millaman,

2006 y Richards, 2010, generalmente construido como un “enemigo interno”; *sensu* Zaffaroni, 2006 y Villegas, 2008, que pierde derechos y garantías fundamentales en cuanto “traidor”, “dañino” y “peligroso” para el pacto/contrato social).

3. Finalmente, un *multiculturalismo liberal* donde se llega a advertir el proceso de asimilación de los pueblos indígenas con una carga negativa (aunque se producen los dispositivos de asimilación renovada ya mencionados) con el *matiz de una integración populista* como condensación de significados del indígena como “pueblo” (*sensu* Laclau, 2005, limitando la diversidad/especificidad y donde se adscribe por única vez a referencias particulares ideológicas del peronismo y un sector conservador) y *patriótica constitucional* como reconocimiento de la multiculturalidad siempre que adscriba al Estado de derecho, democracia y derechos humanos (*sensu* Habermas, 1989-2001, como si se tratase de valores transculturales).

En ambos países, la tendencia general es que las matrices no se corresponden necesariamente con un sector, partido político o tendencia ideológica, sino que la mayoría de las veces los operadores institucionales/constitucionales se yuxtaponen, mixturán o contradicen.

Ello da cuenta de que la temática “indígena” excedía en ese contexto una disputa relevante de significaciones e imaginarios entre los involucrados, quienes perpetuaban principalmente visiones conservadoras y liberales, a diferencia de lo que sucede en los procesos de la década posterior al 2000 en los casos siguientes.

### III. Principales resultados comparativos: Ecuador (2008) y Bolivia (2009) como luchas y participación indígenas que constituyen diseños híbridos<sup>2</sup>

#### Ecuador

En Ecuador, “lo indígena” como identidad hace referencia a 14 nacionalidades indígenas y 18 grupos étnicos.

Los levantamientos indígenas a fines de los años 90 y 2000 y la “rebelión de los forajidos” como confluencia de sectores en el año 2005 produjeron la emergencia del partido/instrumento político Alianza País.

Rafael Correa, exministro de Economía del anterior gobierno, que renunció a los cuatro meses por oponerse al TLC y el Banco Mundial, captó la atención de las organizaciones sociales y la izquierda; de este modo, ganó las elecciones con el 56,67 % y convocó a la Asamblea Constituyente, donde fueron elegidos 130 asambleístas.

En dicha asamblea se presentó la Propuesta de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador –CONAIE, de alcance nacional–, que llegaría a integrar a la mayoría de las organizaciones indígenas del país: 80 % de las organizaciones de base (Van Cott, 2005).

La Reforma Constitucional de 2008 en Ecuador es una de las más extensas del mundo y la más detallada de las Cartas Magnas que se han adoptado en el territorio ecuatoriano. Posee 444 artículos agrupados en los diferentes capítulos que componen los 9 títulos de la Constitución, y se destaca la consagración de la participación ciudadana

---

<sup>2</sup> Profundización de esta dimensión del trabajo que aborda específicamente las experiencias de las organizaciones indígenas y campesinas en los procesos de reforma constitucional en Ecuador (2008) y Bolivia (2009) puede encontrarse en la ponencia “Constituciones que se toman por asalto: una mirada a las prácticas de los colectivos sociales y políticos para introducir cambios en los procesos constituyentes”, en coautoría con la directora de tesis, María Alejandra Ciuffolini, también publicada en el presente Congreso ALAS.

directa, las nuevas instituciones en el marco de derechos sociales y colectivos, el reconocimiento de las comunidades indígenas y su marcado carácter ambientalista (De la Torre, 2008; Rolland, 2008).

Respecto a las críticas y limitaciones de la nueva Constitución, se mencionan, principalmente, su marcado carácter presidencialista o “hiperpresidencialismo” (Albán y Porras, 2015), y rasgos autoritarios propios de un “presidencialismo constituyente”, características de “incongruente”, “romántica”, “muy paternalista y estatista”, confundiendo la división entre la parte dogmática y la orgánica de la Constitución y debilitando los derechos privados y libertades individuales, la seguridad jurídica, la propiedad y la economía social de mercado (Torres, 2009, p. 444).

Respecto a las principales matrices político-ideológicas involucradas, en los debates respecto a la propuesta indígena de CONAIE se expresó mayoritariamente:

1. Un constitucionalismo tradicional y liberalismo, referenciados por la oposición al proceso de cambio en su defensa de categorías que se corresponden con el orden jurídico tradicional: Estado de derecho, República y equilibrio de poderes –como protección del diseño institucional previo y tradicional, temor al “autoritarismo estatal y presidencial”, al debilitamiento de la democracia o “democracia tumultuosa”, a la limitación de las libertades individuales y de derechos de propiedad y de mercado, y bajo nociones de ciudadanía y “desarrollo” en términos liberales–.
2. El nuevo constitucionalismo latinoamericano construido desde la experiencia, vinculado en parte al gobierno de Alianza País y a algunas demandas indianistas/indigenistas. Sus elementos comunes lo distinguen del neoconstitucionalismo europeo (Carbonell, 2003; Comanducci, 2002) y del constitucionalismo popular norteamericano (Tushnet, 2013; Alterio, 2013). Se caracteriza por el proceso democrático de

las asambleas constituyentes, la ruptura con el orden anterior, la originalidad, la superación de la división tripartita de poderes o la plurinacionalidad, la amplitud de abundancia de principios, la complejidad institucional y técnica (como en la elección por sufragio de miembros del gobierno, la justicia o sobre el poder de reforma constitucional), la rigidez de la reserva exclusiva al poder constituyente originario, la recomposición de la relación entre soberanía popular y gobierno, una “profusa carta de derechos” que integra a sectores históricamente marginados (entre ellos los indígenas, particularmente), el carácter superior de la Constitución y el control concentrado de la constitucionalidad, un nuevo papel del Estado en la economía y la integración latinoamericana con una recuperación del concepto de “soberanía” (Viciano Pastor y Martínez Dalmau, 2012, pp. 36-49). Al mismo tiempo, se expresó una revolución ciudadana y un socialismo a la acuatoriana del gobierno de Alianza País, que instituyó un discurso de ciudadanía como aglutinación de sectores (de ciudadanías diferenciadas que reconocen actores específicos, pero que desactivan clivajes, por ejemplo, étnicos) y un socialismo sui generis heredero de la doctrina del “socialismo del siglo XXI” venezolano, pero con características propias en un discurso donde prima la soberanía y la economía “antineoliberal” y “antiimperialista”.

3. Indianismo (tomado del caso de Bolivia como matriz directamente emergente, pero expresado también en Ecuador en la propuesta de CONAIE) en el caso de las organizaciones e intelectuales indígenas, donde se enfatizan las dimensiones de plurinacionalidad e interculturalidad, que implican una reestructuración y refundación profunda del Estado que confronta e interpela a la sociedad, el Estado y la democracia liberal (mientras advierten que su discurso es “manipulado” bajo los intereses de “lo nacional” y “lo ciuda-

dano”), siendo imprescindible “trascender al capitalismo estructural” en las propuestas de ejercicio del poder y el modelo de desarrollo extractivo del gobierno, recuperando sus instituciones, ejercicio de la autoridad y modos de vida como proyecto “poscolonial”; y una cabal implementación (e interpretación) del Sumak Kawsay (opuesto al capitalismo extractivo y el modelo de mercado y consumo).

## Bolivia

En Bolivia, “lo indígena” como identidad se vincula a 36 nacionalidades y pueblos indígenas, y es a partir de los años 2000 a partir de cuando las organizaciones indígenas confluirían con otros sectores en las luchas sociales: la Coordinadora del Agua y de la Vida y la Coordinadora por la Defensa del Gas, la Central Obrera Boliviana y Central Obrera Regional, vinculadas a mineros y obreros fabriles; la Federación de Juntas de Vecinos y las conformaciones en partidos políticos como el Movimiento Indio Pachakuti y el Movimiento al Socialismo –Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos–.

Este es el contexto en que las luchas se caracterizan por una impronta bélica: la “Guerra de la Coca”, las “Guerras del Gas” y “Guerras del Agua”, “septiembre y febrero negro”, bajo un clima de aguda violencia y la trágica pérdida de numerosas vidas (Vargas y Córdoba, 2003; Prada Alcoreza, 2008; Gutiérrez Aguilar, 2008).

En las elecciones del año 2005, ganó Evo Morales Ayma por el MAS con un 53,74 % como el primer indígena y dirigente cocalero en asumir el Poder Ejecutivo, y convocó a la Asamblea Constituyente en marzo del año 2006, en la cual fueron elegidos 255 asambleístas. En dicha asamblea se destacó la Propuesta Consensuada del Pacto de Unidad (conformado por tres confederaciones, una Federación Nacional, un Consejo Nacional, una Central, un Movimiento Social Nacional, una Asociación y un Movimiento

Cultural), que presentó la “Constitución Política del Estado Boliviano por un Estado Unitario Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático y social” (2007).

Las críticas a esta reforma refieren al proceso, por la premura de convocatoria de la Asamblea Constituyente, que no permitiera un debate profundo sobre el nuevo diseño institucional, la estructura de la convocatoria que subordinó a las organizaciones políticas y sociales a aliarse con el MAS y, al mismo tiempo, culminó por “sobre-representar” al sector de la derecha, y a “caer” en sus estrategias respecto a capitalías y autonomías (Tapia, 2009).

En los debates respecto a la propuesta indígena del Pacto de Unidad se presentó mayoritariamente:

Un *positivismo jurídico y nacionalismo conservador/ liberal*, que referencia por la oposición al proceso de cambio oponiéndose férreamente a abandonar las nociones de Estado de derecho, República, Nación, identidad blanca-mestiza, democracia y economía liberales, confrontando la autonomía y la jurisdicción indígena, despreciando las nociones de plurinacionalidad, descolonización y Vivir Bien en la versión profunda que planteaban las organizaciones indígenas.

Un *pluralismo jurídico* construido desde la experiencia, vinculado en parte al gobierno de Alianza País y a algunas demandas indianistas/indigenistas como expresión de un derecho alternativo que emerge de los actores sociales de acuerdo a sus necesidades, prácticas y aspiraciones (lo plurinacional, intercultural, la primacía de la realidad y la equidad en la diversidad). Al mismo tiempo, un *nacionalismo revolucionario* plebeyo que referencia a la revolución del año 52, sustituyendo el discurso de “lo popular” por “lo plebeyo” hacia un horizonte de “capitalismo andino” (García Linera) o “socialismo comunitario” (Evo Morales) con un fuerte centralismo estatal y nuevas formas de economía que determinan políticas sociales/socialistas.

El *indianismo* por parte de las organizaciones y los intelectuales indígenas/indigenistas que insisten en los puntos más disruptivos y desafiantes –identidad indígena, plurinacionalidad y pluralismos, descolonización, autodeterminación y autogobierno, Justicia indígena, comunitarismo y Suma Qamaña–, que restituyan las cosmovisiones, formas de vida y organización del poder que revelan una impronta y un proyecto propio (aunque extensivo a poblaciones no indígenas) y que enfrentan al orden jurídico previo con esta innovación entre las matrices que tradicionalmente se encuentran involucradas en los diseños institucionales y constitucionales.

En estos casos, la tendencia general es que las matrices sí se corresponden necesariamente con un sector político y tendencia ideológica, y es en el caso de los “nuevos gobiernos” en que algunas nociones se yuxtaponen, mixturán o contradicen, lo cual es reflejado en los nuevos textos constitucionales.

#### **IV. Reflexiones finales abiertas**

Finalmente, las similitudes entre los procesos de reforma de la década del `90 pueden encontrarse en el contexto previo de crisis económica (híper-inflacionario) y de gobernabilidad social (en el caso de Argentina luego de la salida de una dictadura militar, en el caso de Perú debido al conflicto armado interno y un auto-golpe de Estado) con la necesidad de legitimación democrática, la presión internacional y la apertura al modelo neoliberal.

Las divergencias refieren principalmente a: la mayor legitimidad de la Convención Constituyente de Argentina (aunque la reforma se encontraba “atada de manos” por el Pacto entre los dos partidos mayoritarios del país) respecto al Congreso Constituyente Democrático peruano cuya

reforma es criticada por su origen espúreo y por un referéndum vinculado al fraude; y por las modificaciones realizadas (mayor reconocimiento en el caso argentino).

Respecto a las matrices político-ideológicas, ambos procesos no logran trascender la preponderancia del pacto conservador-liberal, presentando matices de multiculturalismo (también liberal o mestizo) y de posiciones igualitarias, pero que tienden a renovar el asimilacionismo a lo folclórico o lo popular/patriótico.

En ello, preocupa particularmente el énfasis en la defensa nacional (sobre las comunidades indígenas peruanas en el conflicto interno) o en la distinción entre el “indio permitido” y “el indio insurrecto” (en el antagonismo que sitúa a los pueblos indígenas como “enemigo interno” en el caso argentino).

Por su parte, las similitudes entre los procesos de reforma de la década post 2000 refieren a la reacción a los procesos de neoliberalismo ya producidos y sus efectos perjudiciales: privatización, precarización laboral y desempleo, pauperización y denuncias de corrupción de funcionarios públicos; lo que conlleva a profundas movilizaciones, alzamientos y protestas que aglutinaron a diversos sectores sociales con un agudo nivel de conflictividad y violencia.

Las Asambleas Constituyentes asumieron Plenos Poderes (lo que fue fuertemente controvertido), con participación de diversos sectores con sus propuestas y se ratifican mediante los Referéndums aprobatorios (63,93 % de votos afirmativos en Ecuador y 61,43 % en Bolivia). Sin embargo, cabe mencionar que las discusiones enfrentaron a sectores institucionales y sociales hasta alcanzar un nivel extremo de violencia que amenazó su realización y culminación, con momentos posteriores de reformas a la nueva Constitución para lograr acuerdos entre sectores; y como “proceso post-constituyente” se advierte el alejamiento de parte de las organizaciones indígenas y campesinas de los proyectos de Alianza País y el MAS, particularmente en torno a las actividades extractivas (hidrocarburos, minería).

En ambos procesos, principalmente: se extienden las funciones del Estado, se vuelve Plurinacional e intercultural, se amplían las formas de democracia y se transforma la economía, se regulan en particular (extensa y transversalmente) los derechos indígenas (con limitaciones en reglamentaciones de ejercicio de autonomía y justicia) y se consagran los derechos ambientales y el Buen Vivir/Sumak Kawsay y Vivir Bien/Suma Qamaña.

Respecto a las matrices político ideológicas ambos procesos se consideran refundacionales (con un mayor énfasis en el caso de Bolivia), incorporan una dimensión “socialista/estatalista” y de concentración del poder, producen figuras novedosas y consagran extensamente y específicamente derechos a sectores en estado de vulnerabilidad; sin embargo, se produce una “sumatoria/agregación” de lo “nuevo”, yuxtapuesto a las antiguas nociones tradicionales, lo que produce diseños híbridos, contradictorios o ambiguos, con categorías/nociones en tensión.

## Bibliografía

- Albán Rivas, P. E. y Porras, A. (2015). “El hiperpresidencialismo en Ecuador” (maestría en Derecho Constitucional). *Revista Academia*. Disponible en: <<https://bit.ly/2Zpwqqn>> [fecha de consulta: 15/12/2017].
- Alfonsín, R. (1996). *Democracia y consenso. A propósito de la reforma constitucional*. Buenos Aires: El Corregidor.
- Alterio, A. M. (2013). “Neoconstitucionalismo y constitucionalismo popular frente a frente”. En A. M. Alterio y R. Niembro Ortega (coords.). *Constitucionalismo popular en Latinoamérica*, pp. 35-70. México: Editorial Porrúa y Escuela Libre de Derecho.
- Bejarano, A. M.; Navia, P.; Pérez-Liñán, A. y Negretto, G. (2014). “Tuercas y tornillos en la fábrica de constituciones. Un debate en torno a *Making Constitutions*.”

- Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America* de Gabriel Negretto”. En *Política y Gobierno*, vol. XXI (nº 2), pp. 477-503.
- Bernales Ballesteros, E. (2005). “Los caminos de la reforma constitucional en Perú”. En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 157-173.
- Calderón, F. (2012). *La protesta social en América Latina. Cuaderno de Prospectiva Política 1*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Carbonell, M. (2003). *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Trotta Editorial.
- Carozzi, S. y Ritvo, J. (comps.). (2001). *El desasosiego. Filosofía, historia y política en diálogo*. Santa Fe, Argentina: Homo Sapiens Ediciones.
- Comanducci, P. (2002). “Formas de (neo)constitucionalismo: un análisis metateórico”. En *Isonomía*, nº 16, pp. 89-112.
- Cordeiro, J. L. (2008). “Constitutions around the World: A View from Latin America”. *Documento de Discusión* 164, Institute of Developing Economies.
- Cruz, G. R. (2013). “La potencialidad crítica del indianismo. hipótesis sobre dos epistemologías: indigenista e indianista”. Disponible en: <<https://bit.ly/2PcLVIL>> [fecha de consulta: 15/12/2017].
- Cruz, G. R. (2009). *La liberación indígena contemporánea en Bolivia*. Córdoba, Argentina: Editorial Universidad Católica de Córdoba, Colección Thesys.
- De Ípola, E. (2001). *Metáforas de la política*. Santa Fe, Argentina: Homo Sapiens Ediciones.
- De la Torre, C. (2008). “Protesta y democracia en Ecuador. La caída de Lucio Gutiérrez”. En M. López, N. Carretera y P. Calveiro (eds.). *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina*, pp. 197-227. Buenos Aires: CLACSO.

- Gargarella, R. (2014). *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Gargarella, R. (1999). *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Gargarella, R. (1997). “Recientes reformas constitucionales en América Latina: una primera aproximación”. En *Desarrollo Económico*, vol. 36, n° 144, pp. 971-990.
- González de Olarte, E. (2007). “La economía política peruana de la era neoliberal 1990-2006”. Disponible en: <<https://bit.ly/2ZsGu64>> [fecha de consulta: 15/12/2017].
- Gutiérrez Aguilar, R. (2008). *Los ritmos del Pachakuti. Movilización y levantamiento indígena-popular en Bolivia*. Buenos Aires: Ediciones Tinta Limón.
- Habermas, J. (2001). *Israel o Atenas. Ensayos sobre religión, teología y racionalidad*. Madrid: Trotta Editorial.
- Habermas, J. (1989). *Identidades nacionales y postnacionales*. Madrid: Tecnos.
- Hale, C. (2004). “El protagonismo indígena, las políticas estatales y el nuevo racismo en la época del ‘indio permitido’”. Ponencia para la Conferencia “Construyendo la paz: Guatemala desde un enfoque comparado”, organizada por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), 27-29 de octubre.
- Hale, C. y Millaman, R. (2006). “Cultural Agency and Political Struggle in the Era of the ‘Indio Permitido’”. En D. Sommer (ed.). *Cultural Agency in the Americas*, pp. 281-304. Durham: Duke University Press.
- Heidegger, M. (2000). *Carta sobre el humanismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Karmy, E. (2009). “Identidades nacionales ¿folclor o folclorismo?”. En XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación

- Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires. Disponible en: <<https://bit.ly/342PCxy>> [fecha de consulta: 15/12/2017].
- Kymlicka, W. (1995). *Filosofía política contemporánea*. España: Editorial Ariel.
- Laats, H. (2000). “Propiedad y autonomía en comunidades campesinas en el Perú, proyecciones desde la población”. Casa Campesina, Centro Bartolomé de las Casas, Cusco. Disponible en: <<https://bit.ly/33XbG-K6>> [fecha de consulta: 15/12/2017].
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Negretto, G. (2013). *Making Constitutions: Presidents, Parties and Institutional Choice in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Negretto, G. (2009). “Paradojas de la reforma constitucional en América Latina”. En *Journal of Democracy*, vol. 1, n° 1, pp. 38-54.
- O'Donnell, G. (2002). *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Parker, G. C. y Moreno, P. A. (2015). “Turismo indígena urbano, ¿innovación identitaria?”. *Revista Atenea*, n° 512. Versión en línea disponible en: <<https://bit.ly/2PpMx7Q>> [fecha de consulta: 15/12/2017].
- Pásara, L. (2004). *En busca de una justicia distinta: experiencias de reforma en América Latina*. México: Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM.
- Pásara, L. (1994). “Perú. Nueva constitución. Vieja historia”. *Nueva Sociedad*, n° 130. Disponible en: <<https://bit.ly/2zniN0j>> [fecha de consulta: 15/12/2017].
- Pernas, B. (2010). “La discriminación de las minorías: una introducción sociológica”. Ponencia presentada en el curso sobre la discriminación de las minorías, organizado por el Instituto de Cultura Gitana y el Ministerio de Igualdad en 2010. Disponible en: <<http://bit.ly/2kJzM9k>> [fecha de consulta: 15/12/2017].

- Prada Alcoreza, R. (2008). "Genealogía de la multitud: seis años de luchas sociales en Bolivia". En *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina*, pp. 173-196. Buenos Aires: CLACSO.
- Quispe Sihuas, H. (2009). *Balance del neoliberalismo en Perú 1999-2000*. Santa Fe, Argentina: El Cid Editor.
- Richards, P. (2010). "Of indians and terrorists: How the state and local elites construct the mapuche in neoliberal multicultural Chile". *Journal of Latin America Studies*, 42, pp. 59-90.
- Rivera Cusicanqui, S. (2004). "Reclaiming the Nation". *NACLA Report on The Americas*, vol. 38, pp. 19-33.
- Rolland, S. (2008). "Nuevas formas de participación política en América Latina". En Congreso Latinoamericano y Caribeño de las Ciencias Sociales, FLACSO, pp. 29-31.
- Rossetti, A. (2015). "Capítulo 1: A veinte años de la reforma constitucional de 1994 en Argentina". En M. Bernal, C. Pizzolo y A. Rossetti (coords.). *¿Que veinte años no es nada! Un análisis crítico a veinte años de la reforma constitucional de 1994 en Argentina*, pp. 15-29. Buenos Aires: Eudeba.
- Tapia, L. (2009). "Hay algo malo en lo bueno o la política como relación de fuerzas". *Revista Umbrales*, CIDES-UMSA, n° 19, pp. 135-151.
- Torres, L. F. (2009). "El presidencialismo constituyente y el Estado constitucional de Montecristi". En S. Andrade, A. Grijalva y C. Storini (eds.). *La nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, pp. 429-240. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador y Corporación Editora Nacional.
- Tushnet, M. (2013). "Prefacio". En A. M. Alterio y R. Niembro Ortega (coords.). *Constitucionalismo popular en Latinoamérica*, pp. IX-XII. México: Editorial Porrúa y Escuela Libre de Derecho.
- Urteaga, E. (2009). "Las políticas de discriminación positiva". *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), n° 146, pp. 181-213.

- Vargas, H. R. y Córdova, E. (2003). “Bolivia: un país de reconfiguraciones por una cultura de pactos políticos y de conflictos”. En J. Seoane (comp.). *Movimientos sociales y conflicto en América Latina*, pp. 43-52. Buenos Aires: CLACSO.
- Viciano Pastor, R. y Martínez Dalmau, R. (2012). “Fundamento teórico del nuevo constitucionalismo latinoamericano”. En R. Viciano Pastor (ed.). *Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, pp. 11-49. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Villegas Díaz, M. (2008). “El mapuche como enemigo en el derecho (penal). Consideraciones desde la biopolítica y el derecho penal del enemigo”. Instituto de Derecho Penal Europeo e Internacional, Universidad de Castilla La Mancha: Portal Iberoamericano de las Ciencias Penales. Disponible en: <<https://bit.ly/2zocwBA>> [fecha de consulta: 15/12/2017].
- Zaffaroni, E. R. (2006). *El enemigo en el derecho penal*. Departamento de Derecho Penal y Criminología, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

## Informes y documentos

- Panorama Social de América Latina de CEPAL (2010 y 2015 –publicado en 2016–). Disponibles en: <<https://bit.ly/2MEHtKj>> y <<https://bit.ly/33XeTt8>> [fecha de consulta: 15/12/2017].
- Elkins y Ginsburg en Comparative Constitutions Project (2009). Disponible en: <<https://bit.ly/1nUVfaR>> [fecha de consulta: 15/12/2017].

Propuesta de la CONAIE frente a la Asamblea Constituyente, “Principios y lineamientos para la nueva constitución de Ecuador, por un Estado Plurinacional, Unitario, Soberano, Incluyente, Equitativo y Laico”. Quito, 2007.

Propuesta Consensuada del Pacto de Unidad, Constitución Política del Estado Boliviano “Por un Estado Unitario Plurinacional Comunitario, Libre, Independiente, Soberano, Democrático y Social”: CSUTCB-CONAMAQ-CIDOB-CSCB-FNMCIQB\_BSCPESC-MSTANARESCAPYS-Movimiento Cultural Afrodescendiente. Sucre, 23 de mayo de 2007.



### **III. Representación, participación y política**



# Desigualdades da Representação Política no Parlamento Brasileiro<sup>1</sup>

AUGUSTO NEFTALI CORTE DE OLIVEIRA  
Y CLITIA HELENA BACKX MARTINS

## Resumo

A representação descritiva propõe que o Parlamento deve se formar à imagem da sociedade que o constitui. Por meio dos dados da eleição de 2014 e do Censo 2010, este artigo expõe uma estrutura profundamente desigual na capacidade de acesso ao poder político no Brasil: as mulheres, os negros, os menos instruídos, os trabalhadores e os pobres estão subrepresentados na Câmara de Deputados. Tanto na oportunidade de concorrer quanto na capacidade de ser eleito, a desigualdade da política no Brasil impõe um enorme desafio à incorporação política da diversidade social no Parlamento. Qual o desafio da democracia brasileira no que concerne à justa representação dos diferentes? No momento em que a noção de uma crise da representação se fortalece, é necessário repensar o que esperamos da democracia e como ela pode contribuir para seu desígnio original, o da igualdade entre os cidadãos.

---

<sup>1</sup> Agradecemos a autorização da revista *Mediações – Revista de Ciências Sociais*, para a republicação parcial do conteúdo do artigo “Desigualdades da Política no Brasil: representação descritiva na eleição de 2014 para a Câmara dos Deputados”, apresentado em seu volume 20, número 2. Dentre pequenas melhorias da presente versão, ressaltamos a disponibilidade de informações metodológicas que permitem a replicação da análise em outros contextos.

**Palavras chave**

Representação Descritiva; Desigualdade; Câmara de Deputados; Eleição 2014.

**I. Introdução: representação descritiva e democracia liberal**

O presente artigo estuda a desigualdade da representação política na eleição brasileira de 2014 para Câmara de Deputados. Com esta intenção, utiliza-se a noção de representação descritiva. Conforme Pitkin (1967), nesta visão o Parlamento é compreendido como miniatura, mapa ou espelho da sociedade: em seu corpo deveria constar a representação dos diferentes grupos sociais que compõem o conjunto da cidadania. A visão da representação descritiva requer que a legislatura seja selecionada de maneira que sua composição corresponda acuradamente à composição de toda a nação (Pitkin, 1967, p. 60).

Este argumento ganhou saliência na defesa da representação de minorias em sistemas proporcionais, dado o risco de que a representação majoritária em uma situação de sufrágio masculino universalizado excluísse do Parlamento os representantes das classes elevadas, os mais educados e ricos. Autores como Mill (1964) supunham que os eleitores escolheriam seus representantes entre seus pares e que eleições majoritárias levariam, inexoravelmente, à exclusão dos mais educados do Parlamento.

Fórmulas eleitorais proporcionais, portanto, foram pensadas para garantir a presença no Parlamento das minorias sociais. O debate atual sobre a proporcionalidade das eleições não costuma recorrer às características descritivas dos eleitos e dos eleitores, mas à correspondência entre a manifestação de preferência dos eleitores (seus votos) e a constituição do Parlamento (a divisão das cadeiras). O Parlamento é lido como lugar da representação de opiniões e

interesses materializados em partidos políticos. Seriam os partidos fiéis depositários da representação da diversidade dos interesses sociais – mais do que da diversidade social propriamente considerada – e por seu intermédio minorias e maiorias apresentam-se no Parlamento.

A representação descritiva parece, nesse sentido, uma noção anacrônica e limitada. Pitkin (1967) mostra como na representação orientada por critérios descritivos o representante “está por” seu constituinte de uma maneira formal. Em termos descritivos, a característica ou a semelhança esgota o significado da representação. Nenhuma ação, nenhuma tomada de posição, pode ser exigida na defesa dos interesses daqueles que compartilham com o representante seu critério de identidade. Resumida a descrição, a única representação possível é das características salientes dos representados, com exclusão de qualquer conteúdo substantivo e da própria ação política (Pitkin, 1967, p. 63 y p. 90). Nos termos da representação descritiva, a responsabilidade dos parlamentares resume-se à sua presença informativa.

Dois outros argumentos contrários à redução da representação como descrição podem ser referidos. Um exemplo decorre das propostas conservadoras de representação profissional, presente nos movimentos antiparlamentares do entre guerras na Europa e também no Brasil (Barreto, 2004). Refletindo sobre seus limites, Kelsen (2000) destaca que as pessoas não possuem apenas um interesse singular, compreendido em um aspecto de suas vidas, razão pela qual a representação profissional seria incompleta. Ademais, as decisões geradas em órgãos formados por representação profissional deixariam a órbita corporativa de interesses incompatíveis, de maneira que a decisão final sobre as disputas precisaria ser feita por outro órgão, fosse ele baseado na representação individual ou simplesmente não democrático.

A questão da representação profissional exemplifica bem a incompatibilidade entre a visão estrita da representação descritiva e a democracia liberal. Um segundo argumento contrário à instituição da representação descritiva é apontado por Arato

(2002). O autor repara que o mandato descritivo é incompatível com o pressuposto da liberdade individual do eleitor em escolher seu representante: o eleitor não pode ser forçado a escolher um representante dentre o próprio grupo. Em decorrência revela-se o caráter autoritário da adstringência dos eleitores a uma das características que os identificam, bem como a arbitrariedade da definição de quais características seriam válidas para formação do Parlamento.

As ressalvas da teoria democrática liberal à garantia da participação descritiva no Parlamento não obsta, contudo, a percepção de que determinados grupos sociais se fazem representar mais fortemente do que outros. Contrariamente à impressão de seus intérpretes primeiros, a universalização do sufrágio não conduziu a um Parlamento medíocre. Prevaleceu a compreensão clássica segundo a qual entre eleições e democracia guarda-se algo de incompatível, tendo em vista que as eleições formam um governo socialmente diferente do povo (Aristóteles, 1997, p. 152). Como atesta a análise de Manin (2012), seja em decorrência desta previsão institucional, seja por força das condições sociais das democracias contemporâneas, as eleições nunca deixaram de constituir um corpo diferenciado dos representantes: uma aristocracia eletiva.

O critério de diferenciação desta aristocracia não recai apenas sobre as características que distinguem favoravelmente os eleitos aos olhos do eleitor, mas também decorrem de regras que distinguem os aptos e os inaptos a concorrer pela preferência dos seus concidadãos. Neste sentido, Santos (1998) destaca o papel das regras que controlam a elegibilidade e o direito de oferecer candidaturas eletivas: limites de idade, requisitos de educação, de domicílio e de filiação partidária são alguns dos critérios que restringem a competição eleitoral muito antes de ela realmente iniciar.

A representação descritiva não participa do conteúdo definidor da democracia liberal. Ela aparece, contudo, enquanto elemento crítico de seus limites, uma abertura que deixa perscrutar e desvelar incongruências ou desigualdades que se materializam em um sentimento de mal-estar com a democracia.

Não tem razão o feminismo em denunciar que apenas 10% desta aristocracia parlamentar seja formada por mulheres? Quem fala em nome desta maioria social no Parlamento? Quem fala em nome dos negros? Quem fala em nome dos pobres? Young (1989) problematiza a questão da representação dos grupos excluídos em face do princípio democrático liberal do indistinto universalismo da cidadania. Considerando a existência de grupos privilegiados e oprimidos na sociedade, a autora afirma que são indispensáveis o reconhecimento e a participação dos oprimidos na política – sob pena do argumento universalista esconder a perpetuação das condições de exercício da opressão de uns sobre os outros.

Este artigo desenvolve uma análise concreta do problema da desigualdade da representação descritiva da democracia brasileira, especificamente na eleição da Câmara de Deputados de 2014. A abordagem é realizada em dois momentos: nas candidaturas lançadas à Câmara de Deputados<sup>2</sup> e entre os eleitos. A próxima seção apresenta as considerações metodológicas utilizadas na análise dos diferentes critérios de avaliação da representação descritiva. Nas seções seguintes são explorados quatro diferentes critérios de representação descritiva: gênero; cor ou raça; grau de instrução e riqueza. Na conclusão discutem-se, a partir dos dados apresentados, algumas questões que poderiam entrar na agenda política, no sentido de aumentar as oportunidades de participação política/institucional dos cidadãos brasileiros, sob um critério de igualdade.

---

2 A possibilidade e oportunidade de lançar candidaturas é um limitador da participação ativa relativamente independente do resultado das urnas e dos critérios que, tendencialmente, guiam o comportamento do eleitor. É apenas relativamente independente pois, seja pela atuação das lideranças partidárias, seja pela expectativa da vitória na formação da vontade de participar das eleições como candidato, pode-se esperar que a seleção de candidatos à Câmara de Deputados reproduza o perfil dos deputados que tradicionalmente alcançam a vitória.

## II. Considerações metodológicas

Para investigar a representação descritiva segundo os critérios apresentados, analisou-se a composição das candidaturas à Câmara de Deputados e o perfil dos deputados eleitos a partir do Repositório de Dados Eleitorais, mantido pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Como candidatos foram considerados apenas aqueles que concorreram nas eleições de 2014. Das 7.140 candidaturas inscritas, 965 não participaram do pleito por terem sido indeferidas pela Justiça Eleitoral ou por terem renunciado. Os critérios legais de inelegibilidade relativa e a falta de interesse e/ou capacidade de manter a candidatura podem ser considerados fatores limitadores da participação política anteriores à eleição. Por esta razão, nas análises que seguem, foram consideradas apenas as 6.175 candidaturas que efetivamente participaram do pleito.

A demografia social foi apreendida do Censo 2010 do IBGE. Existe, portanto, uma defasagem de quatro anos entre os dados sociais e a data de realização da eleição. Considerando o caráter estrutural destas informações, não são esperados resultados substancialmente diferentes caso estivessem disponíveis dados censitários para o ano de 2014. Além destas fontes, para o critério riqueza foram utilizados dados da Receita Federal.

A análise da desigualdade da política nacional em cada um dos cinco critérios elencados recorre a dois instrumentos analíticos. O primeiro é um gráfico que mostra a distribuição da população em geral (círculo externo), das candidaturas à Câmara de Deputados (círculo intermediário) e do conjunto de deputados eleitos (círculo interno). Esta apresentação permite visualizar a distribuição e a desproporcionalidade da presença social – entre os cidadãos, as candidaturas e na Câmara de Deputados – que compartilham uma mesma característica social.

O segundo instrumento, apresentado em tabelas, recorre à seguinte formulação. Dado o número de cidadãos ( $x$ ) que compartilham determinada característica ( $n$ ) e o conjunto da sociedade ( $\sum_{i=1}^n x_i$ ); e dado o número de deputados ( $y$ ) que compartilham desta mesma característica ( $n$ ) e o conjunto da Câmara de

Deputados ( $\sum_{i=1}^n y_i$ ), foi calculada a representação descritiva real de cada característica na Câmara de Deputados ( $z_i = \frac{x_i}{y_i}$ ) e a representação descritiva ideal ( $t = \frac{\sum_{i=1}^n x_i}{\sum_{i=1}^n y_i}$ ). Assim, foi possível chegar à proporção da representação ideal conquistada na Câmara de Deputados pelos cidadãos que compartilham determinada característica ( $a_i = \frac{t}{z_i}$ ).

Um exemplo (Tabela 1): considere-se uma população de 1.000 pessoas, das quais 700 gostam de azul e 300 gostam de vermelho.

**Tabela 1. Representação Descritiva segundo Gênero na Eleição de 2014 para a Câmara de Deputados**

	População	Câmara 1		Câmara 2	
		Absol.	Prop.	Absol.	Prop.
Preferem Azul	700	7	1,0	3	0,4
Preferem Vermelho	300	3	1,0	7	2,3

Elaboração própria.

Para que um conjunto de 10 membros represente perfeitamente a população, sete devem preferir azul e três, vermelho (Câmara 1): um representante para cada um que deveria ter (=1,0). Considere-se, agora, um conjunto constituído por três que preferem azul e sete que preferem vermelho (Câmara 2). Neste caso revelam-se duas representações desproporcionais. O grupo azul possui 0,4 representante para cada representante que deveria ter (40%, menos do que a metade); o grupo vermelho possui 2,3 representantes para cada representante que deveria ter (230%, mais do que o dobro). Os dados evidenciam que o grupo azul está subrepresentado em face de uma super-representação do grupo vermelho.

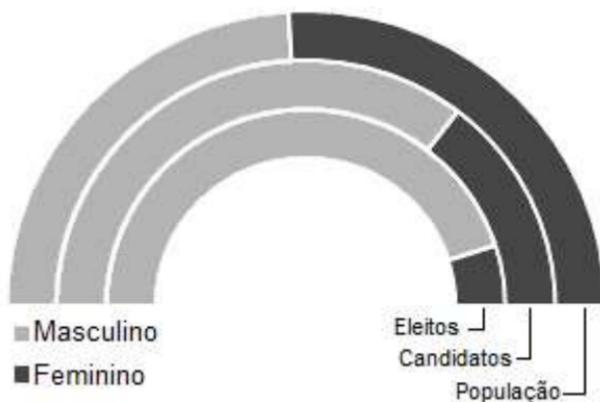
### III. Desigualdade segundo Gênero

A desigualdade de gênero na política é um fenômeno que recebe atenção da academia tanto no Brasil quanto nas democracias do ocidente. No Brasil, alcançou reconhecimento jurídico com a instituição de cotas pela Lei 9.504, de 1997. O dispositivo, com a redação atual de 2009, prevê que partidos e coligações obrigatoriamente deverão registrar nas eleições da Câmara de Deputados no mínimo 30% e no máximo 70% das candidaturas de cada gênero. Como efeito prático, as listas das eleições para Câmara de Deputados, formuladas na circunscrição estadual, passaram a conter ao menos 30% de candidatas do gênero feminino. Outro avanço legal diz respeito à fixação de limiares de participação feminina nos recursos obtidos via Fundo Partidário e da Propaganda Eleitoral Gratuita.

Estes dispositivos, entretanto, não são suficientes para lidar com a desigualdade de gênero na política brasileira. Araújo (2005) reflete sobre a interseção entre a representação feminina, a política de cotas e a política por meio dos partidos políticos. A autora aponta que os partidos brasileiros adotam predominantemente uma estratégia de retórica: a questão feminista está presente em seus programas e no debate de ideias, no entanto, na hora de definir as candidaturas, prevalece uma cultura política não igualitária que reproduz a desigualdade presente na sociedade. Mesmo a política de cotas não foi suficiente para balancear um recrutamento eleitoral voltado para perfis eleitorais tradicionais.

A Figura 1 e a Tabela 2 expõe tal constatação no quadro da eleição de 2014 para Câmara de Deputados.

**Figura 1. População, Candidatos e Eleitos para Câmara de Deputados conforme Gênero: Brasil, 2014**



Elaboração própria. Fonte: TSE, IBGE.

**Tabela 2. Representação Descritiva segundo Gênero na Eleição de 2014 para a Câmara de Deputados**

	Proporção da Representação Ideal	
	Entre Candidaturas	Entre Eleitos
Homens	1,5	1,9
Mulheres	0,6	0,2

Elaboração própria. Fonte: TSE, IBGE.

O número de candidatas nas eleições de 2014 para Câmara de Deputados aproxima-se do percentual erigido como mínimo pela legislação. Contam-se, entre as candidaturas que efetivamente participaram do pleito, 1.795 mulheres, número que perfaz 29% do total. Inobstante, a proporção de mulheres eleitas está muito abaixo desta proporção: a bancada feminina corresponde a apenas 10% da

Câmara de Deputados, com 51 membros. Embora compo-  
nham a maioria numérica da cidadania brasileira, as mulhe-  
res são subrepresentadas tanto no acesso à disputa política  
quanto na participação política no Parlamento. Entre os  
eleitos, o gênero masculino recebe quase o dobro da repre-  
sentação descritiva devida, enquanto o gênero feminino  
recebe apenas um quinto. É mais difícil para as mulheres  
acessarem a política partidária e, quando acessam, é ainda  
mais difícil serem eleitas.

#### **IV. Desigualdade segundo Cor ou Raça**

A investigação da questão racial no Brasil perpassa o pro-  
blema da classificação. Conforme Anjos (2013), a formação  
das estatísticas oficiais foi influenciada pela intenção de  
atestar um projeto da elite nacional que associava amadu-  
recimento civilizatório com branqueamento da população.  
Posteriormente, a adoção da categoria intermediária “par-  
da” favoreceu este processo de branqueamento ao contin-  
genciar a adoção do “branco” por parte dos mestiços, e do  
“pardo” por parte dos negros. Como resultado, Anjos (2013,  
p. 111) demonstra que entre 1872 e 1960 a categoria “preta”  
caiu para metade de sua proporção original nas estatísti-  
cas oficiais. Na segunda metade do século XX o esforço  
da estatística oficial comprometeu-se com a ideologia da  
democracia racial, o que para Anjos reforça a estratégia de  
branqueamento ao desestimular a construção e o uso de  
estatísticas sobre a classificação de raça. Com o aporte de  
movimentos sociais e de parte da pesquisa acadêmica, uma  
alternativa para trabalhar os dados existentes é considerar  
o conjunto de declarantes “pardos” e “pretos” como popula-  
ção negra ou afrodescendente (afro-brasileira).

A Figura 2 apresenta a distribuição da população bra-  
sileira, dos candidatos e dos eleitos, conforme manifesta-  
ção de cor ou raça. De acordo com o discutido, pode-se

considerar o conjunto “pardo” e “preto” como um contínuo de afro-brasileiros. Majoritária na população, a participação afro-brasileira chega a 40% das candidaturas e apenas 20% dos eleitos para Câmara de Deputados em 2014.

Figura 2. População, Candidatos e Eleitos para Câmara de Deputados conforme Cor ou Raça: Brasil, 2014



Elaboração própria. Fonte: TSE, IBGE.

A Tabela 3 abre os dados para investigação da desigualdade de acesso a cadeiras da Câmara de Deputados, contendo dados tanto para o conjunto afro-brasileiro quanto para a subdivisão “parda” e “preta”.

**Tabela 3. Representação Descritiva segundo Cor ou Raça na Eleição de 2014 para a Câmara de Deputados**

	Proporção da Representação Ideal	
	Entre Candidaturas	Entre Eleitos
Branca	1,2	1,7
Afro-brasileiros	0,8	0,4
Parda	0,7	0,4
Preta	1,3	0,6
Amarela	0,5	-
Indígena	0,9	-

Elaboração própria. Fonte: TSE, IBGE.

Os cidadãos que declaram cor ou raça “branca” ocupam um espaço desproporcional tanto nas candidaturas à Câmara de Deputados, quanto – e mais expressivamente – entre os eleitos. Os cidadãos afrodescendentes, indígenas e também o grupo que declara cor ou raça “amarela” (origem asiática) estão subrepresentados. O fato de que uma proporção relativamente elevada de declarantes da cor ou raça “preta” lançam candidaturas (maior que “branca” e quase o dobro de “parda”) pode ser um indício do componente político da questão racial: esta manifestação pode ser um componente valoroso da identidade política dos candidatos. Tal inserção, no entanto, esbarra nas eleições. Entre os eleitos, os afro-brasileiros obtêm menos da metade da representação descritiva ideal (0,4). Assim, mesmo que os cidadãos afro-brasileiros tenham relativo sucesso ao se inserirem na política, propondo candidaturas, o processo eleitoral possui um efeito limitador expressivo.

## V. Desigualdade segundo Grau de Instrução

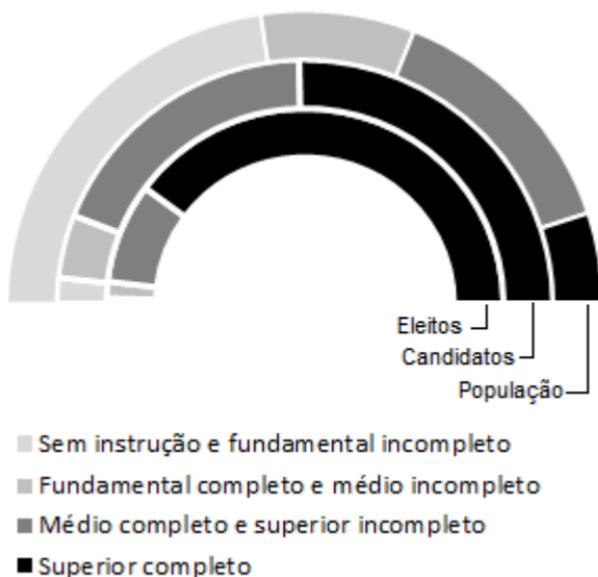
Um dos maiores avanços da democracia brasileira recente ocorreu em 1985, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 25, que estabeleceu o voto facultativo para os não alfabetizados e extinguiu o censo literário na política nacional. Inscrita posteriormente na Constituição Federal de 1988, esta medida restaurou um direito que havia sido suprimido durante o Império, pela Lei Saraiva, em 1881. Ao longo do século XX, a proibição do voto aos analfabetos foi fator de enorme exclusão política: atingia potencialmente, em 1950, 20 milhões de brasileiros com idade de 20 anos ou mais, número este maior do que os 11 milhões e meio de eleitores inscritos. A restituição do direito ao voto significa, atualmente, a inclusão de sete milhões e meio de eleitores alistados, ou 5,4% do total<sup>3</sup>.

Embora para inscrição de candidaturas sejam requeridas as aptidões de ler e escrever, na realidade do acesso à concorrência para Câmara de Deputados e, com força ainda maior, para conquista de uma cadeira, a posse de um diploma de nível superior parece ser um critério influente. Bacharéis, licenciados e outros diplomados em nível superior correspondem a uma minoria de 10% da população, mas ocupam 50% das candidaturas à Câmara de Deputados e 80% das cadeiras após as eleições – como expressa a Figura 4.

---

<sup>3</sup> Fontes: IBGE (Censo de 1950) e TSE (Eleição de 1950; Estatísticas do Eleitorado).

Figura 3. População, Candidatos e Eleitos para Câmara de Deputados conforme Grau de Instrução: Brasil, 2014



Elaboração própria. Fonte: TSE, IBGE.

Considerando o trabalho parlamentar como espécie específica de atividade intelectual (a argumentação, o debate, a deliberação), não é difícil justificar como característica positivamente distintiva para aqueles que almejam este “posto de trabalho” a posse de um curso de nível superior. O eleitor pode se considerar melhor representado por um indivíduo que possua atributos diferenciados de educação, o que pode estar associado, em tese, a uma capacidade diferenciada de realizar o trabalho da representação. Não obstante a legitimidade deste argumento, o acesso e a exclusão da universidade parece um critério estruturador da desigualdade de acesso à política nacional. Sob este ponto de

vista, o acesso à educação é um critério de exclusão política de uma grande maioria, em favor de uma minoria. A Tabela 5 quantifica esta exclusão.

**Tabela 4. Representação Descritiva segundo Grau de Instrução na Eleição de 2014 para a Câmara de Deputados**

	Proporção da Representação Ideal	
	Entre Candidaturas	Entre Eleitos
Sem instrução e fundamental incompleto	0,1	0,02
Fundamental completo e médio incompleto	0,5	0,2
Médio completo e superior incompleto	1,3	0,6
Superior completo	5,0	7,9

Elaboração própria. Fonte: TSE, IBGE.

A educação formal é um critério de distorção da representação descritiva na Câmara de Deputados: o conjunto dos cidadãos que não possuem o ensino fundamental completo possui 2% da representação descritiva devida; os que não possuem ensino médio possuem 20%; os que não possuem nível superior, 60%. Já os cidadãos com grau superior possuem quase oito vezes mais representantes do que sua presença na sociedade justificaria. O mesmo padrão de distorção, embora com menor amplitude, está presente entre o conjunto de candidatos a uma cadeira da Câmara. Esta informação parece direcionar a razão desta desigualdade para além do comportamento do eleitor, na medida em que situa a educação formal no que Coradini (2002) considera condições sociais e culturais para o surgimento do interesse em acessar a esfera de atividades políticas.

Em seu estudo sobre a inserção dos brasileiros na política, Coradini (2002) aponta que o grau de escolarização não é apenas um dos recursos sociais que os indivíduos podem converter em recursos políticos. Também se configura como um recurso associado ao surgimento do interesse, da disposição e da prática da atividade política. Realizando o caminho inverso do autor, pode-se salientar que a escolarização é tanto um recurso valioso dentro do campo político (desigualdade nas eleições), como uma causa do engajamento na atividade política (desigualdade nas candidaturas). Esta interpretação lança luzes sobre a dimensão política do controle de acesso à educação e, especialmente, à educação superior.

## VI. Desigualdade segundo Riqueza

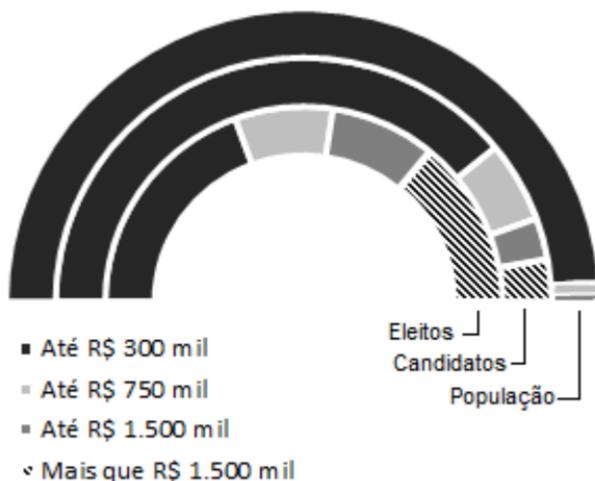
Os estudos sobre a concentração de riqueza ou patrimônio têm ganhado atenção atualmente, em especial em relação ao problema da desigualdade. Considerando que estão disponíveis dados de patrimônio dos candidatos e deputados eleitos na base do TSE, é possível investigar a desigualdade da distribuição de patrimônio na sociedade, no conjunto das candidaturas e entre os deputados federais eleitos. Em relação à população brasileira, podem ser aproveitados dados tributários divulgados pela Receita Federal do Brasil<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Os dados apresentam a quantidade de declarações de Imposto de Renda em faixas do patrimônio declarado. Considerando que a declaração é obrigatória para pessoas com patrimônio maior do que 300 mil reais, pode-se presumir que os não declarantes possuem um patrimônio menor. Assim, os brasileiros maiores de 18 anos (conforme PNAD 2012) foram agregados nesta faixa, permitindo uma visão do total da população brasileira – e não apenas dos contribuintes. Esta medida é bastante conservadora, considerando inclusive que quase 40% dos declarantes do Imposto de Renda informam patrimônio de até mil reais. Os dados são de 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2kFI9Tt>>. Acesso em: 29 jun. 2015. Agradeço as valiosas sugestões de Rober Ávila na realização desta parte da investigação.

A Figura 6 mostra como a distribuição da riqueza é muito diferente entre a população brasileira, os candidatos e os eleitos na disputa para Câmara de Deputados de 2014.

Figura 4. Representação Descritiva segundo Grupos de Riqueza na Eleição de 2014 para a Câmara de Deputados



Elaboração própria. Fonte: TSE, IBGE, Receita Federal.

A quase totalidade da população brasileira encontra-se na faixa patrimonial de até 300 mil reais. Entre os candidatos, as faixas de maior riqueza, somadas, ocupam pouco mais de 20% dos casos. Já entre os eleitos, as faixas de maior riqueza são majoritárias em conjunto, alcançando mais de 60% da Câmara de Deputados – com destaque para os mais ricos (patrimônio de mais de um milhão e meio de reais), quase 30% dos deputados eleitos. Esta distorção deve chamar menos a atenção quando se repara na remuneração dos cargos políticos. Apenas com seu salário líquido mensal, um Deputado Federal seria capaz de acumular mais de um milhão de reais no curso de um mandato. Só o fato de que

56% dos Deputados Federais tenham sido reeleitos já justificaria, sem considerar o exercício de outras funções públicas, uma diferença substancial no patrimônio dos deputados quando comparado com o da população em geral.

Em que pese esta consideração, o fato é que no quesito riqueza tanto o conjunto de candidatos quanto o de deputados eleitos diferem em grande medida, em termos descritivos, da população brasileira. A Tabela 8 explora esta situação.

**Tabela 5. Representação Descritiva segundo Riqueza na Eleição de 2014 para a Câmara de Deputados**

	Proporção da Representação Ideal	
	Entre Candidaturas	Entre Eleitos
Até R\$ 300 mil	0,8	0,4
Até R\$ 750 mil	7,5	11,2
Até R\$ 1,5 milhão	11,9	37,4
Mais que R\$ 1,5 milhão	20,0	99,2

Elaboração própria. Fonte: TSE, IBGE, Receita Federal.

Enquanto a parte mais pobre da população (patrimônio de até 300 mil reais) possui menos da metade da representação política devida, os mais ricos (patrimônio de mais de 1,5 milhão de reais) possuem nada menos do que 99 vezes sua representação descritiva ideal. Em relação às candidaturas o processo eleitoral tanto diminui a presença dos indivíduos com menor patrimônio como, para todas as faixas seguintes, aumenta a distorção da representação.

## VII. Conclusão

Se o Brasil fosse uma representação em grande escala de seu Parlamento, seria um país de homens brancos. Eles possuiriam educação superior e seriam ricos. Este não é o Brasil. Sob o ponto de vista da representação descritiva, dizer que o Parlamento é reflexo da sociedade brasileira simplesmente não é verdade.

A política nacional possui dois filtros muito estreitos: a seleção de candidaturas pelos partidos e o processo eleitoral. Por estes filtros passam cidadãos de certo tipo, possuidores de certos predicados. As origens destes limites podem ser procuradas nas instituições formais da representação eleitoral, na estrutura de acesso ao espaço público ou em uma cultura marcada pelo preconceito de gênero, de raça e de classe. Embora futuras investigações sejam necessárias para melhor apreender as causas da desigualdade na representação descritiva, é seguro afirmar que este é um fenômeno multicausal.

Esta pesquisa investigou quatro critérios que estruturam a desigualdade política no país. É importante dividir estes critérios entre aqueles que expressam um componente pessoal dos cidadãos – gênero e cor ou raça – e aqueles que se aproximam da noção de classe – instrução formal e riqueza. Contudo, é inegável o encadeamento das características pessoais com a estruturação da desigualdade incorporada nas classes sociais. Este encadeamento, que possui um contexto social e histórico, chega à política potencializando a exclusão de mulheres e afro-brasileiros.

O caso das cotas de candidatura para mulheres mostra como é necessário mais do que arranjos formais para garantir sua representação: existem desafios provenientes das desigualdades presentes na sociedade brasileira. Neste sentido, políticas como a de cotas no acesso às Universidades associadas à população declarada preta, parda e indígena

(Lei 12.711, de 2012) pode ter efeito sobre a representação da população afro-brasileira e indígena na medida em que favorece sua inserção nas redes que participam da política.

A representação na democracia liberal presume a diferença dos eleitos em relação ao corpo de eleitores. A escolha do eleitor recai sobre características que distinguem positivamente os candidatos – liderança, capacidade de oratória, atributos de erudição, posição e articulação social. Também são influenciadas pela propaganda, ou seja, pela capacidade de o candidato investir recursos financeiros em sua campanha. Nenhum destes atributos é homoganeamente distribuído na sociedade, de maneira que a estrutura das desigualdades sociais é transmitida para a política representativa. Assim, as origens da desigualdade na política nacional brasileira não recaem apenas sobre as condições de disputar os votos e vencer uma eleição. Elas estão presentes na estrutura sociopolítica do país.

Como mostra a variação do indicador de representação descritiva entre as candidaturas e os eleitos, as mulheres, os afro-brasileiros, os menos instruídos e os pobres não só estão subrepresentados entre os eleitos para a Câmara de Deputados, como também participam de maneira desproporcionalmente inferior no total de candidaturas. Com exceção dos conjuntos declarantes de cor ou raça preta e do grupo com instrução média e superior incompleta, as eleições possuíram o efeito de aumentar a representação de grupos que já estavam com participação desproporcionalmente elevada nas candidaturas e reduzir a representação daqueles que participam das eleições em proporção menor do que a indicada por sua presença na sociedade.

Tanto no caso das mulheres quanto da população afro-brasileira, pode-se inferir que melhores condições de igualdade no mercado de trabalho e no acesso à educação superior, respectivamente, possuem o potencial de diminuir a desigualdade na representação descritiva. É evidente, contudo, que estas são mudanças de longo prazo. Enquanto isso, deve-se reconhecer que não é bom para a democracia

brasileira conviver com tal nível de desigualdade dos conjuntos sociais na representação do Parlamento. Dentre as medidas concretas que poderiam favorecer a participação das mulheres e dos afro-brasileiros na política encontra-se a estipulação de reserva de vagas nas eleições parlamentares, além de maiores incentivos para que os partidos valorizem a participação política dos mesmos.

Políticas públicas que diminuam a importância da estrutura de desigualdade social na política nacional podem estar se tornando ainda mais urgentes. Sob o ponto de vista da representação democrática liberal, os programas de governo e as promessas eleitorais dos candidatos são percebidos como liames entre a vontade dos eleitores (seus interesses e também suas opiniões) e a política pública governamental. Ainda que os candidatos e os eleitos não surjam como membros das minorias sociais e econômicas, seria esperado encontrar entre as bandeiras e plataformas presentes nas eleições aquelas direcionadas à defesa dos interesses minoritários.

Pode-se inquirir, portanto, em que medida o enfraquecimento dos partidos políticos e a ausência de uma política de ideias não abre mais espaço para que a atuação dos parlamentares recorra aos aspectos mais pessoais, particulares e individuais de cada representante. No contexto de negação dos partidos e das organizações políticas, uma representação descritiva extremamente desigual como a brasileira pode favorecer uma política pública igualmente reforçadora das desigualdades. Esta proposição, cuja verificação depende de outros esforços investigativos, aponta para um limite da integração política daquela que se soma como a maioria dos brasileiros em termos demográficos. Certo é que a persistência da atual estrutura de desigualdade da representação descritiva nacional, agravada ou não pelas transformações da política contemporânea, representa um desafio a ser enfrentado tanto sob o aspecto da consolidação quanto da qualidade da democracia brasileira.

## Bibliografia

- Anjos, Gabriele. A questão “cor” ou “raça” nos censos nacionais. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 41, n. 1. Porto Alegre, 2013, pp. 103-118.
- Araújo, Clara. Partidos Políticos e Gênero: Mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24. Curitiba, jun/2005, pp. 193-215.
- Aristóteles. *Política*. Brasília: UNB, 1997.
- Barreto, Alvaro A. de B. Representações das associações profissionais no Brasil: o debate dos anos 1930. *Revista de Sociologia e Política*, n. 22. Curitiba, jun/2004, pp. 119-133.
- Coradini, Odaci L. Escolarização, militantismo e mecanismos de “participação” política. In: Heredia, B.; Teixeira, C.; Barreira, I. (Orgs.). *Como se Fazem Eleições no Brasil: Estudos Antropológicos*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.
- Coradini, Odaci L. Representação profissional e elites políticas no Brasil no período recente. *Política & Sociedade*, n. 9. Florianópolis, out/2006, pp. 123-161.
- Dahl, Robert A. *Sobre a Democracia*. Brasília: UNB, 2001.
- Manin, Bernard. *Principes du gouvernement représentatif*. Paris: Flammarion, 2012.
- Mill, John Stuart. *Considerações sobre o Governo Representativo*. São Paulo: IBRASA, 1964.
- Paiva, Denise; Braga, Maria do Socorro S.; Pimentel Jr., Jairo Tadeu Pires. Eleitorado e partidos políticos no Brasil. *Opinião Pública*, v. 13, n. 2. Campinas, 2007, pp. 388-408.
- Santos, Wanderley G. dos. Poliarquia em 3D. *Dados*, v. 41, n. 2. Rio de Janeiro, 1998, pp. 207-281.
- Young, Iris M. Polity and Group Difference: a Critique of the Ideal of Universal Citizenship. *Ethics*, v. 99, n. 2. Chicago, jan/1989, pp. 250-274.

# O dinheiro importa?

*O comportamento dos deputados  
da 54<sup>a</sup> legislatura frente ao financiamento  
de campanhas de origem empresarial no Brasil*

MARCELA MACHADO

## Resumo

No Brasil, o financiamento de campanhas eleitorais é um dos veículos que o empresariado tem à disposição para influenciar a arena política. O presente artigo busca analisar o comportamento parlamentar, no contexto pós-eleitoral, frente ao financiamento de campanhas de origem industrial, na 54<sup>a</sup> legislatura da Câmara dos Deputados. Por conta da dinamicidade do processo legislativo, utilizou-se o método comparativo de análise, através da aplicação da *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), ferramenta que viabiliza a apreciação de fenômenos multicausais, como é o caso da relação entre dinheiro e comportamento parlamentar no Brasil, uma vez que diferentes fatores podem, concomitantemente ao financiamento, influenciar o comportamento dos deputados em suas tomadas de decisões no parlamento.

## Palavras chave

Financiamento de campanhas; Comportamento parlamentar; *Qualitative Comparative Analysis*.

## Introdução

O debate sobre dinheiro e política, temática clássica nas democracias modernas, entra na pauta das propostas de reforma dos sistemas eleitorais ao redor do mundo de forma recorrente. Mesmo nas democracias emergentes, o impacto do dinheiro na política, mais precisamente seu uso em campanhas eleitorais e as consequências deste, vem suscitando debates sobre como a relação dinheiro e política pode colocar em jogo o princípio democrático da igualdade entre os cidadãos, no tocante à sua participação na política. Tal prática acaba erodindo o princípio de *one person, one vote*: assim como existem disparidades de riqueza e renda na sociedade, os indivíduos e organizações que possuem mais dinheiro poderão contribuir mais com campanhas eleitorais, podendo vir a desequilibrar também a igualdade no processo de representação. O financiamento de campanhas é uma das principais ferramentas que o mundo dos negócios tem à disposição para manter sua influência sobre as decisões políticas.

Apesar de não ser um debate central na agenda de pesquisa, é inegável a influência dos grupos de interesse e pressão privados sobre as decisões públicas no Brasil. Como supracitado, a variável influência é comumente operacionalizada a partir da análise entre as contribuições de campanha, em um cenário pré-eleitoral, e o comportamento legislativo do parlamentar eleito agraciado pelo financiamento privado, no cenário pós-eleitoral. Nesse âmbito, esta pesquisa pretende aferir qual o efeito do financiamento de campanha da indústria sobre o comportamento dos parlamentares financiados por esse ramo: se eles votam de acordo com os interesses e a orientação da indústria. Desse modo, pretende-se suscitar novas perspectivas ao estudo da relação entre dinheiro e comportamento parlamentar no Brasil.

Nos Estados Unidos, o esforço normativo para regulamentar o custo das campanhas é datado do fim do século XIX. Existe legislação para fixar o teto para gastos em campanhas, por parte dos candidatos, a fim de tornar a disputa o mais equânime possível. No Brasil, é facultado ao próprio candidato estabelecer seu teto de gastos previamente e informar ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) quando do registro de sua candidatura. Porém, este artifício é subvertido: uma vez ultrapassado o valor previamente estipulado, o candidato é multado. Para não correrem o risco de pagarem uma multa, equivalente a quatro vezes o valor ultrapassado<sup>1</sup>, os candidatos são orientados pela própria direção partidária a estipularem o valor bem acima do que pretendem gastar. Além de permitir que escapem da multa, esse tipo de atitude também demonstra algo que se torna bem claro ao observarmos as disputas eleitorais no Brasil: não existe um claro planejamento de gastos, o que também é indicador de que o dinheiro para o gasto da campanha não é fixo, podendo o candidato despender e receber qualquer monto a qualquer momento da campanha, tornando a disputa mais discrepante ainda, pois o candidato pode agir de acordo com as circunstâncias que ocorrerem durante a campanha. Quem tem mais dinheiro em caixa, consegue, por exemplo, utilizar de melhores estratégias de *marketing* eleitoral para superar seu opositor em uma reta final de campanha.

Apesar do esforço despendido pelos legisladores brasileiros, a Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997), que coibiu as práticas de agraciá-los os eleitores com brindes ou benefícios pessoais em troca de voto, versa sobre restrições de cunho generalístico, não especificando as restrições, cabendo ao aplicador da lei a interpretação que lhe convier, principalmente nos casos de abuso de dinheiro em campanhas.

---

<sup>1</sup> Este valor teve como referência a Resolução 23.406, de 03/04/2014, que disciplinou a arrecadação e os gastos de campanha nas eleições de 2014.

Apesar de robustos, são poucos e pontuais os estudos que tratam da temática da influência dos financiadores de campanha no Congresso Nacional brasileiro. Em grande parte, a preocupação primordial gravita em torno de um eixo central, que é aferir o impacto dos grupos de influência e pressão na atividade e no comportamento parlamentar. De acordo com Figueiredo Filho (2009), os trabalhos em âmbito de Brasil procuram responder a duas seguintes questões: como e em que medida as doações de campanha influenciam as decisões dos congressistas; e como e em que medida as atividades dos grupos de influência afetam as ações dos parlamentares.

Aparecendo entre os campeões mundiais de campanhas caras (Fleischer, 2000; Mainwaring, 1999 *apud* Samuels, 2001), o processo eleitoral brasileiro é fortemente influenciado pelo poder do dinheiro. Por conta disso, muito se questiona sobre a verdadeira representatividade dos políticos brasileiros: se respondem ao eleitorado que lhes conferiu o mandato ou aos financiadores de campanha, o que acaba por gerar impasses metodológicos (Wawro, 2001).

Assim como os candidatos precisam de dinheiro para mobilizar seus simpatizantes em época de eleições e, desta forma, conseguirem votos, os financiadores privados também possuem seus interesses junto aos parlamentares: seja para conseguirem acesso privilegiado ao parlamentar, seja para influenciarem votações no Congresso. Desse modo, cria-se uma espécie de dependência mútua entre financiador e financiado, semelhante a um “mercado de legislações” (Clawson, 2001).

Sob essa ótica, o financiamento de campanha é entendido como um mercado competitivo para obtenção de benefícios particularistas em políticas públicas. Porém, o processo de financiamento de campanha é muito mais flexível e incerto que uma transação de mercado. Além do recorrente problema da corrupção, a maior preocupação que

essa dinâmica suscita é a criação de um complexo sistema de interações, que acaba por criar uma rede de obrigações entre financiador e financiado.

Diante desse panorama, pretende-se estudar até que ponto o parlamentar<sup>2</sup> é refém de seu financiador de campanha. Tendo como cenário o Congresso Nacional brasileiro, pretende-se aferir se o deputado que recebeu financiamento por parte da indústria tende a acompanhar ou não os interesses do empresariado na Câmara dos Deputados, traduzidos pelas proposições de interesse prioritário listadas na Agenda Legislativa (ALIn) da Confederação Nacional da Indústria (CNI), órgão máximo de representação industrial no país.

Para proceder à abordagem, serão utilizadas as proposições das Pautas Mínimas das ALIn de 2011 a 2014, período referente à 54ª legislatura da Câmara dos Deputados, recém concluída. É na Pauta Mínima que se encontram listadas as proposições de interesse máximo do setor industrial. Das 57 proposições filtradas no referido período, somente oito se encaixaram no critério de análise do presente trabalho, estando elas distribuídas entre Projetos de Lei, Projetos de Lei Complementar e Medidas Provisórias. Como o propósito é aferir o comportamento do parlamentar, no âmbito da Câmara dos Deputados, em consonância às expectativas esperadas pela CNI em uma dada proposição, buscou-se selecionar as proposições cuja tramitação se encontrava em estágio avançado ou concluído, bem como as proposições cujo início da tramitação datava do período em análise, para que fosse possível estudar o comportamento dos deputados da 54ª legislatura.

---

<sup>2</sup> Os termos “parlamentar” ou “parlamentares” fazem referência, ao longo deste trabalho, aos deputados federais em estudo. Excluiu-se da presente análise o Senado Federal, tendo em vista a dificuldade de acesso às informações desta Casa.

A seleção dos parlamentares se deu por conta de sua atuação nas proposições selecionadas, aferida por meio da análise das notas taquigráficas dos discursos proferidos em Plenário e pelo teor dos requerimentos apresentados (retirada de pauta; pedido de audiência pública; pedido de vista; adiamento de discussão e votação; inclusão na ordem do dia e pedido de urgência). A partir desta filtragem, foi possível contabilizar quais foram os parlamentares que agiram ou não em consonância com as orientações da CNI para uma determinada proposição.

Tendo em vista os vários fatores que podem influenciar o comportamento parlamentar no exercício de seu mandato, além do financiamento de campanhas, optou-se pela utilização do método da *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), que se baseia fundamentalmente na multicausalidade, priorizando um maior número de explicações através da interação entre as variáveis em estudo, o que permite uma melhor visualização da realidade do recorte escolhido.

## Marco conceitual

O pleito eleitoral de 2010, segundo os dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), mobilizou um total de R\$ 4,7 bilhões de reais, número referente ao total geral arrecadado pelos candidatos em disputa, em todos os níveis (Machado, 2013). Esse montante foi calculado com base nas prestações de contas finais<sup>3</sup> apresentadas pelos candidatos ao TSE, obrigatoriedade disciplinada pela Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), em seu artigo 28, §4º.

---

<sup>3</sup> Ao longo do pleito, os candidatos devem apresentar ao TSE, eletronicamente, duas prestações de contas parciais de receitas e despesas, além da prestação de contas final, estando sob pena de não terem suas contas finais aprovadas, caso não apresentem a 1ª e a 2ª parciais dentro do prazo estipulado pelo tribunal ou deixem de apresentá-las.

Diferentemente de países como os Estados Unidos, onde a arrecadação é unificada, no Brasil, o repasse do dinheiro, fruto do financiamento eleitoral, é feito diretamente pelo financiador ao partido ou candidato, cabendo a estes prestar contas ao TSE de tudo o que foi arrecadado e gasto. O TSE também solicita aos prestadores de serviços, como empresas de publicidade e gráficas, informações sobre os contratos firmados com os partidos ou candidatos. Porém, essa informação, diferentemente das prestações de contas, não são disponibilizadas publicamente (Mancuso, Speck, 2011).

De acordo com a legislação eleitoral suprarreferenciada, cabe aos candidatos prestarem contas individualmente e via comitê financeiro, a quem cabe cuidar de toda a logística das arrecadações e gastos. No caso em estudo, onde o enfoque é dado aos parlamentares que aparecem enquanto atores nas proposições elencadas como prioridade máxima pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), nas quatro edições das Pautas Mínimas em estudo, será analisado somente o financiamento fruto de pessoas jurídicas, ou seja, de origem empresarial ou industrial. Porém, para que se tenha noção do montante mobilizado por essa modalidade de financiamento, em um primeiro momento, proceder-se-á à sua análise dentro do universo do financiamento despendido aos 239 parlamentares eleitos que atuaram nas proposições em estudo. Individualmente, os 239 parlamentares arrecadaram, em receita, um total de R\$ 248.955.607,80 milhões, o que equivale a aproximadamente 5,3% do total geral mobilizado pelo pleito. Este valor é equivalente às doações oriundas de pessoas físicas; pessoas jurídicas (empresas); candidatos a cargos políticos eletivos, como deputados estaduais, senadores e governadores; do próprio candidato, estando também inclusos o repasse oriundo do comitê financeiro (único, estadual ou distrital) e dos diretórios de partido (estadual, distrital ou

nacional), na forma como disciplina a Lei das Eleições. A Tabela 1 elenca os respectivos valores despendidos pelos financiadores, dentro das categorias mencionadas.

**Tabela 1. Panorama Geral do Financiamento auferido pelos parlamentares envolvidos nas proposições prioritárias da CNI – Eleições de 2010**

Tipo de doador	Volume das doações	Porcentagem
Candidato a cargo político eletivo	R\$ 5.680.189,62	2,28%
Comitê financeiro	R\$ 28.387.457,81	11,40%
Diretório de partido	R\$ 46.692.193,93	18,76%
Doação de pessoa física e doação do próprio candidato	R\$ 46.570.216,50	18,71%
Empresas	R\$ 121.625.549,92	48,85%
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 248.955.607,80</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria, com base em dados extraídos do sítio do TSE.

Segundo a tabela acima, é possível observar que as doações oriundas de pessoas físicas ou dos próprios candidatos, enquanto pessoas físicas, representam 18,71% do total geral auferido pelos parlamentares envolvidos nas proposições. Tal fato corrobora o que já fora apontado pela teoria que afirma que a falta de cultura do brasileiro em contribuir pessoalmente com campanhas eleitorais, ao contrário de países como os Estados Unidos, a título de exemplo, onde a mobilização em torno do eleitorado para que este participe, inclusive enquanto financiador da campanha do seu candidato de preferência, embora em pequenas montas, tem gerado retornos positivos para os candidatos (Ansolabehere; Figueiredo; Synder, 2003).

Embora seja baixo o volume mobilizado pelas pessoas físicas, esse valor ainda é maior que o montante mobilizado pelos comitês financeiros (11,4%) e o financiamento oriundo dos candidatos a cargos políticos eletivos (2,28%), podendo ser candidatos a deputados estaduais, senadores ou governadores do estado de origem de um referido candidato a deputado federal. Não obstante, o montante mais alto cabe às doações de origem empresarial, somando o total de R\$ 121.625.549,92 milhões, quase 50% do total geral das receitas declaradas pelos deputados em estudo.

De acordo com o Cadastro Central de Empresas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Cempre), existiam 5,1 milhões de empresas economicamente ativas no Brasil em 2010 (Machado, 2013). Destas, 2.593 doaram para os 239 deputados envolvidos com as proposições da CNI, número que representa 0,05% do total de empresas ativas em 2010 e 12,4% do total das empresas (20.448) que participaram do pleito de 2010 como financiadoras, segundo o TSE. Embora ambos os percentuais sejam baixos, não deixam de ser representativos, uma vez que endossam a teoria, no sentido de corroborar que, apesar do financiamento de campanhas fazer parte de um mercado bastante capitalizado, é dominado por poucos atores (Samuels, 2006), que pulverizam seu investimento, em forma de doação eleitoral, em vários e diferentes candidatos, para que, assim, como em um mercado de risco, não tenha o perigo de sair como um total perdedor.

**Tabela 2. Classificação das empresas doadoras quanto ao nível de investimento**

Nível de investimento	Volume das doações	Quantidade de doadores
1 – Até R\$ 5 mil	R\$ 4.965.860,46	1336
2 – Entre R\$ 5 e 10 mil	R\$ 7.196.113,12	524
3 – Entre R\$ 10 e 50 mil	R\$ 50.132.186,83	905
4 – Entre R\$ 50 e 100 mil	R\$ 30.925.416,51	206
5 – Entre R\$ 100 e 500 mil	R\$ 28.405.973,00	91
<b>Total geral</b>	<b>R\$ 121.625.549,92</b>	<b>3062</b>

Fonte: Elaboração própria, com adaptações do modelo intervalar utilizado por Speck (2012).

A Tabela 2 acima classifica as doações por níveis de investimento. É possível notar, no entanto, que os intervalos não apresentam um quantitativo exato entre si e que o total de empresas doadoras é maior à supracitada, de 2.593. Isso ocorreu justamente pelo fato de muitas empresas doarem diferentes quantias a um mesmo candidato ou aparecerem na prestação de contas de vários destes, fazendo com que um mesmo CNPJ<sup>4</sup> aparecesse mais de uma vez nos intervalos da tabela.

Ao analisar a tabela, é possível notar que, proporcionalmente, o nível 1 é o que possui maior quantidade de empresas financiadoras. Porém, é no nível 3, das empresas que doaram entre R\$ 10 mil e R\$ 50 mil reais, que está o maior volume de doações. De fato, ao coletar os dados, notou-se que um maior número de empresas doou a quantia de exatos R\$ 10 mil reais, enquanto no nível 1, o mesmo

4 Acronímico de Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica.

ocorreu com o valor de R\$ 1 mil reais, mas não com a mesma proporção dos que optaram por doar R\$ 10 mil reais, no nível 3. Observa-se que, de fato, poucas empresas doam altas somas, como no caso do nível 5: apenas três doaram acima de R\$ 300 mil reais. Aqui, mantém-se a lógica da pulverização do investimento, destinando quantias menores a um maior número de candidatos, como nota-se no nível 1. Embora os intervalos de valores não sejam exatos<sup>5</sup>, se se estipular um intervalo de 5 mil reais em cada nível, ainda assim o nível 1 consegue vencer o nível 3 no quantitativo de empresas investidoras. Porém, a mediana do investimento se mantém no nível 3, enquanto o menor quantitativo é resguardado ao nível de investimento com os maiores valores (nível 5).

Pela Tabela 2, nota-se que o quantitativo geral de deputados por nível é superior ao total real de deputados da Frente Parlamentar da Indústria. Isso se deve ao fato de que os candidatos, individualmente, receberam diferentes valores de financiamento, o que faz com que seus nomes apareçam mais de uma vez nos diferentes níveis, justificando o total geral em dissonância com o número total de deputados da Frente.

Poucos também são os deputados que receberam investimento do nível 5, o maior nível, ficando o maior número justamente no nível 1, que é, proporcionalmente, o nível com os menores valores de doações individuais e, igualmente, o menor em volume total. O segundo maior valor, discretamente superior ao nível 1, corresponde à mediana de valores doados, ou seja, o nível 3, correspondente ao montante de R\$ 10 mil reais, número que aparece mais vezes nas prestações de contas. Interessante observar que a lógica dos valores inversamente proporcionais se repete

---

<sup>5</sup> Como mencionado, os intervalos entre os valores não possuem uma sequência entre si, como no modelo de Speck (2012). Desse modo, se for levado em conta um intervalo entre 5 e 5 mil reais em cada nível, o nível 1 consegue vencer o nível 3 no quantitativo de empresas investidoras.

tanto na Tabela 2 (nível de investimento *versus* quantidade de empresas investidoras) quanto na Tabela 3 (nível de investimento *versus* quantidade de deputados agraciados): quanto menor o nível de investimento, maiores são as quantidades de elementos envolvidos, valendo também a premissa inversa.

**Tabela 3. Número de deputados por nível de investimento**

Nível de investimento	Volume das doações	Quantidade de deputados
1 - Até R\$ 5 mil	R\$ 4.965.860,46	199
2 - Entre R\$ 5 e 10 mil	R\$ 7.196.113,12	154
3 - Entre R\$ 10 e 50 mil	R\$ 50.132.186,83	191
4 - Entre R\$ 50 e 100 mil	R\$ 30.925.416,51	102
5 - Entre R\$ 100 e 500 mil	R\$ 28.405.973,00	62
<b>Total geral</b>	<b>R\$ 121.625.549,92</b>	<b>708</b>

Fonte: Elaboração própria.

## Metodologia

Ainda pouco difundido no Brasil, o método de análise configuracional é utilizado pela literatura da ciência política, em âmbito internacional, para estabelecer comparações em contextos de multicausalidade, onde não exista uma só causa que explique um dado fenômeno. O método trata de casos simultâneos que, dependendo da forma como se combinam (ausência ou presença de uma condição), podem explicar, de maneira associada,

um determinado *outcome*<sup>6</sup>, diferentemente dos métodos estatísticos mais usualmente utilizados pela literatura nacional: “o teste na análise comparativa qualitativa é feito a partir de todas as condições em conjunto e não a partir da medição do efeito de uma variável particular sobre o *outcome*” (Freitas; Bizzarro Neto, 2014).

A análise das possíveis condições que podem influenciar o comportamento de um parlamentar ao acompanhar, ou não, as orientações da CNI, não pode estar dissociada dos ruídos que esse tipo de análise carrega consigo, uma vez que não é somente um fator que pode vir a exercer influência sobre o comportamento, mas um conjunto de fatores que, ao serem analisados isoladamente, na condição de variáveis dependentes, não geram o mesmo *outcome* se analisados de forma agregada, tendo em vista que se trata de um fenômeno multicausal.

A fim de transformar as informações da Pauta Mínima da Agenda Legislativa da Indústria em dados, foi necessário selecionar criteriosamente as variáveis para a montagem do banco de dados, a fim de subsidiar a análise multivariada. Para tanto, foram criadas oito<sup>7</sup> categorias de comportamento, que ajudam a explicar a pergunta de pesquisa e, ao mesmo tempo, tentam evitar vieses na análise.

### *Categoria 1. Posicionamento da CNI*

Os interesses da CNI em uma dada proposição são sinalizados na própria Agenda Legislativa da Indústria, em quatro categorias: Convergente; Convergente com ressalvas; Divergente; Divergente com ressalvas.

---

6 Nas palavras de Ragin (2008), “An important key to assessing outcomes, as opposed to dependent variables, is that they should involve explicit criteria and also should be calibrated. That is, researchers should use external, substantive criteria to define the phenomenon of interest and to evaluate its degree of expression. In general, defining qualitative outcomes requires much more researcher input than simply selecting a dependent variable”.

7 A categoria 1 foi utilizada somente para embasamento da categoria 2, não entrando, portanto, na análise propriamente dita.

*Categoria 2. Acompanha ou não o posicionamento da CNI em uma dada proposição*

Essa categoria, que foi escolhida como o *outcome* da presente análise, leva em conta como o parlamentar se posicionou diante de uma determinada proposição, tendo como base a sinalização da CNI. Ou seja, a dicotomia Sim ou Não utilizada não se refere à aprovação ou rejeição da matéria em análise, mas se ele acompanhou o posicionamento da CNI, sinalizado na Agenda Legislativa, para aquela proposição.

*Categoria 3. Perfil do parlamentar (profissão): se é industrial ou empresário*

*Categoria 4. Ideologia do parlamentar: se é governo ou oposição*

*Categoria 5. Pertence ou não à Frente Parlamentar da Indústria*

As frentes parlamentares que representam os interesses da indústria são bastante diversificadas. Não existe uma frente parlamentar que unifique o segmento industrial, mas sim frentes que identificam os diferentes segmentos industriais, que também são representados pela CNI. Na 54ª legislatura (2011-2014), foi possível identificar ao menos dezenove frentes diferentes, que envolvem os diferentes setores e segmentos da cadeia produtiva.

Essa diversidade de frentes parlamentares também se reflete nos diferentes temas das proposições prioritárias das Pautas Mínimas, que conseguem contemplar a extensa e divergente pauta da indústria em grandes temas. A classificação da Tabela 4 foi elaborada pela própria CNI, na categorização das proposições nas Pautas Mínimas.

**Tabela 4. Temas que figuram nas proposições das Pautas Mínimas (2011-2014)**

Área temática	Número de ocorrências
Direito de propriedade e contratos	1
Gasto público	1
Infraestrutura	9
Legislação trabalhista	5
Meio-ambiente	7
Micro e pequenas empresas	1
Política econômica	2
Questão institucional	5
Regulamentação da economia	7
Relações de trabalho	2
Sistema tributário	13
<b>Total</b>	<b>53</b>

Fonte: Elaboração própria, com dados extraídos das Pautas Mínimas da CNI.

*Categorias 6 e 7. Autoria ou relatoria de proposições e Cargos na Mesa Diretora, em Comissão ou Liderança partidária*

*Categoria 8. Parlamentar é Novato ou Veterano*

*Categoria 9. Existência de interesse do Executivo na proposição*

## **Análise e discussão de dados**

O propósito do presente capítulo é mostrar em quais condições os parlamentares se comportam de acordo com o posicionamento sinalizado pela CNI para uma dada proposição.

Em outras palavras, quais são as variáveis que explicam ou influenciam o posicionamento de um parlamentar: quando analisadas em um contexto de multicausalidade, quais são as categorias de comportamento que impactam mais ou menos a condição (*outcome*) “acompanhar o posicionamento da CNI”, ou seja, do financiador de campanha, no posicionamento do parlamentar. A Tabela 5 traz a definição de cada categoria de comportamento utilizada na análise.

**Tabela 5. Categorias de comportamento**

<b>Categoria</b>	<b>Legenda</b>
autorrelator	O parlamentar é autor ou relator da proposição (Categoria 6)
coalizão	O parlamentar faz parte da coalizão governista (Categoria 4)
industremp	O parlamentar é industrial ou empresário (Categoria 3)
interesseexec	Existe interesse do Poder Executivo na proposição (Categoria 9)
ocupacargo	O parlamentar ocupa cargos na Mesa, em comissão ou de liderança (Categoria 7)
pertencefrente	O parlamentar pertence à Frente Parlamentar da Indústria (Categoria 5)
veterano	O parlamentar é veterano ou não (Categoria 8)

Fonte: Elaboração própria.

*Output 1: ~autorrelator\*interesseexec\*coalizã~industremp*

*Raw Coverage: 0.655172 / Unique Coverage: 0.172414 / Consistency: 0.798319<sup>8</sup>*

Para este *output*, é possível notar que apenas quatro das sete categorias de comportamento aparecem como relevantes (suficientes ou necessárias) para a explicação. No caso, o parlamentar não é autor ou relator de proposição, não é industrial ou empresário, é da coalizão governista e o Executivo sinalizou interesse na proposição. Vê-se, portanto, uma situação onde provavelmente o parlamentar votou apenas de acordo com os interesses ideológicos (por ser da coalizão governista), sem influência de fatores como se ele é veterano ou se ocupa algum cargo-chave dentro do processo legislativo, apesar de ter acompanhado o interesse da CNI. Para um *cutoff*<sup>9</sup> de 0.66, a *consistency* é relativamente alta, bem como a *unique coverage*, que é a maior de todas, entre os casos reportados. Ou seja, existe um alto número de casos que são explicados por essa configuração em específico: onde o parlamentar meramente age por interesses ideológicos.

*Output 2: autorrelator\*interesseexec\*~ocupacargo\*~veterano\*~industremp*

*Raw Coverage: 0.020690 / Unique Coverage: 0.003448 / Consistency: 1.000000*

---

<sup>8</sup> A *Raw Coverage* explica o percentual de explicação de cada configuração, enquanto a *Unique Coverage* abrange a proporção dos casos que são explicados exclusivamente pela dada configuração, ou seja, que não são cobertos por outras soluções. A *Consistency*, por sua vez, trata-se da consistência, da precisão de cada configuração, de acordo com os algoritmos booleanos (binários, 0 ou 1) do *software* para cada resultado esperado (Ragin, 2008a). Para fins de convenção, uma variável é considerada “suficiente” quando sua *consistency* for > 0.8 e “necessária” quando for > 0.9.

<sup>9</sup> Grau de *consistency* mínima, calibrado pelo pesquisador, para encontrar um dado conjunto de configurações (Ragin, 2008a).

O *output 2* indica que o parlamentar é autor ou relator da proposição, cujo Executivo sinalizou interesse, é novato, não ocupa cargo-chave no processo decisório e não é industrial ou empresário. Trata-se, portanto, dos casos onde o parlamentar acompanhou a CNI por ser meramente autor ou relator da proposição, endossado pela consistência máxima (valor 1). São, porém, poucos os casos, tendo em vista a *raw coverage* baixa e a *unique coverage*, mais baixa ainda, explicado pelo pouco número de parlamentares que foram classificados enquanto autores ou relatores de proposição para este estudo.

*Output 3: autorrelator\*~ocupacargo\*~veterano\*~pertencefrente\*coalizão*

*Raw Coverage: 0.017241 / Unique Coverage: 0.013793 / Consistency: 1.000000*

Na situação do *output 3*, o parlamentar é autor ou relator da proposição, não ocupa cargo-chave no processo decisório dentro do Legislativo, é novato, não pertence à Frente Parlamentar da Indústria e é da coalizão governista. Excetuando a questão de ser um parlamentar novato, possivelmente um *challenger*, a situação se assemelha bastante à do *output 2*, principalmente por serem poucos os casos cobertos por essa configuração. O fato de ser da coalizão, portanto, não influenciou substancialmente o resultado, tendo em vista que a adição desta categoria na análise reportou valores semelhantes aos do *output 2* na *raw coverage* e muito próximos na *unique coverage*.

*Output 4: interesseexec\*~veterano\*~pertencefrente\*coalizão\*~industremp*

*Raw Coverage: 0.213793 / Unique Coverage: 0.003448 / Consistency: 0.826667*

O *output* 4 traz uma configuração onde existe interesse do Executivo na proposição, o parlamentar em questão é novato, não pertence à Frente Parlamentar da Indústria, não é industrial ou empresário, mas é da coalizão. Diferentemente dos *outputs* 2 e 3, o parlamentar novato, em questão, pode não ser um *challenger*, tendo em vista que não preenche o perfil de ser do ramo empresarial ou industrial e não pertence à Frente. Trata-se de um parlamentar que é da base do governo no Legislativo e que acompanhou os ditames do Executivo para uma determinada proposição. A sinalização da CNI, nessa configuração, pode não ter tido tanta força, tendo em vista o *background* do parlamentar. Igualmente, são poucas as situações onde essa configuração é aplicável, por conta da *unique coverage* baixíssima.

*Output 5: ~autorrelator\*interesseexec\*~ocupacargo\*veterano  
\*pertencefrente*

*Raw Coverage: 0.110345/ Unique Coverage: 0.003448 /  
Consistency: 0.800000*

Reportando exatamente a *unique coverage* do *output* 4, o que já mostra se tratar de uma configuração com pouquíssimos casos, o *output* 5 trata de uma situação onde o Executivo sinalizou interesse na proposição, o parlamentar não é autor nem relator da mesma, não ocupa cargo-chave, é veterano e pertence à Frente Parlamentar da Indústria. Possivelmente, este é um caso de parlamentares *incumbents*, justamente por pertencerem à Frente, por serem veteranos e por não sofrerem influência da questão ideológica (pertencerem ou não à coalizão governista, tendo em vista que a categoria não apareceu na configuração), perfil que se enquadra no interesse dos financiadores que buscam contribuir para a campanha de parlamentares que já possuem mandato e alguma afinidade com a temática da indústria (no caso, serem da Frente ou já serem do ramo, categoria que não foi reportada).

Output 6: autorrelator\*~interesseexec\*pertencefrente\*coalizã  
\*~industremp

Raw Coverage: 0.024138 / Unique Coverage: 0.024138 /  
Consistency: 1.000000

Para o *output* 6, a configuração reportou que o parlamentar é autor ou relator da proposição, cujo interesse do Executivo é inexistente. Apesar disso, o parlamentar faz parte da base de sustentação do governo no Legislativo, não preenche o perfil de ser industrial ou empresário, mas pertence à Frente Parlamentar da Indústria. Ou seja, é um caso de provável simpatizante dos interesses da indústria, apesar de não ser do ramo. O parlamentar ser autor ou relator da proposição faz com que o fato de ele ser da coalizão governista, embora não exista o interesse do Executivo na proposição, acabe por se tornar uma categoria que pouco tem peso em sua decisão de acompanhar ou não a CNI, uma vez que o interesse que está em jogo é seu posicionamento pessoal naquela proposição, influenciado ou não pela orientação da indústria, uma vez que ele pode ser um ator-chave dentro desse processo, no caso de se tratar de um relator.

Output 7: ~autorrelator\*interesseexec\*ocupacargo\*veterano  
\*~pertencefrente\*coalizã

Raw Coverage: 0.037931 / Unique Coverage: 0.003448 /  
Consistency: 0.785714

Embora se trate de uma configuração com uma *unique coverage* baixa, o *output* 7 é um dos únicos casos em que apareceram quase todas as categorias de comportamento em estudo. Nesta configuração, existe o interesse do governo na proposição, o parlamentar faz parte da base de apoio ao governo, não é autor ou relator, ocupa cargo-chave no processo decisório no Legislativo, é veterano e não é da Frente Parlamentar da Indústria. Possivelmente, mais um caso de *challenger*, uma vez que, pelo perfil reportado, aparentemente é um parlamentar com mais de dois mandatos (não está em sua segunda legislatura), por assumir cargos

relevantes e não ter ligações suprapartidárias, como pertencimento à Frente, apesar de ser da coalizão governista. Pelos valores reportados pelas *coverages*, trata-se de um caso excepcional, ou seja, que explica poucos casos, entre as configurações reportadas.

*Output 8: ~autorrelator\*interesseexec\*ocupacargo\*~veterano  
\*pertencefrente\*industrempr*

*Raw Coverage: 0.024138 / Unique Coverage: 0.013793 /  
Consistency: 0.777778*

Reportando 6 das 7 categorias de comportamento em análise, o *output 8* explora um parlamentar que, embora não seja autor ou relator de proposição, possui cargo-chave no Legislativo, pertence à Frente Parlamentar da Indústria, é novato e do ramo empresarial. Além disso, o Executivo sinalizou interesse na proposição, apesar de a análise não ter reportado se o parlamentar é da base do governo ou não, categoria que, provavelmente, não influencia na configuração. É bastante semelhante ao *output 7*, excetuando o fato de que, nesta análise, o parlamentar, além de ser do ramo, pertence à Frente, o que em princípio indica ser um parlamentar atuante na causa da indústria e, por conta disso, atrativo aos olhos dos financiadores.

Pelo perfil reportado, embora tenha grandes chances de se tratar de um *challenger* que avocou a pauta da indústria, provavelmente por ter recebido financiamento de origem empresarial, é um caso claro de parlamentar que se comporta conforme os ditames do segmento industrial, uma vez que inexistente o quesito ideológico (fazer parte da coalizão governista) como fator interveniente, o que acaba por suplantando o fato de o Executivo ter sinalizado interesse na proposição.

## Conclusões

Assim como pretendido, a análise dos *outputs* mostrou que, dependendo do arranjo configuracional estabelecido, estas podem imprimir diferentes pesos às variáveis. Em outras palavras, uma variável que, em um determinado contexto, pode ser assumida como de extrema relevância, quando combinada com um diferente arranjo de variáveis, pode não assumir um papel de destaque ou, simplesmente, não aparecer na configuração. Tal fato confirma a importância do uso da QCA para o tipo de estudo pretendido, por fazer com que a análise empírica destaque as nuances e a multivariabilidade do comportamento parlamentar, tal como ocorre na prática.

Verificou-se, portanto, que o fato do parlamentar estar ou não em consonância com os anseios da CNI independe, muitas vezes, do fator ideológico (ser ou não da base governista), tendo em vista que, por ser da coalizão e tendo o governo sinalizado interesse na proposição, o parlamentar tende a acompanhar seu posicionamento. Por outro lado, acompanhar a sinalização da CNI para uma dada proposição depende, em grande parte das vezes, da predisposição do parlamentar para tal.

Observou-se, também, que os parlamentares que recorrentemente atuaram em diferentes proposições da CNI não necessariamente atuavam sempre no sentido de convergir com o posicionamento da indústria. Por outro lado, em vários dos posicionamentos, a referência ao interesse da CNI foi fator crucial para que os deputados se posicionassem, cabendo até mesmo menção explícita em alguns dos discursos analisados para este estudo.

Os resultados mostram, em suma, que o financiamento de campanhas exerce, sem dúvida, um peso considerável no comportamento do parlamentar, embora, muitas vezes, este não faça questão de deixar clara tal influência, principalmente nos discursos parlamentares. Porém, devido à complexidade da dinâmica parlamentar, vários fatores, quando

em confluência, podem influenciar no posicionamento de um determinado deputado, para além do dinheiro. Eis a importância da análise sob a égide da multicausalidade.

## Bibliografia

- Ansolabehere, Stephen; De Figueiredo, John M.; Snyder, James M. Why is there so little money in U. S. politics? *Journal of Economic Perspectives* 17, 1, winter, pp. 105-130, 2003.
- Clawson, Dan. Politics is money. *Actes de la recherche en sciences sociales*, v. 138, n. 3, 2001, pp. 34-46.
- Figueiredo Filho, Britto *et al.* *O elo corporativo? Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral*. Tese de Doutorado: Universidade Federal de Pernambuco, 2009.
- Fleischer, David. Reforma Política e Financiamento das Campanhas Eleitorais. *Cadernos Adenauer*, n. 10, 2000.
- Freitas, Vítor Eduardo; Bizzarro Neto, Fernando Augusto. *Qualitative Comparative Analysis (QCA): usos, possibilidades e limites para a análise da dinâmica da competição eleitoral no Brasil pós-1994*. Brasília: IX Encontro da ABCP, 2014.
- Machado, Marcela. *Doação ou investimento? A atuação legislativa dos parlamentares da bancada ruralista e a questão do financiamento de campanhas*. Monografia (Graduação) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, Brasília, 2013.
- Mancuso, Wagner P.; Speck, Bruno W. *O financiamento político nas eleições brasileiras de 2010: um panorama geral*. Caxambu: 35º Encontro Anual da Anpocs, 2011.
- Ragin, Charles C. *Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond*. Chicago: University of Chicago Press, 2008.

- . *User's Guide to Fuzzy-Set/Qualitative Comparative Analysis 2.0*. Tucson, Arizona: Department of Sociology, University of Arizona, 2008a.
- Samuels, David. Incumbents and challengers on a level playing field: assessing the impact of campaign finance in Brazil. *The Journal of Politics*, v. 63, n. 02, pp. 569-584, 2001.
- . Financiamento de campanhas no Brasil e proposta de reforma. In: *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, pp. 133-153.
- Wawro, Gregory. A panel probit analysis of campaign contributions and roll-call votes. *American Journal of Political Science*, 2001, pp. 563-579.

# El rol de internet en la apertura parlamentaria

JESÚS ALEJANDRO TELLO CHÁIREZ

## Resumen

En este trabajo se parte del interés de buscar cómo contribuyen las tecnologías de información y comunicación, en particular internet, en la implementación del Parlamento abierto, y cómo se desarrolla el cambio institucional que supone este modelo frente al Parlamento tradicional en el contexto mexicano. Lo anterior se enfoca desde la perspectiva de la opinión pública y la deliberación *online*.

La pertinencia de este estudio estriba en el desgaste en la relación entre la ciudadanía y sus representantes en el gobierno desde la perspectiva de la democracia representativa, lo que conlleva a una crisis de representación. En otras palabras, ya no basta con que la participación se reduzca a que la ciudadanía acuda a las urnas cada determinado tiempo para poder elegir a quienes la gobernarán; se requiere mayor profundidad de injerencia popular en diversas áreas del gobierno, tales como la discusión y toma de decisiones sobre lo que incumbe a la sociedad en general. Al respecto, la labor realizada por distintas organizaciones de la sociedad civil ha sido fundamental en el nexo entre Estado y sociedad.

Particularmente en México, la Alianza para el Parlamento Abierto, conformada por diversas organizaciones de la sociedad civil junto con el Órgano Garante de Acceso a la Información y los congresos locales, así como el Congreso de la Unión, delinear ciertos principios que apuntan a la

apertura parlamentaria en cuanto mayor transparencia de las actividades legislativas, rendición de cuentas, acceso a datos abiertos y participación ciudadana, entre otros.

Algunas de las cuestiones que se establecen en estos principios no son precisamente recientes, ya que existen lineamientos en materia de transparencia legislativa que se consideran de primera generación (como la información de montos y uso del presupuesto, o el desempeño legislativo individual). Pero, con la cada vez mayor penetración de tecnologías de información y comunicación en la población, se reconfiguran nuevas formas necesarias desde las cuales reflexionar aspectos como la representación, la deliberación, la opinión pública y las propias bases de entendimiento de la democracia.

Así, se analiza cómo mediante las diversas plataformas de internet se reconfigura la opinión pública y se logran espacios complementarios para generar procesos de deliberación pública que promuevan un mayor involucramiento de las personas en los procesos político-ciudadanos, de tal manera que a través de ello se logre contrarrestar la crisis de representación no solo dando cabida a una sola opinión pública en una sola esfera pública, sino abriendo espacios a la manifestación de diversos públicos, de una u otra forma invisibilizados, que contribuyan al cambio institucional que supone la apertura parlamentaria.

#### **Palabras clave**

Apertura parlamentaria; internet; participación ciudadana.

## **I. Introducción**

En las democracias representativas, la instancia máxima en la que recae la representación de la población es el Parlamento, cualquiera que sea su denominación (Congreso, Asamblea Nacional, Consejo, Parlamento, entre otras), dado el vínculo

orgánico que tiene con la ciudadanía al ser esta última la que elige su conformación de manera directa o indirecta (Cotta, 1995). En el caso de México, su conformación a través del voto arroja diputados y senadores tanto por el principio de mayoría relativa (método directo), como por el principio de representación proporcional (método indirecto).

Sin embargo, es común que se hable de crisis de representación en referencia a que las personas que ocupan los distintos cargos de elección popular no cumplen con su función primaria, que sería la representación de los intereses de las personas en favor del bien común. Esta es una de las causas principales de la crisis de representación, ya que los partidos de masas, que florecieron luego de la instauración del sufragio universal desde el siglo XX, han modificado su sentido originario: de pensarse como un medio para lograr la articulación y la discusión de los intereses de la población, han pasado a ser un fin en sí mismos, estando más al pendiente de la supervivencia de su estructura que de representar los intereses de la población; por lo tanto, ocurre tal distanciamiento de ella (D'Alessando, 2010). Esta es una de las limitantes que tiene la democracia representativa, que contribuye a la crisis de representación de la que es cada vez más común hablar en diversas democracias.

En México, esta crisis se refleja desde hace varios años a través de la poca confianza que la ciudadanía tiene en quienes ostentan un cargo de elección popular: desde gobernadores, presidentes municipales, o el mismo presidente de la República. Esta situación cobra relevancia particular en la desconfianza que impera hacia la principal institución de representación política, el Congreso de la Unión, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. El comparativo de la Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil (ENAFI) muestra que la sumatoria de quienes confían poco o nada en el Congreso de la Unión es del 72 % en el 2005, 59 % en el 2008, y 75 % en el 2013.

La poca o nula confianza en la Cámara de Senadores, en particular, suma el 81 % de la población en 2013, y el 82 % respecto a la Cámara de Diputados (ENAFI, 2013).

Estas cifras son similares a lo que señala la encuesta telefónica sobre confianza en las instituciones de la Cámara de Diputados, que, al sumar el porcentaje de personas que confían poco o nada en esta instancia de representación, dio como resultado 69 %, mientras que quienes confían algo conforman el 18 % (CESOP, 2014).

**Tabla 1. Confianza de la ciudadanía en el Congreso de la Unión**

Institución	Año	Nivel de confianza			
		Mucha/ algo	Poca	Nada	NS/NC
Congreso de la Unión					
	2005	19%	31%	44%	6%
	2008	32%	34%	25%	9%
	2013	22%	29%	43%	5%

Fuente: elaboración propia con base en el comparativo de la Encuesta Nacional de Filantropía y Sociedad Civil, ENAFI (2013).

**Tabla 2. Confianza de la ciudadanía en ambas cámaras del Congreso de la Unión**

Cámara	Año	Nivel de confianza			
		Mucha/ algo	Poca	Nada	NS/NC
de Diputados	2013	17%	27%	54%	2%
	2014	27%	32%	37%	—
de Senadores	2013	16%	27%	55%	2%

Fuente: elaboración propia con base en el comparativo de la Encuesta Nacional de Filantropía y Sociedad Civil, ENAFI (2013) y la encuesta telefónica sobre confianza en las instituciones (CESOP, 2014).

Una alternativa a esta crisis de representación es la implementación de mecanismos y acciones que conduzcan hacia el Parlamento abierto, el cual abarca diversos aspectos concernientes a la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, el uso de tecnologías de información y comunicación, datos abiertos, accesibilidad, entre otros. En el presente texto, que forma parte de una investigación de tesis doctoral en curso, se hace hincapié en la articulación de dos ejes en particular –la participación ciudadana y el uso de las tecnologías de información y comunicación para la expresión de la opinión pública– con el objetivo de reducir la crisis de representación a través de la generación de espacios para la deliberación pública que estrechen el vínculo entre la ciudadanía y el Parlamento. Para saber el estado en que se encuentran estos dos ejes respecto a su implementación en las instituciones legislativas, se recurre a la evaluación realizada por la Alianza para el Parlamento Abierto a los 34 órganos legislativos en México, a saber: los congresos locales de cada uno de los 32 estados que conforman el país, así como el Congreso de la Unión dividido en dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores. El análisis de estos ejes en particular de la evaluación mencionada se hace a partir de algunos conceptos teóricos que se explican en el siguiente apartado.

## II. Marco conceptual

Hay diferentes modalidades en que la ciudadanía puede participar de procesos público-políticos. De manera general, las formas en que la participación se hace patente son dos: actividades orientadas a la decisión y actividades orientadas a la expresión (Pasquino, 2011). Por un lado, las actividades orientadas a la decisión podrían ejemplificarse por las votaciones periódicas en que la ciudadanía participa para elegir a sus representantes, o también por los acuerdos que

se toman mediante la votación de los diputados o senadores reunidos en el Pleno Legislativo. Por otro lado, respecto al caso de la articulación de la participación ciudadana y las tecnologías de información y comunicación en la apertura parlamentaria, la modalidad que impera son las actividades orientadas a la expresión, en cuanto que la opinión pública y la deliberación se desarrollan a partir del intercambio discursivo entre los individuos.

Así también, conviene tomar en cuenta la diferenciación conceptual de dos tipos de opinión pública: la discursiva y la agregada. En primer lugar, la concepción discursiva de la opinión pública se construye a partir de las ideas predominantes en la Ilustración, es decir, a partir del tránsito a la época moderna, en la cual el hombre se vuelve central en la reflexión de los problemas fundamentales de la sociedad y se apela a la racionalidad como eje central de la deliberación de asuntos del bien común. La concepción de la opinión pública discursiva considera al público como un colectivo de voluntades individuales que deliberan entre sí, en donde el proceso mismo es lo más importante para las decisiones tomadas (Price, 1994). El cambio que esto significa en la concepción de opinión pública respecto a la especie de tribunal de las buenas costumbres, como se pensaba en los siglos anteriores, la dota de un sentido más político con la libertad de pensamiento y discusión racional como la fuente de su capacidad para reconocer que las cosas son perfectibles (Mill, 1962). Por lo tanto, la opinión pública es considerada como un fenómeno supraindividual.

En segundo lugar, la opinión pública agregada se presenta como una suma de juicios individuales donde el público que importa es el que se constituye como mayoría (Sampedro Blanco y Resina de la Fuente, 2010). Esta concepción se fue consolidando a partir de la expansión en el poder de la opinión pública, que dejó de concentrarse solamente en la burguesía y abarcó hasta prácticamente todas las clases sociales, en particular desde finales del siglo XIX y durante el siglo XX. Este nuevo enfoque se pudo conceptualizar con

el desarrollo de la medición psicológica mediante técnicas cuantitativas para la medición de actitudes y la aplicación de la teoría del muestreo científico a la investigación social, dado el crecimiento que las ciencias sociales experimentaron en esa época dentro de las comunidades científicas de importantes universidades (Price, 1994).

La discusión sobre estas conceptualizaciones de la opinión pública tiene pertinencia respecto a como se observa la participación ciudadana y su incidencia en procesos de toma de decisiones públicas. Por un parte, debido al sistema representativo en el que la población de México delega el poder de decisiones finales a quienes ocupan espacios de gobierno, las actividades de participación orientadas a la expresión han tenido mayor presencia que las orientadas a la decisión. Es menester señalar que esto no es menor, puesto que a través de las primeras se puede posicionar agendas públicas que incidan en las decisiones finales.

De la puesta en marcha de las actividades orientadas a la expresión, se tiene la posibilidad de que la deliberación y la opinión pública se entiendan a partir del intercambio discursivo de la ciudadanía, el cual se potencia dentro de la sociedad red. Luego de que durante el siglo XX los medios de comunicación masiva impulsaron de manera preponderante la opinión pública agregada a través de encuestas y sondeos, con la popularización del uso de internet se da la posibilidad de implementar mecanismos asociados a la opinión pública discursiva, es decir, mecanismos que den la posibilidad de establecer flujos constantes de información en primer lugar, para después desarrollar procesos de deliberación pública (entendida como un proceso en el cual un conjunto de personas discuten los argumentos que se refieren a algún problema de carácter público y así poder tomar una decisión que atañe a la población en general), en particular entre la ciudadanía y el Parlamento con la intención de reducir la crisis de representación. Esta discusión tiene que desarrollarse de manera racional, y los argumentos que se presentan deben ser discutidos de manera recíproca

entre los diferentes actores para identificar las problemáticas que impactan a la población en su conjunto y buscar las respectivas soluciones mediante la comparación y valoración de las posibilidades y desventajas que presentan cada una de estas posibles soluciones (Arato y Cohen, 1999; Delli Carpini, Cook y Jacobs, 2004; Gutmann y Thompson, 2004; Habermas, 2010).

Hay que tomar en cuenta que el hecho de que se haga énfasis en la necesidad de que la opinión pública discursiva tenga un rol central en el Parlamento abierto no es algo nuevo, y que justamente desde 1803 en el Parlamento inglés se dispuso de una tribuna donde los periodistas pudieran presenciar las deliberaciones, para que no fueran un secreto y, por tanto, se convirtieran en asuntos plenamente públicos; de esta manera, treinta años más tarde ya se consideraba al Parlamento inglés como órgano de la opinión pública (Habermas, 1981).

Así, el modo en que pueden organizarse mejor los esfuerzos desde la ciudadanía para contribuir a la apertura parlamentaria es a través de la participación orientada a la expresión desarrollada en las estructuras comunicativas, como lo es internet y otras tecnologías de información y comunicación, por lo que es central el aspecto mediático de la esfera pública como espacio de partición ciudadana; de esta manera, pueden gestarse dinámicas de interacción que contribuyan al involucramiento de la ciudadanía en la vida pública para poder hacer frente a un contexto donde la representación política no goza de niveles aceptables. Esto difiere sustancialmente de las actividades llevadas a cabo en tiempos en que los medios de comunicación de masas eran la única fuente de información, más allá de los encuentros cara a cara.

Esto afecta a los ciudadanos, a las empresas mediáticas, a las diferentes instancias de gobierno, a los partidos políticos, a grupos de poder, a la sociedad civil organizada y demás actores inmiscuidos en la vida pública debido a la autocomunicación de masas que brinda la capacidad de

enviar mensajes entre muchos actores o de manera individual, ya sea en tiempo real o en un determinado momento (Castells, 2009). A causa de esto, el involucramiento en la vida pública ya no requiere exclusivamente de la posesión de grandes recursos económicos, humanos, de tiempo, entre otros. La comunicación entre los distintos actores es impulsada por tecnologías digitales de la comunicación y la información, y ciertos filtros para acceder a ciertas instancias y actores políticos tienden a desaparecer, por lo que las interacciones se vuelven más directas e inmediatas, en la medida en que se tenga acceso a dichas tecnologías, así como a los conocimientos necesarios para su uso.

### **III. La evaluación de la Alianza para el Parlamento Abierto en México. Metodología**

Una vez que se ha señalado que los legisladores suelen representar los intereses de los partidos políticos a los que pertenecen en lugar de representar los intereses de la población que los elige, se vuelve totalmente relevante tener esto siempre presente, puesto que en el contexto mexicano, durante la mayor parte del siglo XX, tanto la Cámara de Senadores como la de Diputados estuvieron dominadas por legisladores provenientes del Partido Revolucionario Institucional (PRI), los cuales estaban supeditados a las decisiones del presidente, que también provenía del mismo partido. De la oposición (al menos electoral), resultaban elegidos pocos o ninguno.

Es hasta la última década del siglo pasado hasta que varios escaños del Congreso de la Unión fueron ganados por legisladores provenientes del Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Sin embargo, con el paso de los años se ha visto que la oposición

(tanto el PAN y el PRD como otros partidos) sirve a sus propios intereses. En el caso de los Congresos locales de cada estado, la situación histórica es muy similar.

En materia de apertura parlamentaria, un primer paso se consolidó en 2002 con la implementación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en las cámaras del Congreso de la Unión. Sin embargo, esta no fue suficiente ya que otros factores se hicieron presentes, como la insuficiencia del voto popular para garantizar el desempeño democrático de las instituciones, por lo que a los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas se les ha tenido que sumar la necesidad de que los Congresos implementen mecanismos de participación ciudadana de la mano de las tecnologías de información y comunicación (Alianza para el Parlamento Abierto, 2015).

Por esto, un grupo de organizaciones de la sociedad civil crearon la Alianza para el Parlamento Abierto, con el fin de impulsar las reformas pertinentes tanto en los Congresos locales como en el Congreso de la Unión que resulten en el cumplimiento de los estándares de Parlamento abierto. Para ello realizaron una evaluación de las 34 instancias legislativas en México (32 Congresos de cada estado y 2 del Congreso de la Unión) a partir de 10 principios de Parlamento abierto definidos de lo que establece la Alianza para el Gobierno Abierto, a saber:

1. Derecho a la información.
2. Participación ciudadana y rendición de cuentas.
3. Información parlamentaria.
4. Información presupuestal y administrativa.
5. Información sobre legisladores y servidores públicos.
6. Información histórica.
7. Datos abiertos y no propietarios.
8. Accesibilidad y difusión.
9. Conflictos de interés.
10. Legislación a favor de Gobierno Abierto.

Estos principios fueron desglosados a su vez en un número determinado de variables para realizar la evaluación en cada una de las instancias legislativas, de manera que se observó el cumplimiento de cada una de las variables para determinar el porcentaje de cumplimiento global que había de cada uno de ellos.

#### **IV. Análisis de los principios**

Para los intereses particulares en la investigación doctoral en desarrollo, la articulación de los ejes de participación ciudadana y el uso de tecnologías de información y comunicación para la expresión de la opinión pública, se observan solamente cuatro de los principios que tienen relación con dichos ejes: derecho a la información, información parlamentaria, participación ciudadana e información sobre legisladores y servidores públicos.

Los datos que muestran el promedio del porcentaje de cumplimiento de estos cuatro principios en los 34 órganos legislativos se observan en la gráfica 1, junto a los demás principios para tener la comparación con estos.

Gráfica 1



Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Alianza para el Parlamento Abierto (2014).

El análisis se realiza a partir de tres cuestiones, a saber: la información como base fundamental para la participación ciudadana y deliberación pública; la participación política relacionada a las actividades orientadas a la expresión; y los mecanismos y plataformas que contribuyen a la formación de opinión pública en términos de discusión y deliberación.

Respecto al primer eje, la información como base para la participación y deliberación, se puede observar en la gráfica 1 cómo el derecho a la información es privilegiado desde la legislación, al menos de manera general. El principio de derecho a la información es el que presenta el mayor porcentaje de cumplimiento (84,1 %).

Gráfica 2



Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Alianza para el Parlamento Abierto (2014).

El desglose de las variables que conforman el principio de derecho a la información (gráfica 2) señala que las instituciones legislativas entran en la Ley de Acceso a la Información, y, aunque se observa cómo decrece el cumplimiento en algunas variables, más de las dos terceras partes cumplen con los requerimientos correspondientes, como la existencia de mecanismos y procedimientos para llevar a cabo las solicitudes de información.

También como parte del primer eje de análisis, están los principios de información parlamentaria e información sobre legisladores y servidores públicos, de los cuales se observa un cumplimiento del 57,8 % para el primero y de 37,2 % para el segundo.

Gráfica 3



Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Alianza para el Parlamento Abierto (2014).

En el desglose de información parlamentaria (gráfica 3), se observan porcentajes altos en las variables que conllevan información básica, pero el cumplimiento decrece conforme se especializa la forma en que se presentan los datos del Parlamento. Por ejemplo, la difusión de las actividades diarias a través de redes sociales se presenta apenas encima de las tres cuartas partes de los órganos legislativos. En el mismo sentido, el anuncio de al menos dos cuentas de redes sociales en la página web se presenta en similar proporción. El decrecimiento en el cumplimiento continúa respecto a tener un motor de búsqueda en la página web para encontrar información precisa de la institución legislativa, y solo la mitad de las instituciones cuenta con uno. Pero cuestiones más específicas, como la explicación del proceso legislativo, el cual es de suma importancia para

poder entender cómo y por qué se desarrollan las distintas actividades en los Congresos, cae a 29,4 % en su cumplimiento.

Gráfica 4



Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Alianza para el Parlamento Abierto (2014).

En el desglose de las variables que integran el principio de información sobre legisladores y servidores públicos, se puede observar por qué su cumplimiento global es bajo (37,2 %). Las variables que se presentan por encima del 75 % son solamente aquellas que indican información básica, como el nombre del legislador, su fotografía, el grupo parlamentario y las comisiones a que pertenece, y su correo de contacto. Otras variables con mayor sustancia tienen un cumplimiento muy bajo, como la información sobre las iniciativas presentadas (29,4 %), sobre sus informes anuales (8,8 %), o sobre sus declaraciones patrimoniales y de intereses, las cuales están totalmente ausentes, como se puede observar en la gráfica 4.

Gráfica 5



Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Alianza para el Parlamento Abierto (2014).

Respecto al segundo eje de análisis, la participación política relacionada a las actividades orientadas a la expresión, se tiene que el cumplimiento del principio de participación ciudadana y rendición de cuentas se cumple solo en el 39,7 % de las instancias legislativas.

Según se observa en la gráfica 5, la ciudadanía puede participar a través de la expresión de demandas específicas sobre problemáticas sociales que la afecte, al menos en papel, ya que la regulación de la figura de iniciativa ciudadana está presente en el 82,4 % de los órganos legislativos, y la figura de consulta popular, en el 73,5 %. Sin embargo, otros tipos de injerencia ciudadana en el proceso legislativo solo están presentes en el 41,2 % de los casos, y los datos no desagregan en específico cuáles otros tipos de participación se contemplan en los procesos.

En cuanto al tercer eje de análisis, los mecanismos y plataformas que contribuyen a la formación de opinión pública, se pueden establecer tres niveles en que se puede entablar el diálogo o discusión dependiendo de los mecanismos y las plataformas empleadas. En primer lugar, el contacto directo (como se observa en la gráfica 5), el cual solo se cumple en el 26,5 % de los casos. De tal forma, se tiene un nivel muy bajo de interlocución cara a cara entre los legisladores y sus representados de su distrito o estado. El segundo nivel correspondería al contacto por teléfono, el cual permite mantener comunicación sin tener que estar en el mismo espacio físico, aunque tenga las limitaciones de que solo sea a través de audio y con un número limitado de personas. En este caso, tal como se observa en la gráfica 5, el 76,5 % de órganos legislativos cuentan con teléfono de contacto para establecer interacción entre ciudadanos y legisladores, por lo que al menos en el papel hay una vía que tiene un cumplimiento aceptable. El tercer nivel para entablar diálogo o discusión corresponde al de las tecnologías de información y comunicación, en particular las relacionadas al internet. Respecto a los legisladores en particular, las diferentes herramientas web de las que se pueden valer no se presentan en todos los casos, como se observa en la gráfica 4. Por ejemplo, el correo electrónico se muestra solo en el 79,4 % de las fichas de los legisladores. Si bien es un porcentaje alto, todos los legisladores deberían proporcionar su correo de contacto. En cuanto a que en la ficha del legislador se muestren sus redes sociales, solo el 20,6 % de ellas lo hace. Respecto a los Congresos en particular, todos tienen página web, pero solo en el 76,5 % de los casos se comparten al menos dos redes sociales, y son utilizadas en mayor medida para la difusión de información, ya que el 79,4 % de los casos difunden sus actividades diarias a través de estas plataformas. Cabe mencionar que, aunque sí se cuenta en todos los casos con página web, no hay una plataforma dentro de esta para la interacción a dos vías en tiempo real entre la ciudadanía y los órganos legislativos.

## V. Consideraciones finales

Sobre el análisis presentado según los tres ejes que van sobre la información como base de la participación ciudadana y deliberación, la participación política orientada a la expresión y los mecanismos y las plataformas de formación de opinión pública, se tienen algunas consideraciones finales que contribuyen a la investigación en curso de la cual se desprende esta ponencia.

Primero, respecto a la posibilidad de conformar una base sólida de información, como una condición necesaria para la deliberación pública y la participación ciudadana, el porcentaje de cumplimiento hace pensar de manera inicial que hay condiciones que propicien tal participación, al haber porcentajes del 80 % en cuanto a la legislación necesaria para el acceso a la información legislativa. Pero el porcentaje baja en buena medida en cuanto a la información proporcionada directamente por los Congresos y los diputados mismos. Por ejemplo, en cuanto a la información parlamentaria disponible a través de plataformas de internet, su cumplimiento en niveles variables no brinda uniformidad en la realización de estas actividades, por lo que no termina de consolidarse. El cumplimiento que se observa es muy variable: algunos indicadores se acercan al 80 %, mientras que otros, en cambio, están entre el 10 y el 20 % de cumplimiento. En consecuencia, se puede decir que no hay regularidad en su implementación.

En cuanto a la participación ciudadana, se cubren ciertos aspectos en una dimensión normativa o ideal, por ejemplo, con la regulación de figuras de iniciativa ciudadana y consulta popular, o que los legisladores cuenten con un teléfono de contacto. Pero en la práctica se observa un cumplimiento bajo. Es decir, como se observa en los datos correspondientes, las variables que tienen mayor cumplimiento son de carácter más tendientes al deber ser, y las

variables con menor cumplimiento son las que se acercan a lo que se registra en la realidad empírica, por lo que hay una ruptura entre lo que se dicta y lo que se hace.

Respecto a los mecanismos y plataformas para la formación de opinión pública mediante la deliberación, existe también una desconexión entre el establecimiento de las vías para la interacción y el uso real que se les da. Por ejemplo, la existencia de redes sociales *online* tanto de los Congresos como de los legisladores que, sin embargo, son utilizadas solo con fines de difusión en lugar de para establecer una interacción dialógica permitida por las ventajas de internet. De tal manera, el nulo contacto cara a cara entre legisladores y ciudadanía se refleja también al no existir la interlocución directa que también permiten las plataformas de redes sociales. Esto es un patrón que se repite en diferentes investigaciones que señalan que hay un nulo interés entre los políticos en general por utilizar de manera activa estas plataformas.

## Bibliografía

- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- CESOP (2014). “Encuesta telefónica sobre confianza en las instituciones”. <<https://bit.ly/1BJqQAo>> [fecha de consulta: 11/11/2017].
- Cotta, M. (1995). “Parlamentos y representación”. En G. Pasquino (ed.). *Manual de Ciencia Política*, pp. 265-310. Madrid: Alianza Editorial.
- Alianza para el Parlamento Abierto (2015). *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*. México: Alianza para el Parlamento Abierto.
- Arato, A. y Cohen, J. (1999). “Esfera pública y sociedad civil”. *Metapolítica*, 3 (9), pp. 37-55.

- D'Alessandro, M. (2010). "Los partidos políticos y la representación democrática. La evolución de su desarrollo teórico". *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*.
- Delli Carpini, M. X.; Cook, F. L. y Jacobs, L. R. (2004). "Public Deliberations, Discursive Participation and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature". *Annual Review of Political Science*, 7, pp. 315-344.
- ENAFI (2013). *Comparativo de resultados ponderados de la ENAFI 2005, 2008 y 2013*. de Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil (ENAFI). Disponible en: <<https://bit.ly/2Ny15zo>> [fecha de consulta: 11/11/2017].
- Gutmann, A. y Thompson, D. (2004). "What deliberative democracy means". En A. Gutmann y D. Thompson. *Why deliberative democracy?*, pp. 1-63. Estados Unidos: Princetown University Press.
- Habermas, J. (2010). "Sobre el papel de la sociedad civil y de la opinión pública política". En J. Habermas. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, pp. 407-468. Madrid: Trotta Editorial.
- Mill, J. S. (1962). *Sobre la libertad* (J. Sainz Pulido, trad.). Aguilar.
- Pasquino, G. (2011). "La participación política". En *Nuevo curso de ciencia política*, pp. 70-101. México: Fondo de Cultura Económica.
- Price, V. (1994). *La opinión pública. Esfera pública y comunicación*. España: Paidós.
- Sampedro Blanco, V. y Resina de la Fuente, J. (2010). "Opinión pública y democracia deliberativa". *Ponto-e Virgula* (8), pp. 1-22.

## Acerca de los autores

### **Clítia Helena Backx Martins**

Graduada em Ciências Econômicas (Universidade Federal do Rio de Janeiro), mestre em Ciências Sociais (Universidade Federal de Santa Catarina) e Doutora em Sociologia (Universidade Federal do Rio Grande do Sul). É pesquisadora do Quadro Especial da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil.

clitia1@gmail.com

### **Eduardo Bottinelli**

Candidato a doctor en Sociología (Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR) y magíster en Sociología (Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR). Es asistente de docencia e investigación (grado 2, efectivo) del Departamento de Sociología (UdelaR). Es director de Factum, consultora en estudios sociales y de opinión pública, y secretario en el Colegio de Sociólogos del Uruguay. Realiza consultorías para Plan Ceibal, UNICEF, IDRC. Es miembro por Uruguay en Comparative National Elections Project (CNEP) y Comparative Study of Electoral Systems (CSES).

## **Angélica Cuéllar Vázquez**

Licenciada, maestra y doctora en Sociología (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM). Realizó un posdoctorado en Sociología Jurídica (Universidad de Milán). Es profesora titular C de tiempo completo de la FCPyS desde 1986. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel III. Coordina el Working Group Law and Politics del Research Committee Sociology of Law de la ISA. Miembro del Comité Directivo de Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS). Ha consolidado una línea de investigación novedosa en su facultad, la sociología jurídica. Fue galardonada con el Premio Universidad Nacional 2014 en el área de Docencia en Ciencias Sociales que otorga la UNAM.

## **Leticia Gavernet Busqueta**

Docente e investigadora. Abogada (Facultad de Derecho de la UNC, Argentina), magíster en Sociología del Derecho (Instituto Internacional de Sociología Jurídica, Oñati), magíster en Sociología (Facultad de Derecho y Centro de Estudios Avanzados de la UNC-SECyT, Argentina), doctora en Derecho y Ciencias Sociales (Facultad de Derecho de la UNC-CONICET, Argentina). Es asistente en equipos de investigación y codirectora de tesis de grado (UNC-UCA-SECyT, Argentina); además es profesora de Sociología Jurídica (Facultad de Derecho de la UNC, Argentina) y de Sociedad y Derecho y Metodología de la Investigación (Facultad de Derecho, en Carreras de Derecho-Notariado y Relaciones Internacionales-UDELAR, Uruguay).  
leticiagavernet@yahoo.com.ar

## **María Lorena Giaquinta**

Abogada (Universidad Nacional de Córdoba) y maestranda de la Maestría de Derecho y Argumentación Jurídica (Universidad Nacional de Córdoba). Ha participado en diversos proyectos de investigación sobre temáticas vinculadas a la justicia, y publicado varios trabajos de investigación en la materia. Obtiene una Mención Especial por el trabajo presentado en el concurso “El Juicio con Jurados populares. A 10 años de su aplicación en Córdoba”, organizado por el Centro de Perfeccionamiento Ricardo Nuñez, del Poder Judicial de la provincia de Córdoba, titulado “El Juicio por jurados. La participación ciudadana en la administración de justicia penal”.

## **Mirel Legrá Fleitas**

Máster en Derecho Civil y licenciada en Derecho (Universidad de La Habana/UH). Actualmente es estudiante de doctorado del Programa de Posgraduación en Sociología y Derecho (Universidad Federal Fluminense, PPGSD/UFF). Fue abogada en la Organización Nacionales de Bufetes Colectivos de Cuba (ONBC), juez profesional permanente del Tribunal Municipal de Arroyo Naranjo y juez-jefe del Tribunal Civil y de Familia. Además, fue profesora asistente en la Facultad de Derecho de Universidad de La Habana y en la Facultad de Tecnología de la Salud. Es embajadora en Cuba del Fórum Internacional de Mediadores Profesionales (FIMEP).  
mirel2483@gmail.com

## **Marcela Machado**

Estudiante de Doctorado en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Brasilia (UnB). Investigadora afiliada al Laboratório de Pesquisa em Comportamento Político, Instituições e Políticas Públicas (LAPCIPP/UnB) e investigadora visitante en el Center for Iberian and Latin American Studies (CILAS) de la Universidad de California, San Diego. Posee una Maestría y Licenciatura en Ciencia Política (Universidad de Brasilia). Sus publicaciones e investigaciones se centran en los temas de financiamiento de campañas, comportamiento parlamentario y *lobbying*.  
mwxmachado@gmail.com

## **Juan Pablo Marín Álvarez**

Abogado en formación (Universidad de Antioquía, Medellín, Colombia), con experiencia investigativa en temas relacionados con el conflicto armado colombiano, el derecho constitucional, la teoría jurídica y el papel del derecho en la sociedad, especialmente a partir de su función reivindicatoria y de su uso como herramienta ciudadana para la consecución de intereses sociales. Actualmente, se desempeña como asesor de metodología cualitativa en trabajos de escritura y divulgación académica para estudiantes de pregrado en las áreas del derecho, ciencias sociales y afines.

## **Luis Eduardo Morás**

Doctor en Sociología (IUPERJ) y profesor titular (grado 5) de Sociología Jurídica (Facultad de Derecho, UdelaR). Es director del Instituto de Sociología Jurídica de la Facultad de Derecho (UdelaR), investigador activo del Sistema Nacional de Investigadores (SNI-ANII) y miembro de la

Cátedra UNESCO de Derechos Humanos. Ha ganado dos veces el Premio Anual de Literatura en Ciencias Sociales y Jurídicas otorgado por el Ministerio de Educación y Cultura (Uruguay).

### **Augusto Neftali Corte de Oliveira**

Professor adjunto do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUCRS). É pesquisador do Centro Brasileiro de Pesquisa em Democracia (CBPD/PUCRS) e do Grupo de Pesquisa em Comportamento e Instituições Políticas do Centro Internacional de Estudos sobre Governo (CEGOV/UFRGS). Possui doutorado em Ciência Política (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS), foi analista pesquisador em Ciência Política da Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul (FEE) e analista em Gestão de Pesquisa da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).  
ancolive@gmail.com

### **Raúl Enrique Rojo**

Tem uma dupla formação: jurídica e sociológica que começou na Argentina. É bacharel em Direito (Universidade de Buenos Aires) e mestre em Sociologia (Pontifícia Universidade Católica Argentina). Prosseguiu seus estudos na École des Hautes Études em Sciences Sociales de Paris, na qual obteve o Diploma de Estudos Avançados (DEA) e o grau de doutor em Sociologia. É pós-doutor em Sociologia jurídica (Universidade de Montreal), de cujo Centre de Recherche en Droit Public foi pesquisador visitante. Atualmente é professor do Programa de Pós-Graduação em

Sociologia (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) e pesquisador associado da Rede CADIS Internacional na França.  
raulrojo@ufrgs.br

### **Delton Ricardo Soares Meirelles**

Graduado de la Facultad Nacional de Derecho de la Universidad Federal de Río de Janeiro/UFRJ, máster en Sociología y Derecho (Universidad Federal Fluminense, UFF) y doctor en Derecho (Universidad del Estado de Río de Janeiro, UERJ). También es profesor adjunto del Departamento de Derecho Procesal de la Universidad Federal Fluminense. Integra el cuerpo docente permanente del Programa de Posgraduación en Sociología y Derecho (PPGSD/UFF) y coordina el Observatorio Fluminense de Estudios Interdisciplinarios e Investigación Empírica en Proceso y Sistemas de Justicia (OBSERVA-PROCESSOS).  
deltonmeirelles@id.uff.br

### **Daniel Tacher Contreras**

Doctor por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, profesor-investigador de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Urbana de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.  
daniel.tacher@uacm.edu.mx

## Jesús Alejandro Tello Cháirez

Investigador académico independiente y consultor de instituciones públicas y privadas. Es maestro en Comunicación y doctor en Ciencia Política (Universidad de Guadalajara, México). Sus intereses de investigación y de docencia se centran en la comunicación política, en específico los aspectos relacionados a la participación política, deliberación *online*, gobierno y Parlamento abierto, y representación política. Es miembro de la asociación civil Delibera, desde la cual desarrolla proyectos de investigación aplicada en temas de prevención social de la violencia y la delincuencia y de participación ciudadana.

jalejandrotello@gmail.com

## Henry Trujillo

Licenciado y magíster en Sociología (Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, Montevideo). Cursa el programa de doctorado en Sociología (Facultad de Ciencias Sociales de UDELAR). Es docente adjunto en régimen de dedicación total en el Instituto de Sociología Jurídica, y coordinador técnico del Observatorio Justicia y Legislación de la Facultad de Derecho (UDELAR). Fue responsable de los proyectos de investigación “Judicialización de la política en Uruguay entre 1990 y 2003” y “Acceso a la justicia: estudio descriptivo de las necesidades legales en Uruguay en 2013” (CSIC, UDELAR).

henryt@montevideo.com.uy

El principal aporte de este libro se encuentra en brindar un conjunto de estudios sobre temáticas relevantes vinculadas al campo de la política, las instituciones y la administración de justicia. En el marco de una coyuntura histórica caracterizada por el impacto de profundas y aceleradas transformaciones, esta compilación privilegia las herramientas analíticas y metodológicas de dos áreas de conocimiento directamente involucradas: la sociología jurídica y la sociología política. Se apunta al fortalecimiento y jerarquización de disciplinas que –por diversas circunstancias– son habitualmente destacadas y cuyos aportes resultan medulares para la comprensión y profundización de los fenómenos de cambio, incertidumbre y conflictos que se vienen procesando en el continente en la última década.

Los libros de esta colección siguen la lógica temática de los Grupos de Trabajo del XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), realizado en Montevideo del 3 al 8 de diciembre de 2017, y evidencian la madurez y riqueza de la producción sociológica latinoamericana que está sustentada en su diversidad de enfoques y en su espíritu crítico. Cada texto se ubica en los debates de la actualidad social, política y cultural de la región, buscando analizarla, explicarla y confrontarla. Una sociología crítica pertinente, que se sustenta en la rigurosidad metodológica con base empírica y teórica. De esta forma, realizan una contribución destacada al desarrollo científico del conocimiento sin perder el compromiso social.

Ana Rivoir  
Presidenta de ALAS  
Coordinadora general de la colección

teseo 

**ALAS**  
Asociación Latinoamericana de  
Sociología

